

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

**JOSAFÁ DA CONCEIÇÃO CLEMENTE**

**GESTÃO ESCOLAR NA ESCOLA PÚBLICA:** interfaces entre gerencialismo e  
gestão democrática

SÃO LUÍS  
2015

**JOSAFÁ DA CONCEIÇÃO CLEMENTE**

**GESTÃO ESCOLAR NA ESCOLA PÚBLICA: interfaces entre gerencialismo e  
gestão democrática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Francisca das Chagas Silva Lima

SÃO LUÍS  
2015

Clemente, Josafá da Conceição

Gestão escolar na escola pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática / Josafá da Conceição Clemente. – São Luís, 2015.

177 f.

Impresso por computador (fotocópia)

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Francisca das Chagas Silva Lima  
Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, 2015.

1. Política Educacional 2. Gestão democrática 3. Gerencialismo 4. Gestão escolar I. Título.

CDU 37.014.5

## **JOSAFÁ DA CONCEIÇÃO CLEMENTE**

### **GESTÃO ESCOLAR NA ESCOLA PÚBLICA: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - Mestrado, da Universidade Federal do Maranhão - UFMA, como requisito final para obtenção do título de Mestre em Educação.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Francisca das Chagas Silva Lima**  
Doutora em Educação  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
(Orientadora)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria da Glória Carvalho Moura**  
Doutora em Educação  
Universidade Federal do Piauí (UFPI)  
(1<sup>a</sup> Examinadora)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria José Pires Barros Cardoso**  
Doutora em Educação  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
(2<sup>a</sup> Examinadora)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lucinete Marques Lima**  
Universidade Federal do Maranhão (UFMA)  
(Suplente)

Às pessoas que mudaram completamente  
minha vida e o meu destino: meus pais,  
Vicente de Paula Clemente (*in memoriam*)  
e Raimunda da Conceição Clemente.

## AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo seu infinito amor, pela misericórdia e bondade durante todos os momentos de minha vida.

Agradeço a minha Orientadora, Professora Dr<sup>a</sup> Francisca das Chagas Silva Lima, pelos ensinamentos, questionamentos e pelo incentivo na trajetória de elaboração desta pesquisa. Muito obrigado pela oportunidade de poder partilhar momentos de construção e reconstrução do conhecimento.

À Professora Dr<sup>a</sup> Maria José Pires Barros Cardoso, pela amizade, disponibilidade e pelo companheirismo no processo de qualificação, com importantes e significativas contribuições para a reorganização deste trabalho final, Assim como pela inenarrável contribuição em minha formação como pesquisador.

À Professora Dr<sup>a</sup> Lucinete Marques Lima pela oportunidade de poder partilhar conhecimentos e aprendizagens durante as aulas do curso e ainda pela contribuição como examinadora, com importantes contribuições no exame de qualificação.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação, Mestrado da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), pelas disciplinas ministradas e pelo apoio dado ao longo do curso: Prof. Dr. Antônio Paulino de Sousa; Prof. Dr. Acildo Leite; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ilma Vieira do Nascimento; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Iran de Maria Leitão Nunes; Prof. Dr. João de Deus Vieira Barros; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Lélia Cristina Silveira de Moraes; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Alice Melo; Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Maria Núbia Barbosa Bonfim e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ilzeni Silva Dias.

Aos meus pais Raimunda da Conceição Clemente e Vicente de Paulo Clemente (*in memoriam*), pelo amor, carinho, pela dedicação e pelo desejo de lutar e proporcionar o estudo aos filhos.

Aos meus irmãos, pelo companheirismo, entusiasmo e pela torcida a cada conquista: Ana Dalva da Conceição de Paulo (*in memoriam*), Ana Rita de Paulo, Ana Donvina da Conceição de Paulo, Maria de Paula da Conceição de Paulo e Josué da Conceição Clemente.

Ao meu companheiro-amigo Josélio Fernandes de Souza, principalmente pelo apoio, pela torcida, dedicação e pelas conversas (divã) e companhia constante durante as jornadas de estudo e cada vitória conquistada.

Muito obrigado aos meus colegas do mestrado, pelas aprendizagens, discussões, conversas, amizades. Em especial às minhas queridas: Alda Margareth, Patrícia Alessandra, Kátia Salomão, Elisângela e Andréa Lemos.

Aos funcionários do PPGE-UFMA, pelas contribuições, informações e ajuda durante o desenvolvimento do curso. Obrigado, Gisele, Jaqueline e Rui.

Aos amigos Stela (Biblioteca), Júlio (Xerox) e Célia (Apoio), pela amizade construída e reafirmada.

Aos gestores, professores, funcionários, pais e alunos da escola pesquisada, pela disposição e disponibilização no processo de coleta de dados.

“Comecem aos poucos: nada é mais eficaz, pedagogicamente, que o exemplo.”  
(GRAMSCI)



## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACE - Atas do Colegiado Escolar  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BM – Banco Mundial  
CE - Centro de Ensino  
CEE/MA - Conselho Estadual de Educação do Estado do Maranhão  
CEM - Centro de Ensino Médio  
CMEPT - Conferência Mundial de Educação para Todos  
CONAE – Conferência Nacional de Educação  
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação  
DATE – Diagnóstico da Agenda de Trabalho da Escola  
DCEMA - Diretrizes Curriculares do Estado do Maranhão  
DOE/MA – Diário Oficial do Estado do Maranhão  
DPAL - Diretrizes Estabelecidas para os Anos Letivos  
EA - Escola aberta  
EC - Escola Comunitária  
EE - Estatuto do Educador  
EJA - Educação de Jovens e Adultos  
EM - Estatuto do Magistério  
EMI - Ensino Médio Inovador  
ENEM - Exame Nacional do Ensino Médio  
FEE - Fundo Estadual de Educação  
FEE - Fundo Estadual de Educação  
FMI – Fundo Monetário Internacional  
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IDEB - Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica  
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira  
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MAT. – Matutino

MEC – Ministério da Educação

MGP - Modelo Gerencial Puro

NOT. - Noturno

ONGs - Organizações Não Governamentais

ONU - Organização das Nações Unidas

PAFG - Plano de Ação para a Formação de Gestores Escolares

PAGE - Plano de Ação da Gestão Escolar

PASEFM – Plano de Ação da Supervisão do Ensino Fundamental e Médio

PCCMEB - Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações dos Integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica

PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola

PDE-ESCOLA – Plano de Desenvolvimento da Educação-Escola

PEE/MA - Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPE - Projeto Principal de Educação na América Latina e no Caribe

PPGE-UFMA - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão

PPP – Projeto Político-Pedagógico

PRELAC - Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe

PRIE - Projeto Regional de Indicadores Educacionais da Cúpula das Américas

PROFUNCIONÁRIO - Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais de Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público

PROGESTÃO - Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares

PSO - Public Service Orientation

RIE – Regimento Interno da Escola

SEDUC/MA - Secretaria de Estado da Educação do Estado do Maranhão

SIAEP – Sistema Integrado de Administração de Escolas Públicas

SUAGE - Superintendência de Gestão Educacional

TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

UE - Unidade Escolar

UEx. - Unidade Executora (Caixa Escolar)

UI - Unidade Integrada

UNED – Universidade Nacional de Educação a Distância

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

URE - Unidade Regional de Educação

VESP. – Vespertino

## RESUMO

A presente dissertação trata da “Gestão Escolar na Escola Pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática”, na perspectiva de apreender a concepção de gestão escolar que norteia as práticas gestoras em uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão. A metodologia orienta-se no materialismo histórico-dialético e utiliza pesquisa bibliográfica, documental e de campo, subsidiada por levantamento dos dados empíricos através da realização de entrevistas semiestruturadas aplicadas a uma amostra constituída por 35 sujeitos, cujas informações possibilitaram ampliar o conhecimento sobre a realidade social vivenciada pela escola pública e suas relações com o contexto social e educacional, materializado pelo reconhecimento dos discursos contraditórios dos sujeitos na efetivação das políticas de gestão escolar. Dentre os autores que referenciaram o presente estudo, destacam-se: Marx (1979), Gramsci (1999), Pirotte (1975), Kosik (1976), Gruppi (1978), Oliveira (2010), Cabral Neto (2007), (2009), (2011), Libâneo (2012), Ferreira (2006), Savianni (2001), (2007), Dourado (2001), (2006), Frigoto (1999), (2003), entre outros. O texto dissertativo está estruturado em capítulos, sendo o primeiro reservado à demarcação inicial do objeto, aos objetivos e às questões norteadoras, ao percurso metodológico e à organização do texto. No segundo, analisam-se as transformações decorrentes do progresso técnico científico e seus impactos na configuração das políticas educacionais e na gestão da educação. No terceiro, reflete-se sobre as concepções de administração e gestão escolar no âmbito do sistema educacional brasileiro. No quarto capítulo, abordam-se as políticas de gestão da educação no estado do Maranhão e realiza-se a caracterização das práticas gestoras em uma escola da rede pública estadual. A realidade observada revelou que as políticas educacionais de gestão escolar representam mais possibilidades de manutenção de controle do sistema educacional, dos resultados, da flexibilização, das metas e dos indicadores, do que a efetivação da autonomia, participação, do interesse coletivo e da democratização oriundos de uma perspectiva democrática. Concluiu-se que a realidade pesquisada caminha mais alinhada ao controle das concepções gerencialistas do que das orientações democrático-participativas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Política Educacional. Gestão democrática. Gerencialismo. Gestão Escolar.

## ABSTRACT

This dissertation deals with the “School Management in Public School: interfaces between managerialism and democratic management” with a view to grasp the concept of school management that guides the management practices at a school public schools in Sao Luis, Maranhão. The methodology guides in the historical and dialectical materialism and uses literature, documentary and field, supported by survey of empirical data by carrying out semi-structured interviews applied to a sample of 35 subjects whose information made it possible to expand the knowledge about reality social experienced by the public school and its relations with the social and educational context, materialized by the recognition of contradictory discourses of the subjects in the effectiveness of school management policies. Among the authors who have referred the present study, include: Marx (1979), Gramsci (1999), Piotte (1975), Kosik (1976), Gruppi (1978), Oliveira (2010), Cabral Neto (2007), (2009), (2011), Libâneo (2012), Ferreira (2006), Savianni (2001), (2007), Dourado (2001), (2006), Frigoto (1999), (2003), among others. The argumentative text is divided into sections, the first being reserved for initial demarcation of the object, the objectives and guiding questions, the methodological approach and organization of the text. Second, we analyze the changes resulting from technical and scientific progress and its impact on the setting of education policy and management education. In the third, it reflects on the administration concepts and school management in the Brazilian educational system. In the fourth section, education management policies up approach in the state of Maranhão and performs the characterization of management practices in a school of public schools. The reality observed revealed that educational school management policies account for more control maintenance possibilities of the education system, the results, the relaxation, the goals and indicators of the effectiveness of autonomy, participation, collective interest and democratization coming a democratic perspective. It was concluded that the reality researched walks more aligned to the control of managerial conceptions of what the democratic participatory guidelines

**Key Words:** Educational Policy. Democratic management. Managerialism. School Management.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Nomenclaturas dos estabelecimentos de ensino segundo a SEDUC/Maranhão .....	92
<b>Tabela 2</b>	Recursos recebidos pela escola em 2014, através dos Programas Suplementares do Governo Federal e Estadual .....	122
<b>Tabela 3</b>	Número de alunos por níveis e modalidade/2014 .....	137
<b>Tabela 4</b>	Distribuição de professores por modalidade de ensino segundo vínculo profissional.....	138

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1</b>	<b>Âmbito da problemática de pesquisa</b> .....	16
<b>1.2</b>	<b>Interesse pela temática de investigação</b> .....	19
<b>1.3</b>	<b>Direções e percursos metodológicos da pesquisa</b> .....	21
<b>2</b>	<b>TRANSFORMAÇÕES DECORRENTES DO PROCESSO TÉCNICO-CIENTÍFICO, SEUS IMPACTOS NA CONFIGURAÇÃO DAS POLITICAS EDUCACIONAIS E NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO</b> .....	29
<b>2.1</b>	<b>Configurações do Estado Moderno e os modelos de produção</b> .....	32
<b>2.2</b>	<b>Reestruturação produtiva, avanços técnico-científicos e gestão</b> .....	38
<b>2.3</b>	<b>Mecanismos de regulação e gestão dos sistemas educativos</b> .....	44
<b>3</b>	<b>ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO</b> .....	51
<b>3.1</b>	<b>Do modelo clássico da administração à concepção de gestão escolar</b> ..	52
<b>3.2</b>	<b>Gerencialismo e Gestão democrática: ambiguidades e contrassensos</b> ..	64
<b>4</b>	<b>POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR DO ESTADO DO MARANHÃO</b> .....	90
<b>4.1</b>	<b>Políticas de reestruturação administrativa e de gestão educacional</b> .....	95
<b>4.2</b>	<b>Gestão escolar na interface dos instrumentos e mecanismos legais e normativos</b> .....	105
<b>4.3</b>	<b>Concepções e práticas de gestão escolar</b> .....	133
<b>4.3.1</b>	<b>Caracterização do espaço empírico de pesquisa</b> .....	135
<b>4.3.2</b>	<b>Interfaces entre gerencialismo e gestão escolar democrática expressas nas concepções e práticas de gestão escolar</b> .....	138
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	157
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	162
	<b>APÊNDICES</b> .....	173

## 1 INTRODUÇÃO

O processo histórico do Brasil mostra que a democratização da educação brasileira iniciou-se tardiamente se comparado com o de outros países da América do Sul. E, no tocante à legalidade, somente a partir de 1980, ocorreram algumas mudanças no modo de organização das escolas, na gestão escolar, com a adoção de orientações progressistas de cunho participativo e democrático.

Na configuração atual, as concepções de gestão escolar em sua dimensão democrático-participativa estão contempladas nos dispositivos legais da Constituição Federal de 1988, mais especificamente no artigo 206, inciso VI, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN Nº 9.394/1996. Porém, a história da educação brasileira mostra uma gama de concepções de organização escolar que fundamentaram e fomentaram práticas de organização da escola, assim como o trabalho do gestor.

Este estudo intitulado ***Gestão escolar na escola pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática*** compreende uma análise sobre as concepções percebidas e adotadas no cotidiano da escola pública, sob a vertente da gestão escolar, ancorada nas influências dos determinantes gerencialistas e nas demandas democrático-participativas.

O termo gestão escolar permeia sentidos em relação às concepções de organização da escola. Estas concepções mostram na prática uma compreensão: paradigma racional positivista, funcionalistas, de cunho científico-racional, autogestionária, até as tendências de organização da escola baseadas nas concepções democrático-participativas.

Em outras palavras, essas vertentes apontam uma organização escolar por uma via burocratizada, tecnocrática, que se baseia na hierarquização dos cargos e funções assumidos na escola, visando assim à racionalização do trabalho e, ainda, respaldadas numa interferência direta da teoria geral da administração. E, por outro lado, privilegiam uma concepção de gestão escolar pautada e alinhada numa formação mais emancipatória e autônoma e que atenda aos preceitos democráticos e participativos em práticas de gestão escolar.

Considerando o posicionamento de Kelbis (2010, p.18), pode-se inferir que “as políticas públicas e toda a legislação só existem ou só podem ser realmente efetivadas a partir das pessoas”. Assim sendo, esse autor considera ainda que “os



sujeitos usam de táticas diversas ao se apropriarem da legislação e de outros mecanismos de regulação implícitos ou explícitos nas políticas públicas em educação”. Nesse âmbito do debate, é importante salientar que as concepções de gestão escolar fazem parte desse universo e precisam ser entendidas, a fim de contribuir com o entendimento sobre a organização da escola.

Outra questão importante concernente às concepções de gestão escolar está atrelada às possibilidades que possivelmente a escola pode adotar em suas *práticas e interfaces*. A instituição educativa pode em suas práticas e documentos regulatórios transmitir uma visão predominante hegemônica ou uma visão plural, heterogênea, com características mistas, incluindo a noção democrática. Essa predominância de várias concepções de gestão escolar pode ser associada ao interesse econômico, pela qualidade de ações gestoras que oscilam, tanto da ascensão do diálogo, da participação, da autonomia e emancipação humana como também de uma instituição passiva de demandas majoritárias, com características tecnocráticas que reforçam a manutenção da hegemonia dominante.

As concepções de gestão escolar podem ser entendidas também em suas formas homogênea e heterogênea. No primeiro caso, reforçando as demandas mais clássicas da administração escolar e, no segundo caso, as gerenciais, democrático-participativas ou mistas. Contudo, os próprios sujeitos envolvidos no processo de organização da escola percebem a materialização de forma mais explícita de uma concepção sobre as demais concepções que orientam o trabalho da gestão escolar, cujos reflexos são amparados pelas ações organizacionais no plano administrativo, pedagógico e financeiro.

Essas formas de organização estão presentes no debate educacional, as duas grandes tendências: a civil-democrática e a produtivista (SINGER, 1996).

No primeiro posicionamento, civil-democrático, a função da educação e da escola deve assumir, prioritariamente, a promoção humana, fundamentada numa perspectiva de educação responsável, participativa e democrática. Já no segundo enfoque, o produtivista, parte da crítica “ao paternalismo das políticas sociais, à ineficiência dos serviços públicos e ao corporativismo dos profissionais que atuam no setor público”, propondo uma organização da escola que esteja à mercê das “regras do mercado, tendo como principal função a formação de indivíduos mais aptos para o trabalho com o objetivo de assegurar melhores condições para o

crescimento econômico, bem de acordo com o ideário neoliberal” (KLEBIS, 2010, p. 14).

Diante do exposto, no intuito de possibilitar uma compreensão mais ampla sobre o objeto de estudo em questão, adotaram-se alguns passos para organização desta parte introdutória. Assim, inicialmente, apresenta-se o interesse pela investigação do objeto de estudo em questão, fazendo-se uma exposição sobre o âmbito da problemática de pesquisa e em seguida apontam-se as direções e os percursos metodológicos adotados.

### **1.1 Âmbito da problemática de pesquisa**

Nas últimas décadas do século XX e início do século XXI, de acordo com a tendência delineada internacionalmente, o Brasil colocou na agenda da política educacional a necessidade de rever o padrão de administração adotado para gerir os sistemas educacionais (CABRAL NETO, 2009). Esse novo modelo de conceber a gestão, atrelado às propostas mundiais em favor dos interesses do mercado, exige dos países subdesenvolvidos mudanças em sua gestão. Entre estas mudanças estão a reorganização de suas políticas internas e ainda reformas imediatas de seus sistemas.

Daí, influenciado pelo processo da globalização, que representa hoje a crescente gravitação dos processos econômicos, comerciais, sociais e culturais de caráter mundial sobre os processos de caráter regional, nacional e local, o novo cenário político reflete-se no processo de democratização (SANDER, 2005).

É válido salientar que o modelo de gestão democrática orientadora da reforma educacional, influenciado pelo processo de globalização, principalmente do campo educacional, inclui entre as suas principais recomendações a descentralização, a consulta social sobre as prioridades da política, a autonomia escolar, a participação e a cogestão comunitária (CABRAL NETO, 2009). É nesse contexto de mudanças que as políticas nacionais brasileiras passam a ser subsidiadas, principalmente na área educacional, por essas recomendações. Além disso, observa-se uma acentuada tendência que visa ao desenvolvimento da capacidade de promover “a educação como fator de uma política social comprometida com a equidade e a cidadania” na ótica neoliberal (SANDER, 2005).

Nesse aspecto, constrói-se um argumento de que o modelo gerencial, por suas características (flexibilidade, descentralização e participação dos atores no processo educacional), estrutura uma nova concepção para a gestão pública, que se apresenta como uma nova forma de responder aos desafios de melhoria da eficácia e da eficiência dos sistemas educativos (CABRAL NETO, 2009). Porém, o modelo gerencial foi apenas uma das concepções de gestão pensadas para o contexto da gestão escolar no Brasil.

No âmbito educacional, a implantação de novas políticas revela um novo olhar sobre a função da gestão a partir da implantação de concepções de gestão, flexibilizada e democrática. Isso demonstra que, ao incluir tais proposições, a gestão deve procurar caminhos e meios que favoreçam esse desenvolvimento. Igualmente, a não representação e articulação da escola, baseada em contextos já delineados pela política de democratização, de flexibilidade e descentralização, poderá fazer surgir outros interesses contraditórios à política de decisão e controle social e das decisões de interesse coletivo.

As reflexões de Ferreira (2006, p. 34) enfocam que “a educação escolar, como objetivo social, teria como direito social entre seus principais objetivos, o de contribuir com a socialização dos indivíduos, abrangendo as múltiplas dimensões da vida em sociedade”. Pode-se, nesta ótica, reafirmar que a mudança política, em questões sobre a gestão escolar e participação popular e sua democratização, deveria advir de interesses sociais. Nesse sentido, o termo “*interesse social*” vem associado a várias formas de se pensar e repensar as concepções adotadas pelos sujeitos que assumem a gestão escolar, como também as condições de efetivação e participação das pessoas em políticas de fortalecimento de ideias e ações que levam a um desejo social democrático.

A esse respeito, é importante destacar a compreensão de Libâneo, quando assevera que a democratização da escola pública deve ser entendida como ampliação das oportunidades educacionais, contribuindo, ao mesmo tempo, para responder às necessidades e aspirações mais imediatas (melhoria de vida) e à inserção num projeto coletivo de mudança da sociedade (LIBÂNEO, 2001). As considerações do referido autor reconstroem as possibilidades de repensarmos as concepções de gestão escolar em favor do fazer pedagógico, como forma de melhoria das práticas coletivas, reafirmando que a concepção de gestão escolar deve estar a favor de um projeto de mudança. Porém, o que se observa nas

situações objetivas são contrassensos e o desenvolvimento de ações gestoras pouco efetivas.

Os caminhos e as possibilidades de se pensarem as concepções de gestão adotadas pela escola pública, de fato, podem ser diferenciadas. Antes de tudo, é necessário entender-se que isoladamente as políticas nacionais, as condições de que a escola dispõe para implementação da concepção de gestão adotada pelo sistema público de ensino, as ações que levam a um repensar sobre como se percebem, na prática, as concepções de gestão escolar e/ou ainda o desejo pessoal individual e/ou coletivo de promover um espaço participativo não garantem por si mesmas a efetivação dessa ação política compartilhada. E, que a efetivação do trabalho da gestão exige necessariamente, a concomitância entre todos esses aspectos e, em especial, o engajamento de todos os segmentos que participam da escola na construção de uma identidade coletiva.

Diante disso, as orientações propostas pelo sistema educacional ainda que de ordem burocrática, podem ou não se materializar nos documentos que regem a dinâmica da gestão da escola, assim como as práticas de efetivação dessas orientações, visto que boa parte dos sujeitos envolvidos na gestão escolar pode ou não entender que a gestão compreende uma dinâmica que envolve o diálogo. E este envolve convergências, divergências e contradições nos interesses no âmbito da efetivação do trabalho de organização da escola. Assim sendo, essas escolas, na maioria das vezes, apresentam divergências de opiniões dos sujeitos que a compõem, para compreenderem a influência da concepção de gestão escolar orientada pelo sistema educativo.

Portanto, as mudanças históricas na organização da escola e de sua gestão, como também as propostas atuais implementadas pelas políticas dos sistemas educativos visando à orientação para o trabalho da gestão escolar e também a materialização das concepções de gestão de cunho democrático e participativo, e ainda as exigências impostas pelos governos na efetivação dessa política de controle sobre as ações da gestão escolar, é o que orienta a organização deste estudo, pois as relações sociais são estabelecidas através de um movimento de transformação constante que envolve mediação, totalidade e contradições no interior da escola.

Considerando ainda que a concepção de gestão adotada pelo sistema público de ensino é direcionada para o espaço escolar a fim de concretizar e

materializar as ideologias adotadas pelo sistema, daí surgiu a principal inquietação que orienta este trabalho: a concepção de gestão escolar da escola estadual no Estado do Maranhão, à luz dos documentos da escola e da percepção dos sujeitos. Tal concepção evidencia uma gestão caracterizada principalmente por uma gestão democrático-participativa, formada pelos segmentos da escola (pais, funcionários, alunos, professores e gestores), ou apresenta-se numa estrutura que adota uma concepção de gestão escolar gerencialista ou com interfaces distintas, entre gerencialismo e a gestão democrática?

Nesse contexto, o presente trabalho dissertativo é norteado pelo seguinte objetivo geral: analisar a concepção de gestão escolar, tendo como base as interfaces compreendidas entre as práticas gerencialistas e democrático-participativas, presentes no cotidiano de uma escola da Rede Pública Estadual de Ensino em São Luís-Maranhão.

Para tanto, em sua especificidade, tem-se a intenção de:

- Identificar as concepções de administração e gestão escolar no âmbito do sistema educacional brasileiro;
- Identificar como a gestão da escola medeia e legitima a concepção de gestão escolar sugerida pelo sistema público estadual de ensino;
- Compreender como a concepção de gestão se materializa nos elementos técnicos que norteiam o trabalho da gestão escolar;
- Caracterizar as práticas gestoras da escola pública, tomando como cenário investigativo uma escola da rede pública estadual;
- Analisar a concepção de gestão escolar implícita e explícita nos instrumentos legais e mecanismos adotados pela escola pesquisada, confrontando-a com a percepção dos segmentos representativos da gestão.

## **1.2 Interesse pela temática de investigação**

O presente estudo foi oriundo e estimulado pelas experiências do pesquisador, profissional da educação, e consolidada nas leituras e nos aprofundamentos teóricos realizados em publicações do Grupo de Estudos e

Pesquisa sobre Política de Educação Básica<sup>1</sup>, vinculado à linha de pesquisa: Estado e Gestão Educacional. Logo, mediante esses estudos que surgiram reflexões sobre as concepções de gestão escolar que devem fundamentar a função da gestão na escola, além de uma série de questionamentos inerentes a esse universo.

Outro aspecto importante que influenciou a elaboração deste estudo foram as leituras realizadas sobre a gestão em âmbito escolar e também sobre as políticas públicas de incentivo ao fortalecimento da organização da escola. Isso instigou no pesquisador o desejo de analisar a concepção de gestão no cotidiano da escola pública da rede estadual em São Luís - Maranhão, uma vez que as políticas oficiais possivelmente podem levar à implantação de uma prática efetiva de gestão democrática no contexto da escola pública. Sem deixar de perceber, no entanto, que todo esse contexto está subsidiado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDBEN - Lei nº 9.394/96 (1996); pelo Plano Nacional de Educação – PNE (2011 a 2020); Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério – FUNDEB (2007 a 2020), aprovado pela Emenda Constitucional Nº 53/2006 e pela impulsionalidade exercida pelo Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE - Escola (1998).

A realização deste estudo também está associada a um desejo pessoal de aprofundamento a respeito da função social da gestão escolar pública, tendo em vista que esta se apresenta a muitos brasileiros como uma das únicas alternativas para a melhoria das suas condições de vida, quando essa gestão assume a responsabilidade de formar cidadãos conscientes.

Desse modo, a gestão escolar compreende o principal objeto de análise desta pesquisa, pois, além de ser subsidiada diretamente pelas políticas educacionais, influencia o entendimento social sobre concepções organizativas da escola. Ademais, reflete em grande parte das escolas públicas uma incompatibilidade entre a concepção de gestão escolar adotada pelo sistema público de ensino e a real maneira de perceber a organização da escola, principalmente na ótica dos sujeitos envolvidos no processo educativo.

Busca-se, para tanto, analisar as concepções de gestão escolar, como elas são viabilizadas nas ações diárias, e nas visões dos sujeitos que compõem a

---

<sup>1</sup>Grupo de Estudos coordenado pelas professoras: Dr<sup>a</sup>. Francisca das Chagas Silva Lima e Dr.<sup>a</sup> Maria José Pires Barros Cardoso, do Programa de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

comunidade escolar, considerando ainda os aspectos abordados e as práticas diárias do pesquisador na esfera da escola pública, principalmente como educador.

### **1.3 Direções e percursos metodológicos da pesquisa**

Historicamente, no Brasil, tratar das concepções que norteiam as práticas de gestão escolar, segundo as orientações estabelecidas em nível de sistema visando à garantia da disseminação de uma concepção que contribua com a qualidade da educação escolar, é refletir sobre a configuração da política nacional brasileira e, também, identificar as possibilidades na implementação e efetivação das orientações refletidas em especial pela legislação, diretrizes curriculares, por programas de fortalecimento da gestão e ainda em parâmetros orientadores dessa prática.

O termo “concepções de gestão”, adotado por um sistema educativo de gestão, refletido em especial na base que é a escola, constitui âmbitos de compreensão sobre como se organizam, se os embasamentos podem se efetivar na proposta de trabalho da gestão se estes contribuem para o sucesso do trabalho da gestão escolar e conseqüentemente dos processos de ensino e aprendizagem.

Considera-se o termo concepção<sup>2</sup> como as bases que norteiam a apreensão e compreensão de uma ideia constituída ideologicamente, preceito, ideia que possui sentido em nossa experiência de vida. De acordo com as ideias de Chauí (2004), há “entrelaçamento do físico-material e da significação, a unidade de um ser e de seu sentido, fazendo com que aquilo que chamamos “coisa” seja sempre um campo significativo” (CHAUÍ, 2004, p. 07). Nesse sentido, aprofundando a temática da formação e organização das ideias e compreensões sobre algo, é também entender que a ideologia que embasa essas ideias pode ser às vezes distorcida ou completamente favorável historicamente, podendo ser considerada não somente um processo subjetivo consciente, mas também um fenômeno objetivo e subjetivo involuntário produzido pelas condições objetivas da existência social dos indivíduos.

Subsidiado, pois, na compreensão de Kosik (1976, p. 34) a esse respeito, compreende-se que “na ciência moderna o pensamento humano alcança tanto o conhecimento dialético, a concepção dialética do conhecimento como a

---

<sup>2</sup> Segundo o Dicionário Houaiss (2009) o termo concepção refere-se à faculdade ou ao ato de apreender uma ideia ou questão, ou de compreender algo; compreensão, percepção.

compreensão dialética da realidade objetiva”. Nas relações sociais isto pode ser percebido no movimento da formação do conhecimento, respaldando-se na formação cíclica da tese, antítese e síntese. Nesse aspecto, o referido autor destaca que a totalidade concreta como concepção dialético-materialista do conhecimento do real significa um processo indivisível, cujos momentos são: a destruição da pseudoconcreticidade e o conhecimento de sua autêntica objetividade; conhecimento do caráter histórico do fenômeno e conhecimento do conteúdo objetivo e significado do fenômeno, da sua função objetiva e do lugar histórico que ele ocupa no seio do corpo social (KOSIK, 1976).

A realização deste estudo fomentou a utilização e aprofundamento de categorias conceituais (teóricas e empíricas) que ajudaram a refletir a concepção de gestão escolar, assim como sobre as relações sociais estabelecidas no cotidiano do contexto escolar. Para isso, adotaram-se como categorias conceituais gerais do estudo teórico: modelos de administração e gestão da escola, políticas de gestão da escola. E para as categorias conceituais específicas da análise empírica: gerencialismo, gestão democrática e gestão escolar.

Partindo-se dessa compreensão, para a realização deste estudo entende-se que, nas relações concretas, os programas e projetos adotados pelo sistema educacional para orientar o trabalho da gestão visam contribuir com orientações para a organização da gestão e da escola e podem, na forma dialógica, mediante as circunstâncias do cotidiano, materializarem-se ou não. E, às vezes, quando se materializam, carregam em si uma demanda ideológica capaz de tão somente reproduzir os direcionamentos impostos pelo sistema.

É importante destacar que essas relações poderão se dar por caminhos que reforçam a análise coletiva do real e, conseqüentemente, a materialização de possíveis concepções a partir do movimento histórico estabelecido. Porém, tanto a concepção de gestão, as práticas adotadas no seio da escola, a sistematização dessas orientações em projetos escritos visando atender aos projetos macros (pelas secretarias de educação), às vezes impostos pelo sistema educacional, seja municipal, seja estadual, quanto a sistematização das ações expressas nos planos de trabalho da escola possuem contradições, controvérsias, ambigüidade e tensões.

Em vista disso, optou-se pelo enfoque crítico de análise para subsidiar o desenvolvimento do presente estudo, e este lançou luz sobre as contradições entre as orientações sugeridas pelo sistema educacional maranhense através das



concepções que embasam o trabalho da gestão escolar e a sistematização dessas orientações em planos e propostas de trabalho e ainda como estas orientações são refletidas nessas práticas desenvolvidas *in loco*. Nesse sentido, foi possível fazer-se uma problematização sobre a concepção de gestão escolar da rede pública estadual, no tocante às determinações da legislação educacional, numa perspectiva neoliberal e percepção dos sujeitos envolvidos no âmbito do estado regulador.

O campo empírico escolhido para a realização da pesquisa foi uma escola da rede pública estadual localizada em São Luís - Maranhão. A opção por esse estabelecimento justifica-se em razão de ser esta uma escola que já vem incorporando em sua prática instrumentos e mecanismos de gestão que ressaltam o *convívio democrático*<sup>3</sup>, ou seja, a participação dos seus segmentos representativos no diálogo e nas decisões da organização da escola. E ainda porque realiza ações no cotidiano nas quais se visualiza empreendimento de uma gestão democrática. Além disso, convém destacar, essa foi premiada por ser reconhecida como referência estadual na organização da gestão escolar.

Por outro lado, compreende-se que a realidade objetiva é transformada pelo movimento da realidade, a qual o homem pode recriar, buscando compreendê-la para poder mudá-la, adotando uma visão que relaciona o ser e o pensar – que se dá através da práxis – na ação transformadora do sujeito e do objeto, pois é na base da sociedade que se busca a compreensão sobre a concepção de gestão escolar.

A intencionalidade deste estudo aponta uma opção teórico-metodológica de natureza qualitativa, uma vez que se baseia principalmente nos estudos de Poupart (2012), Pires (2012) Aires (2011). A escolha e utilização desses estudiosos deu-se por meio da compreensão de que “a pesquisa qualitativa situa sua contribuição à pesquisa social, na renovação do olhar lançado sobre os problemas sociais e sobre os mecanismos profissionais e institucionais de sua gestão” (GROULX, 2012, p. 96).

Para o desenvolvimento da pesquisa, utilizaram-se procedimentos que nortearam a construção do conhecimento e o alcance dos objetivos propostos. Optou-se então pela realização de uma pesquisa bibliográfica, documental e de

---

<sup>3</sup> Em muitas escolas o projeto pedagógico é planejado por um conselho ou colegiado, formado por pais, professores e estudantes, sob a coordenação do diretor. Muitos programas importantes para a aprendizagem dos alunos e sua inserção social podem estar nascendo em parcerias criadas por esses conselhos e colegiados (CARVALHO, 2001, p.77).

campo, subsidiada por levantamento dos dados empíricos através da realização de entrevistas semiestruturadas.

A observação que já vinha sendo empreendida, a partir das experiências profissionais desenvolvidas *in loco*, principalmente em função da compreensão da dinâmica da gestão escolar nos limites da efetivação dos documentos normativos da escola e dos espaços de discussões e das tomadas de decisões, foi aperfeiçoada visando-se estabelecer uma relação direta com o objeto em questão.

Já a segunda parte deste estudo foi estabelecida e organizada considerando-se os seguintes aspectos: pesquisa documental, seguida da leitura e análise de alguns documentos da escola como: Projeto Político Pedagógico - PPP; Plano de Ação da Gestão Escolar - PAGE; Plano de Ação da Supervisão do Ensino Fundamental e Médio - PASEFM; Diagnóstico da Agenda de Trabalho da Escola - DATE; Regimento Interno da Escola – RIE e Atas do Colegiado Escolar - ACE. Por fim, adotou-se a aplicação de entrevistas semiestruturadas com dois grupos: representantes do colegiado e ainda outras pessoas dos segmentos de professores, pais, alunos, funcionários e da gestão que não fazem parte do Colegiado Escolar.

A pesquisa foi realizada nos meses de setembro a dezembro do ano de 2014. Os dados foram sistematizados e, posteriormente, realizada uma leitura analítica e qualitativa das informações coletadas que subsidiaram a estrutura deste tópico.

Em relação à pesquisa bibliográfica, partiu-se do pressuposto de que a realização de uma pesquisa necessita do desenvolvimento do conhecimento teórico acerca do objeto em estudo. Dessa forma, as concepções teóricas oferecem os subsídios para uma interpretação e compreensão do fenômeno, do objeto de estudo. Assim, uma das primeiras condições para o desenvolvimento do pensamento e do conhecimento científico sobre a temática diz respeito às referências teóricas a serem adotadas para o desvelamento da realidade concreta.

A revisão da literatura consistiu-se no levantamento e na seleção de teóricos e de estudiosos da gestão escolar, principalmente nos estudos de Marx (2004), (1982), (2013); Gramsci (1982); Piotte (1975); Kosik (1976); Gruppi (1978); Oliveira (1997); Cabral Neto (2007), (2009); Libâneo (2001); Ferreira et. al. (2006); Savianni (2000); Cardoso (2005); Vieira (2000); Ferreira & Oliveira (2009); Bobbio (2003), Bordignon (2004), Krawczyk, Campos e Haddad (2000) Cavalcanti (2011); Dourado (2006); Frigoto (1999), (2003), entre outros.

Na pesquisa documental, segundo as considerações de May (2004 p. 213), os documentos podem ser interessantes pelo que deixam de fora, assim como pelo que contêm. Os documentos não refletem simplesmente, também constroem a realidade social e as versões dos eventos. Segundo esse entendimento, os documentos, de acordo com Cellard (2012, p. 295), constituem uma fonte preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. São insubstituíveis em qualquer reconstituição referente a um passado.

Para tanto, deve-se entender e compartilhar a compreensão de que os documentos são vistos como meios através dos quais se expressa o poder social. Eles são abordados em termos do contexto cultural no qual são redigidos e podem ser vistos “como tentativas de persuasão” (SPARKS, 1992 apud MAY, 2004, p. 214). E neste aspecto, de acordo com John Scott (1990) apud May (2004, p. 221), é sugerido que um pesquisador deveria abordar um documento em termos de três níveis de interpretação do significado: os significados que o autor pretendia produzir; os significados recebidos como são construídos pelo público em situações sociais diferenciadas; e os significados internos, nos quais os semióticos concentram-se exclusivamente. Assim sendo, os documentos fornecem uma fonte de dados importantes para entender eventos, processos e transformações das relações sociais.

Estudo documental foi realizado inicialmente na Constituição Estadual do Estado do Maranhão, nas Diretrizes Curriculares do Estado do Maranhão - DCEMA; no Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão - PEE/MA; no Estatuto do Magistério e o Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica e nos Programas da Superintendência de Gestão Educacional apoiado no Plano de Ação para a Formação de Gestores Escolares da SEDUC/MA.

Dentre os documentos utilizados para captação dos dados e análise dos documentos e informações disponibilizadas pela escola, destacam-se: o PPP, PAGE; PASEFM; DATE; RIE; ACE, além dos projetos da escola que especificaram a função de gestão, quando notória, a concepção de gestão escolar adotada pela escola.

Chaves (2007, p.72) compreende que a “pesquisa de campo é investigação empírica realizada no local onde ocorre ou ocorreu o fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-la”. Nesse sentido, pretende-se realizá-la com o

propósito de possibilitar ao leitor melhor compreensão do objeto de estudo. Assim, em relação à pesquisa de campo, esta foi dividida em etapas sistematicamente organizadas. Buscou-se, inicialmente, conhecer o campo empírico de pesquisa numa perspectiva exploratória, para posteriormente realizar a coleta dos dados, apoiada no instrumento de pesquisa, roteiro de entrevistas semiestruturadas, que, no entendimento de Aires (2011) implica um processo de comunicação que possibilita a ambos os atores (entrevistador e entrevistado) o desenvolvimento de uma interação criadora e captadora de significados em que as características pessoais do entrevistador e do entrevistado influenciam decisivamente o curso da mesma. E ainda tendo como referência a compreensão de que a realização de uma entrevista do tipo qualitativo constituiria um meio eficaz para, apesar de toda a ambiguidade da expressão, “coletar informações sobre as estruturas e o funcionamento de um grupo, uma instituição, ou, mais globalmente, uma formação social determinada” (POUPART, 2010, p.222).

O entrevistado, neste caso, é visto como um informante-chave. Assim, deve-se perceber que, para que a entrevista seja válida, entendida no sentido de produção de um discurso o mais verdadeiro e o mais aprofundado possível, é “essencial que o entrevistado aceite verdadeiramente cooperar, jogar o jogo, não apenas consentindo na entrevista, mas também dizendo o que pensa, no decorrer da mesma” (POUPART, 2010, p.228).

Dessa maneira, formaram o *corpus* empírico da pesquisa as pessoas que compõem os segmentos da gestão escolar. A pesquisa de campo constituiu entre as suas características principais o seguinte perfil dos entrevistados: 60% (21 vinte e um) do gênero feminino e 40% (14 quatorze) do gênero masculino, cujas idades oscilam entre 15 a 60 anos. Destes entrevistados, 22,86% (8 oito) representam o grupo de mães e pais, 22,86% (8 oito) de alunos/alunas e 22,86% (8 oito) de funcionários/funcionárias da escola; 25,71% (9 nove) são professores e 5,71% (2 dois) representantes da gestão. Todos os sujeitos possuem vínculo direto com a escola, frequentam e participam, quando conveniente para os mesmos, das reuniões organizadas pela gestão da escola.

Nesse sentido, para a realização deste estudo preferiu-se manter o anonimato dos sujeitos da pesquisa, nomeando-os da seguinte forma: alunos – A1, A2, A3, A4, A5, A6, A7, A8; pais ou responsáveis – P1, P2, P3, P4, P5, P6, P7, P8;

professores Pr1, Pr2, Pr3, Pr4, Pr5, Pr6, Pr7, Pr8, Pr9; funcionários administrativo e/ou pedagógico F1, F2, F3, F4, F5, F6, F7, F8; e representante de gestão G1, G2.

Parte-se da compreensão de que a amostra pode, às vezes, modificar-se consideravelmente, no decorrer do processo, em relação ao delineamento da pesquisa (PIRES, 2010 p. 154). E ainda, que a referida pesquisa levando em conta o princípio da saturação, assim ela cumpre duas funções, do ponto de vista operacional, indica em qual momento o pesquisador deve parar a coleta de dados; do ponto de vista metodológico, permite generalizar os resultados para o conjunto do universo de análise (população) ao qual o grupo analisado pertence (generalização empírico-analítica) (PIRES, 2010).

Para a participação na pesquisa, os informantes assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE, que foi distribuído pelo pesquisador, dando ciência e autorização para coleta, análise e divulgação dos dados coletados. Portanto, todas as ações envolvendo os seres humanos foram norteadas e adequadas às normas estabelecidas e conforme Parecer Nº 196/199<sup>4</sup> sobre as Diretrizes e Normas Regulamentadoras de Pesquisas Envolvendo Seres Humanos.

As informações coletadas foram analisadas de forma crítica, possibilitando-nos conhecer a realidade social vivenciada pela escola pública e suas relações no contexto social e educacional, materializado pelo reconhecimento dos discursos contraditórios na efetivação das políticas de gestão escolar. Para isso, buscou-se fundamentar tal ação, principalmente na análise de conteúdo, tendo como referência os estudos de Bardin (2007), compreendendo para tanto, a partir do conceito de Berelson, que “uma técnica de investigação através de uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações tem por finalidade a interpretação destas mesmas comunicações”.

A análise dos dados foi desenvolvida e sustentada num enfoque qualitativo que, segundo Triviños (2006, p. 51), “realiza a tentativa de buscar explicações coerentes, lógicas e racionais para os fenômenos da natureza, da sociedade e do pensamento”. E é considerando o pensamento de Marx que se almeja fomentar a análise dos dados coletados, principalmente por este considerar que a base dialética se apresenta nas expectativas contraditórias, nas relações

---

<sup>4</sup> Resolução nº 196 de 10 de outubro de 1996, do Conselho Nacional de Saúde, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e pela Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, resolve aprovar as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos.

dialéticas circulares e se efetiva em elementos contraditórios, uma vez que o fato concreto carrega a totalidade. Essa só é concreta porque tem características que se refletem na realidade e determinação da realidade.

Assim sendo, o aprofundamento do conhecimento e da análise do objeto foi subsidiada por uma base filosófica na qual o materialismo do mundo (objeto) se transforma na perspectiva materialista que o homem se desenvolve a partir da realidade. E é a partir da dialética que se visa entender o movimento histórico do real a partir das relações contraditórias, pois buscam-se relações mútuas, mas também existem diferenças.

Portanto, este trabalho está organizado da seguinte forma: primeiramente, o capítulo introdutório aborda-se o âmbito da problemática de pesquisa ressaltando os objetivos, o interesse pela escolha do tema em estudo e percurso metodológico; no segundo capítulo reflete-se sobre produção capitalista e suas implicações nos modelos de gestão, a partir das transformações decorrentes do taylorismo/fordismo à crise do capital dos anos 1960; trata-se da Reestruturação produtiva, avanços técnico-científicos e gestão e por fim remete-se aos mecanismos de regulação e gestão dos sistemas educativos.

No terceiro capítulo, faz-se uma análise sobre administração e gestão escolar no contexto brasileiro, destacando-se um entendimento que vai do modelo clássico da administração à concepção de gestão escolar e ainda trata-se das ambiguidades e contrassensos existentes entre a gestão gerencialista e a Gestão democrática.

No quarto capítulo, abordam-se as políticas de reestruturação e de gestão educacional do Estado do Maranhão nos subtópicos que tratam das políticas de gestão educacional a partir dos anos de 1990; da gestão escolar na interface dos instrumentos e mecanismos legais e normativos e, por fim, da concepção e práticas de gestão escolar ancorada na caracterização do espaço da pesquisa e nas interfaces entre gerencialismo e gestão escolar democrática expressas nas concepções e práticas de gestão escolar.

Nas considerações finais retomam-se os objetivos, em suas especificidades, a fim de percebermos a concreticidade da concepção de gestão escolar adotada pela escola, tendo como base as perspectivas teóricas que subsidiam os modelos gerencialistas e democráticos-participativa, presentes no cotidiano de uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão.

## **2 TRANSFORMAÇÕES DECORRENTES DO PROCESSO TÉCNICO- CIENTÍFICO, SEUS IMPACTOS NA CONFIGURAÇÃO DAS POLITICAS EDUCACIONAIS E NA GESTÃO DA EDUCAÇÃO**

Ao tratar das transformações decorrentes do processo técnico-científico e suas implicações nos modelos de gestão, considerando as transformações no modelo de produção e as configurações do Estado, a reestruturação produtiva, os avanços técnico-científicos e a gestão e os mecanismos de regulação e gestão dos sistemas educativos, é necessário discorrer-se inicialmente, ainda que sucintamente, a concepção *marxiana* e *gramsciana* de Estado para se perceber que as relações sociais, embora estabelecidas no seio das organizações capitalistas, carecem de uma reflexão diante das necessidades coletivas e dos interesses contraditórios.

Nesse sentido, a análise das teorias da administração exige como pressuposto que se retomem as concepções de Estado Moderno, com destaque para o Estado de Bem-Estar Social e o Estado Neoliberal, a fim de compreender-se como foram se configurando as relações sociais e os reflexos da organização do Estado nas políticas educacionais de gestão. Para tanto, inicialmente, abordam-se as transformações no modelo de produção e as configurações do Estado e posteriormente reflete-se sobre as determinações oriundas dos ditames neoliberais sobre os processos político-econômicos e seus reflexos na educação a partir dos anos de 1990, destacando-se as divergências e contradições na esfera administrativa dos modelos de gestão adotados pelo Estado brasileiro nos últimos anos.

Nessa perspectiva, merece destaque a concepção marxista, que concebe o Estado como uma organização controlada pela classe social dominante que representa o predomínio de seus interesses sobre as demais classes sociais, principalmente sobre o proletariado. Estas classes, por sua vez, absorvem as determinações burguesas e convivem com as demandas do mercado que controla o Estado como seu representante e, embora aparentemente apresente-se como uma instância dos interesses de classes, na prática, atende aos anseios da burguesia como classe dominante.

Assim, nessa configuração, ao relacionar-se a função do Estado com a educação, identifica-se a prevalência dos interesses de classes, que subjagam as

demandas de uma gestão escolar integradora dos interesses sociais e perfazem o caminho contrário, visto que são adotadas orientações na estruturação e na organização da escola conforme os interesses burgueses.

É, que, na perspectiva marxista,

[...] a propriedade privada e os interesses particulares não estão subordinados ao interesse superior e absoluto do Estado, como afirma Hegel. A sociedade civil (o que Hegel chama de esfera das necessidades) aparece, para Marx, como o nível de determinação ontológica da sociedade e o Estado é compreendido como uma universalização parcial e alienada do homem. Ou seja, as condições materiais constituem o nível de determinação mais essencial da sociedade. É delas que se deve partir para compreender a totalidade da dinâmica social (LIMA, 2014, p. 35).

A análise da citação acima nos possibilita compreender que a concepção marxista se constitui da luta dos contrários, pois procede de uma qualificação da emancipação humana e mostra que a questão central para a liberdade humana não deve ser limitada à emancipação política, uma vez que a emancipação política é a emancipação sob a universalidade abstrata do Estado (LIMA, 2014). A liberdade humana configura-se, pois, como um aspecto isolado, que deve ser desvinculado da universalidade da política, já que a política é uma forma de vinculação aos anseios do Estado, enquanto que a liberdade humana representa a conquista do bem comum.

Já na percepção gramsciana, o Estado, que tem como base o regime liberal, aponta para duas formas de representatividade: uma vinculada à sociedade civil e outra atrelada à sociedade política, na medida em que a função hegemônica exerce o papel da cultura ou da ideologia. Por meio dessa função obtém-se o consentimento, a adesão ou o apoio das classes subalternas, de modo que a função de dominação pode ser caracterizada pela imposição das formas e emprego da força ou pela possibilidade de se utilizarem meios de coerção (GRAMSCI, 1999).

Desse modo, segundo Gramsci, “na perspectiva do regime liberal, os meios de legislação e de repressão são controlados inteiramente pelo Estado, enquanto a função hegemônica é assegurada pelos organismos privados” (PIOTTE, 1975, p.183). Nesta mesma ótica as funções do Estado servem para indicar esta relação de reciprocidade entre as estruturas. Gramsci emprega o termo Estado no sentido amplo, para designar o aparelho privado de hegemonia, ou sociedade civil, e aparelho de Estado no sentido restrito, ou sociedade política.



Nessa via de interesses, as necessidades dos grupos remontam ao seio da sociedade de classe, isto é,

A sociedade civil e sociedade política mantêm relações entre si – a dialética é tal que o funcionamento de cada uma delas produz efeitos que se inscrevem diretamente no seio da outra. [...] Para que a classe dominante possa apresentar o Estado como organismo de todo o povo, é necessário que o Estado se encarregue de certos interesses dos dominados (PIOTTE, 1975, p.185 -187).

No processo de análise e construção teórica da obra de Gramsci é destacado que na materialização das ideologias, “o processo de unificação histórica ocorre com o desaparecimento das contradições internas que dilaceram a sociedade humana, contradições que são a condição da formação dos grupos e do nascimento das ideologias” (GRAMSCI, 1999, p.134).

No caso específico da organização da escola, essa via de entendimento evidencia que existem interesses contrários que perpassam e ultrapassam o desejo coletivo de se constituir um espaço, a escola e sua gestão de forma democrática, a partir da luta social histórica pela autonomia e participação. Estas intenções deságuam no posicionamento contemplado nos documentos oficiais, reguladores e orientadores das práticas gestoras no espaço escolar.

Gramsci (1999) distingue a sociedade civil como instância onde se organizam as lutas ideológicas contra a estrutura econômica de base capitalista, atribuindo à classe dirigente a responsabilidade pela elaboração, apresentação e difusão, na sociedade civil, de uma concepção na qual o Estado é apresentado como representante do conjunto da sociedade, do povo. Neste enfoque, pode-se considerar que é através da função hegemônica que a classe dirigente exerce seu poder sobre a sociedade civil; é também através desse processo que o Estado obtém o fundamento da sua representação universal, colocando-se acima das classes sociais.

Luciano Gruppi (1978), fundamentado no pensamento de Gramsci, aborda as intenções da burguesia, que utiliza o Estado para a disseminação de ideologias e fortalecimento de sua hegemonia. Ele afirma:

Em condições de hegemonia, a burguesia solidarizaria o Estado com as instituições dirigentes da ação, da produção e da reprodução dos valores sociais, confirmando essa realidade conceitual denominada genialmente por Gramsci de Estado ampliado. Na circunstância, essas instituições se comportariam como aparatos ideológicos do Estado, sendo aqui bem oportuna a contribuição complementar de Althusser. Entretanto, a solidarização desses aparatos ideológicos com o Estado não permite entendê-los de modo mecânico como se esse Estado ocorresse de um atributo, resultado de um dado estrutural imutável (GRUPPI, 1978, p. 13).

Convém destacar também que na concepção de Gramsci, a estrutura do Estado está à mercê da classe dominante, principalmente quando utiliza as estruturas desse Estado para disseminar, produzir e reproduzir seus interesses e valores sociais. Nesse contexto, entende-se que as atividades de dominação e das funções subalternas de hegemonia do Estado dependem dessa função ideológica que é trazida para o “*chão*” da escola, inscritas nas orientações dos serviços e da gestão da escola. A esse respeito, Piotte (1975, p.191) aponta que “nos sistemas liberais a escola, assim como a gestão escolar, é um organismo de Estado e não um organismo privado”. No entanto, a organização escolar é o meio mais eficaz para assegurar a tradição e consolidar a hegemonia.

Diante do exposto, pode-se entender o predomínio de interesses numa sociedade de classes, a massificação do trabalho proletário, assim como as condições ideológicas da hegemonia do Estado a serviço da burguesia e ainda a relação entre os sistemas de produção e os modelos de gestão. Assim sendo, o debate aqui empreendido permite ainda identificarem-se algumas características do Estado Moderno, no tocante à formação do Estado de Bem-Estar Social e do Estado Neoliberal, pois evidencia como as relações sociais foram sendo estabelecidas ao longo do processo histórico e como seus reflexos incidem na organização da gestão da escola.

## **2.1 Configurações do Estado Moderno e os modelos de produção**

Para Chauí (2002), o surgimento do Estado Moderno está associado à segunda metade do século XV quando ocorre o desenvolvimento do capitalismo mercantil. O seu surgimento está relacionado, entre outros aspectos, às transformações econômicas, sociais e políticas ocorridas na sociedade europeia, principalmente com o surgimento da burguesia. E, portanto, nesse contexto de mudanças que se iniciam o pensar sobre o povo, os interesses globais e ainda a

organização política da nação. Consequentemente, numa sociedade moderna a reorganização do Estado foi influenciando a configuração da gestão da educação e da escola.

Nessa evolução, contrária à visão patrimonialista, o Estado Moderno passa a demarcar a soberania estatal, separando o bem público do bem privado, e, aos poucos, se configura no âmbito social a distinção entre Estado e sociedade civil, principalmente com a ascensão da burguesia.

Ratificando as considerações acima, Saviani (2007, p. 45) considera que “na sociedade moderna, capitalista, as relações deixam de ser naturais para serem predominantemente sociais. Neste sentido é que a sociedade capitalista rompe com a ideia de comunidade para trazer, com toda a força, a ideia de sociedade”.

O enfoque acima mostra que o Estado Moderno surge com a forma de organização social que está ligada à noção de liberdade. Logo, a noção de liberdade, como princípio do modo de organização da sociedade moderna, está caracterizada na ideologia do liberalismo, significa que cada um é livre para dispor de sua propriedade. É importante considerar também que a liberdade está estreitamente vinculada à propriedade (SAVIANI, 2007).

Assim, tendo em vista as exigências da nova forma de organização social, o Estado Liberal, apresenta-se como o período que vai de meados do século XIX até a terceira década do século XX, portanto, “é profundamente marcado pelo predomínio do liberalismo e de seu principal sustentáculo: o princípio do trabalho como mercadoria e sua regulação pelo livre mercado” (BEHRING, 2007, p. 56).

A partir do contexto apresentado, é importante considerar que esses ideais defendidos pelo liberalismo foram assumidos pelo Estado capitalista, que por sua vez foi influenciado principalmente pela industrialização.

Assim, é importante considerar que o início do processo de industrialização surgiu na Inglaterra como uma tendência que transformaria as relações no mundo, desde o nível tecnológico e produtivo até o nível social, econômico e político. A Revolução Industrial, através do industrialismo provocou, sobretudo, maior divisão do trabalho e consolidação do sistema capitalista, contribuindo, desse modo, para a consolidação da exploração do trabalho pelo capital.

No âmbito da Revolução Industrial, ocorreu uma intermitente ampliação das teorias que apregoavam o desenvolvimento da administração científica, que

passou a ordenar o comando das ações e a estratificação social exercida dentro da empresa. Dourado (2006b, p. 17-22) destaca que, nesse sentido, é importante a compreensão da Escola Clássica ou de administração científica<sup>5</sup>, em suas abordagens e intenções, explicitando:

Escola clássica ou de administração científica - Escola de administração científica tem como principais representantes Henry Fayol e Frederick W. Taylor. Este último é seu principal protagonista, pois foi quem desenvolveu novos métodos de organização racional do trabalho. Taylor criou as linhas de montagem, adaptadas à produção em massa, para o aproveitamento máximo do tempo, dos recursos humanos e materiais. Com isso, minimizou gastos e aumentou os lucros. A organização é uma forma de se estruturar a empresa, visando ao máximo de produtividade e de lucros, não sendo considerada nos seus aspectos sociais.

Já no século XX evidencia-se o surgimento do *Estado de Bem-Estar Social*<sup>6</sup> a partir do pacto keynesiano e da crise de 1929. Nesse período, ocorre o crescimento do movimento sindical, dando origem ao pacto entre capital e trabalho, disputas de poder da sociedade e dos trabalhadores, reivindicações contra a exploração exacerbada do capital. E, após a Segunda Grande Guerra, surgem as generalizações de padrões de proteção social que ampliam as exigências da qualificação do trabalhador.

---

<sup>5</sup> Segundo Sander (2005) a teoria da administração científica foi protagonizada pelos estudos de Taylor (1991), nos Estados Unidos da América e pela teoria clássica da administração por Fayol (1961) na França. O taylorismo é um sistema de organização industrial criado pelo engenheiro mecânico e economista norte-americano Frederick Winslow Taylor, no final do século XIX. A principal característica deste sistema é a organização e divisão de tarefas dentro de uma empresa com o objetivo de obter o máximo de rendimento e eficiência com o mínimo de tempo e atividade (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2014). Nesta perspectiva administrativa, Taylor em *Princípios da administração científica*, publicado em 1911, formulou alguns fundamentos ou princípios básicos para a organização e controle técnico dos processos de trabalho. Assim, a concepção de administração contemplada pela Escola da Administração Científica, que tem como principais representantes Henry Fayol e Frederick W. Taylor constituiu-se base para o entendimento das demandas administrativas da escola, pois essas formas de organização racional do trabalho adotadas pela empresa são transferidas para as reorganizações das instituições de interesse social e também para a utilização das noções de produtividade adotadas pelo sistema educacional. A teoria clássica da administração que foi idealizada por Henri Fayol, que por sua vez, caracterizava-se pela ênfase na estrutura organizacional, pela visão do homem econômico e pela busca da máxima eficiência. Fayol foi um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento do saber administrativo contemporâneo, tendo como uma das principais contribuições da teoria criada e divulgada por ele a abordagem conhecida como Gestão administrativa ou processo administrativo (CARVALHO, 2012).

<sup>6</sup> Na dimensão social, configura-se uma crise do Estado de bem-estar social (Welfare State), modelo que havia sido edificado particularmente nos países do capitalismo avançado e que pressupunha a produção de políticas públicas universalistas para suprir as necessidades básicas da população – educação, saúde, previdência – habitação. [...] A crise do Estado de Bem-Estar Social identificava que o modelo de estado havia chegado a uma situação de plena ingovernabilidade, significando, portanto, o fracasso da estratégia de recomposição do capitalismo engendrada, principalmente, a partir da Segunda Guerra Mundial (CABRAL NETO, 2009, p.169 - 170).

Caracterizando o contexto apresentado acima, Castro (2007, p. 117) afirma que

O modelo adotado pelos países capitalistas para a resolução de seus problemas, no período Pós-Segunda Guerra Mundial até meados da década de 1970, defendia proposta de intervencionismo estatal que rompia com os princípios clássicos do liberalismo econômico. Esse estado intervencionista - *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar-Social – desenvolveu-se no período de crescimento econômico.

O Estado de Bem-Estar Social conseguiu trazer melhorias apenas para a vida de uma parcela dos trabalhadores, como protetor e defensor dos direitos sociais e, ainda, organizador da economia. Porém, apesar de essa política ter funcionado de maneira expressiva nos países desenvolvidos, nos países subdesenvolvidos, onde também foram promovidas, não foi possível superar os graves problemas sociais enfrentados, decorrentes da falta de investimentos no desenvolvimento e da infraestrutura.

Em suma,

[...] todos os insatisfeitos do terceiro mundo com o processo de modernização que prometia desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração ao fordismo, mas que na prática promovia a destruição de culturas locais, muita opressão e numerosas formas de domínio capitalista em troca de ganhos bastante pífios em termos de padrão de vida e de serviços públicos (por exemplo, a saúde), a não ser para a elite nacional muito afluente que decidiria colocar ativamente com o capital internacional (HARVEY, 2004, p.133).

Nesse contexto, na percepção de Harvey (2004, p. 133), “a legitimação do poder do Estado dependia cada vez mais da capacidade de levar os benefícios do fordismo a todos e a encontrar meios de oferecer assistência médica, assistência e serviços educacionais adequados”. Porém, uma condição do fornecimento de bens coletivos dependia da contínua aceleração da produtividade no setor corporativo.

Desse modo, ao longo dos anos da década de 1960, estendendo-se aos anos 1970, problemas denunciavam a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo. A rispidez do fordismo e a “forte deflação de 1973-1975 indicaram que as finanças do Estado estavam muito além dos recursos, criando uma profunda crise fiscal e de legitimação” (HARVEY, 2004, p. 137).

É importante considerar que, através da influência do modelo econômico keynesiano, surgem também outras concepções de administração, como a Escola de Relações Humanas, que já vai se preocupar mais com as recompensas, com os incentivos, com as pessoas satisfeitas, e dentro da organização, que esta seja capaz de produzir mais, garantindo alguns direitos e melhoria de salários. Essa influência passa também a incorporar outras instituições. É oportuno esclarecer que a Teoria das relações Humanas nasceu da necessidade de se corrigir a desumanização do trabalho defendida pela Teoria Clássica.

No contexto histórico Pós-Segunda Grande Guerra Mundial, a função do Estado na reorganização das políticas nacionais passa a ter uma compreensão, qual seja:

[...] o Estado passou a ser visto como forte e seu desenvolvimento ligado à administração dos serviços assistenciais técnicos e de ajuda financeira aos países devastados na guerra; e também os aspectos econômicos e principalmente nas políticas públicas de organização e administração educacional passaram a sustentar os movimentos internacionais da administração para o desenvolvimento da educação, das teorias do capital humano e dos investimentos no ser humano e o retorno individual e social (SANDER, 2005, p. 99-100).

As transformações decorrentes da crise do capital determinaram, ampla e diretamente, os modos de produção – material e imaterial, as formas de organização do pensamento humano, como também a forma, em alguns casos, de organização da sociedade, mas principalmente da maneira como o capitalismo está se tornando cada vez mais organizado em função da dispersão, da mobilidade geográfica e das respostas flexíveis ao mercado de trabalho, nos processos de trabalho e nos mercados de consumo, tudo isso acompanhado de pesadas doses de inovação tecnológica, de produto institucional (HARVEY, 2004).

Nessa reconfiguração histórica, respaldada pelas orientações do sistema público de administração e também pelo sistema educacional, o modelo de administração baseado nos princípios *tayloristas* esteve e ainda está fundamentando as concepções de gestão das ações administrativas da organização escolar, principalmente as demandas educacionais, visto que a burocratização e a fragmentação ainda constituem elementos “*indispensáveis*” às práticas de gestão escolar e de organização do sistema público e do sistema de ensino.

Essas concepções adotadas pelo sistema produtivo e também pelos sistemas educativos, baseadas nas teorias de administração científica, estiveram mais evidentes no que se refere às formas de organização das políticas de Estado, até os anos de 1970, pois, a partir de então, passaram a surgir novos modelos de produção advindos da reestruturação produtiva que influenciaram mudanças no taylorismo/fordismo, no Estado de Bem-Estar Social<sup>7</sup> e na redefinição das responsabilidades.

Em síntese, pode-se considerar que, ligados aos modos de produção vêm sempre os modelos de gestão dessa produção. A exemplo, no modelo patrimonialista de gestão das sociedades tradicionais, absolutistas, reflete um modelo de gestão pautada no caráter individual-conservador. Para superar a visão patrimonialista, o modelo de produção capitalista taylorista/fordista difundiu a gestão da produção administrativa da empresa. Nesta configuração, Taylor e Fayol preocupam-se com o controle e a eficiência das organizações, com a produtividade do operário e com a manipulação, através de experimentos, do controle de maior produção das empresas com menos custo financeiro. Assim sendo, esse modelo de gestão adotado revela a necessidade de treinamento e de uma visão de administração centrada na gerência e no controle da produtividade. Cabe-se ressaltar que essa gestão caracteriza-se principalmente por uma administração autoritária e hierárquica que teve sua vigência inicial na concepção de Estado Liberal. Ademais, toda essa configuração vai influenciar a administração das instituições públicas e educacionais através do modelo de gestão de administração clássica. E, com o surgimento do Estado de Bem-Estar Social, as ações de gestão administrativas passam a valorizar mais os direitos sociais do trabalhador, visto que o Estado passa a ser protetor desses direitos.

Já no âmbito da crise do capitalismo, Bauer (2007) mostra que

[...] a acumulação flexível, diferentemente do fordismo, apresentava novas formas de organização do trabalho, caracterizadas pela flexibilização organizacional, pela produção voltada para a segmentação e pela intensa disseminação de tecnologias (BAUER, 2007, p. 43).

---

<sup>7</sup> Em nome do bem-estar e da igualdade, o liberal do século XX acabou por favorecer o renascimento das mesmas políticas de intervenção estatal e paternalismo contra as quais tinha lutado o liberalismo clássico. No momento exato em que faz recuar o relógio para o mercantilismo do século XVII, acusa os verdadeiros liberais de serem reacionários (FRIEDMAN, 1985).

Dessa maneira, o mercado produtivo, nesse contexto, deixou de usar a produção fragmentada, uniforme, e passou a assumir uma flexibilização da demanda da população. A produção industrial passou então a ser feita com base na especulação relacionada diretamente com as necessidades do consumidor. Tal configuração também foi influenciadora das mudanças ocorridas no tocante à organização da escola e à gestão dos sistemas educacionais.

## **2.2 Reestruturação produtiva, avanços técnico-científicos e gestão**

Com o acirramento da crise do capital, reafirmaram-se os preceitos do *Estado Neoliberal*<sup>8</sup>, no final da década de 1960 e início dos anos 1970, Esse Estado afirmou a tese do Estado Mínimo e avançou para a implantação de programas de ajustes estruturais dos Estados Nacionais, mediante a promoção das privatizações, descentralizações e focalizações. Nesta forma de organização do Estado, são amplamente divulgados e aplicados os interesses das agências financeiras internacionais, como, por exemplo, o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial - BM.

No que se refere à estrutura organizacional do Estado Neoliberal, pode-se considerar que os interesses ligados à sua função denotam a divergência de opiniões e lutas dos contrários pelo bem comum. Nessa perspectiva, o Estado pode ser constituído seguindo uma visão liberal, na medida em que o desenvolvimento do capitalismo privilegia a burguesia, e esta, por sua vez, aponta os rumos das políticas comuns para si e privilegia seus interesses. De todo modo, o proletariado, trabalhadores que sobrevivem da intensificação das jornadas cada vez mais exaustivas de trabalho e também da exploração da força de trabalho, procuram formas de organização que modifiquem as condições de exploração a que estão submetidos.

Saliente-se, porém, que a adoção de um sistema de produção baseada nos ideais de cunho neoliberal também é trazida para a organização escolar, pois as perspectivas de produção que privilegia os interesses do capital são vistas na busca

---

<sup>8</sup> Dalberio (2009, p. 37 *apud* GENTILLI, 1996) justifica o forçado neoliberalismo, dizendo que se o neoliberalismo se transformou num grande projeto hegemônico, é porque conseguiu impor uma intensa dinâmica de mudança material e, simultaneamente, uma grande dinâmica de reconstrução discursivo-ideológica da sociedade, processo oriundo da enorme força persuasiva.



da formação da força de trabalho qualificado, nos processos de produção que buscam privilegiar menos custos e mais qualidade nos serviços prestados.

O surgimento do Toyotismo<sup>9</sup> teve como princípio norteador o de que qualquer elemento que não agregasse valor ao produto deveria ser eliminado, pois era considerado desperdício: tempo que se perdia para consertos ou refugo; produção maior que o necessário, ou antes do tempo necessário; operações desnecessárias no processo de manufatura; transporte; estoque; movimento humano e espera. Assim, o Sistema Toyota de Produção, ou toyotismo, foi concebido para eliminar absolutamente o desperdício e superar o modelo de produção em massa construído a partir da teoria clássica da administração de Taylor. As bases desse sistema se ancoraram em dois pilares: o *just-in-time* (JIT) e a *autonomação* com um toque humano (OHNO, 1997).

No contexto de maior demanda de qualificação, surge a Teoria do Capital Humano<sup>10</sup>. Nas considerações de Cardoso (2009, p. 81), “a qualificação é colocada no horizonte da polivalência, da abstração e da valorização de competências comportamentais e atitudinais”. A autora enfoca que tal condição mostra uma realidade como se o trabalhador fosse o principal sujeito no acesso ao conhecimento científico, porém mascara que o acesso a esse conhecimento são ações estratégicas “para a manutenção do domínio do capital e para a sua reprodução ampliada” (CARDOSO, 2009, 81-82).

No contexto dessas transformações, houve uma ampliação nas escolhas para o mercado consumidor e, ainda, o surgimento de um mercado competitivo com muitas exigências. Então, pode-se considerar que o sistema produtivo exige uma

---

<sup>9</sup> Baseando-se nas considerações de Batista, é importante destacar que mesmo com as novas técnicas de gestão sistematizadas na Toyota, os trabalhos parcelados e repetitivos continuaram coexistindo com os de caráter multifuncional e pluriespecializado. A novidade se deu em aplicar a todos os tipos as formas de controle do processo de trabalho, o que ratifica a suposição inicial de que existe uma continuidade nos três métodos de organização do trabalho, continuidade com sofisticação, e não superação, daí estas formas serem sociais, e não restritas ao espaço de trabalho (BATISTA, 2014).

<sup>10</sup> Embora o processo econômico-social e a educação já estivessem presentes na escola clássica liberal (Adam Smith, Stuart Mill), a construção de um corpus teórico dentro de um campo disciplinar – Economia e Educação – que define a educação como fator de produção, se explicita somente no contexto das teorias do desenvolvimento, mais especificamente na teoria da modernização, após a Segunda Guerra Mundial. [...] a Teoria do Capital Humano é uma esfera particular da teoria do desenvolvimento, marcada pelo contexto em que foi produzida, uma das expressões ideológicas dominante desse. [...] a disseminação da “teoria” do capital humano, como panaceia da solução das desigualdades entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos e entre os indivíduos foi rápida nos países latino-americanos e de terceiro mundo, mediante os organismos internacionais e regionais que representam predominantemente a visão e os interesses do capitalismo integrado ao grande capital período (FRIGOTTO, 2003, p. 40-41).

nova forma de estruturação pautada em princípios que evidenciem a importância da participação a partir de células de produção, ou seja, equipes de trabalho. Esse novo paradigma, visando substituir as questões burocráticas implementadas pela organização do sistema produtivo anterior, inclusive dos espaços escolares e de sua gestão, previa a adoção de novas formas de organização fundamentada em novos procedimentos de gerenciamento.

Em face disso, essa nova perspectiva de mudanças de concepções exige, sobretudo, a reorganização das funções do Estado, à medida em que as atribuições de cunho patrimonialista e paternalista são substituídas por estratégias de redução de custos. Portanto, o novo cenário da economia mundial apresenta a necessidade de redefinição das funções do Estado na prestação de serviços públicos, e esse novo modelo denomina-se modelo de administração gerencial.

Convém ressaltar que a flexibilização das funções do Estado estão traduzidas, segundo Carvalho (2012, p. 34), entre outros, do seguinte modo:

- [...] a redefinição do papel do Estado na provisão dos bens e serviços sociais quanto a uma profunda mudança no âmbito da administração pública, com a substituição do modelo weberiano pelo modelo *gerencial*.
- [...] as estratégias para reduzir os gastos e aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos implicaram o abandono de organizações burocráticas e centralizadas, qualificadas como gigantescas, inflexíveis e ineficientes, e sua substituição por organizações mais flexíveis e desburocratizadas, descentralizadas, autônomas e participativas.
- [...] a redefinição das relações entre esferas públicas e privadas na provisão dos serviços públicos, as quais passaram a se caracterizar especialmente por “parcerias” e convênios.

À inserção das tendências no processo de gestão dos serviços adotados e promovidos pelo Estado, inclusive no educacional. O Estado, que antes adotava o modelo tradicional da administração pública focado nas concepções de gestão weberiana assume novas posturas com a inserção de concepções de caráter gerencial.

São percebidas também, nesse período, as transformações de ordem estrutural de integração dos países ocorridas com o processo de globalização, que por sua vez já evidenciava mudança na estrutura do sistema capitalista. A reorganização do capitalismo mundial para a globalização da economia, assim como

das perspectivas do neoliberalismo<sup>11</sup> de mercado e das mudanças técnico-científicas trouxeram novas exigências, agendas, ações e discurso no setor educacional, sobremaneira a partir da década de 1980. “Esse novo momento evidencia a crise de um modelo societário capitalista liberal estatizante e democrático-igualitarista que direcionou, de certa forma, o projeto de modernização a partir da Segunda Guerra Mundial” (LIBÂNEO, et.al. 2012, p. 108).

No entendimento de Sander (2005, p. 18) pode-se compreender que

O novo cenário econômico tem sua principal expressão no chamado processo de globalização, definido em termos de mundialização dos mercados, dos investimentos, da indústria, da informação e da produção do conhecimento. A globalização representa hoje a crescente gravitação dos processos econômicos, comerciais, sociais e culturais de caráter mundial sobre os processos de caráter regional, nacional e local.

Na ordem política e econômica do Estado Neoliberal, segundo Dalberio (2009, p 27), “a formulação do neoliberalismo mostrava-se desde os primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial, nas regiões da Europa e da América do Norte, onde imperava o capitalismo, que foi uma reação contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. Essa ideologia veio se desenvolvendo e se configurando como *novo liberalismo*, que, por sua vez, evidenciava as necessidades emanadas do capital e seus objetivos, refletindo uma nova forma de organização para atender a um novo padrão de acumulação produtiva numa perspectiva que favorecesse a diminuição de gastos estatais.

Dessa forma, os enfoques apontados mostram vários acontecimentos na estrutura política de vários países, principalmente nos subdesenvolvidos, pois com a crise do capital, o Fundo Monetário Internacional – FMI – assumiu a função estratégica, juntamente com o Banco Mundial e outras organizações de fomento, de coordenar e supervisionar as políticas macroeconômicas, tanto dos países membros quanto dos países que recorrem ao fundo (MELO, 2004). Isso porque como a realidade mundial da economia já vinha mostrando, havia grande endividamento por parte dos países de modo que essas organizações deixaram de focar os grandes centros econômicos e passaram a focar os países subdesenvolvidos, os

---

<sup>11</sup> Conjunto de ideias políticas e econômicas capitalistas que defende a não participação do Estado na economia, devendo haver, para tanto, a total liberdade entre os mercados produtores e consumidores, pois isso se constitui o princípio que garante o crescimento econômico e o desenvolvimento social do país (FRIEDMAN, 1985).

denominados países de terceiro mundo, onde já se produzia grande quantidade de produtos primários, inclusive petróleo, e onde estavam depositados, em nível mundial, grande parte dos investimentos sob a forma de empréstimos (MELO, 2004).

Os períodos de estabilização econômica foram acompanhados, a partir de então, por uma tendência que privilegiava:

A liberação e desregulamentação dos mercados nacionais, as políticas econômicas contra o protecionismo, pela privatização de diversas instituições, inclusive da seguridade social em alguns países. Estas políticas favoreceram a realização de interesses da comunidade financeira internacional, bem representada neste momento histórico pelo Fundo Monetário (MELO, 2004, p.107).

É importante destacar que os mercados, numa perspectiva liberal e na nova versão neoliberal, empreitavam, dentre outros, o consumo e a garantia de expansão dos mercados consumidores. Esse legado de interesses vem se caracterizando na dinâmica social e política da atualidade como uma condição de vida, logicamente traduzindo as ideologias de consumo e a utilização de produtos.

Nessa perspectiva, considera-se o posicionamento de Frigotto (2003, p. 25) quando afirma que

A educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma construída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como um campo da disputa hegemônica. Esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe (Frigotto, 2003, p. 25).

Assim sendo, se buscar-se a história e as condições materializadas das ideias, concepções e acontecimentos, percebe-se que a educação em suas origens foi sistematizada por preceitos liberais do capitalismo, no qual a construção de uma sociedade moderna era alicerçada e constituída por dois pilares: o mercado e a democracia. Já nesse momento havia contradições, pois, se por um lado a compreensão do mercado buscava a acumulação de riquezas por meio do lucro e da mais-valia, por outro, o ideal de democracia buscava ações e práticas mais inclusivas, buscando diminuir o grau de desigualdade e exclusão. Assim, numa perspectiva mais avançada, o neoliberalismo tornou-se uma ideologia que foi se

estendendo por todo o mundo, divulgando e persuadindo as diversas nações com suas promessas de busca de estabilidade monetária, desenvolvimento, liberdade individual, livre comércio, contenção da inflação, entre outros (DALBERIO, 2009).

É necessário acrescentar, também, o entendimento de Gentili (1996, p. 18) o qual assevera que o

Estado se tornou um agente representante dos objetivos e interesses do grande capital internacional, que entra no país através das ideologias e práticas neoliberais, segundo as quais privilegiarem as relações de trocas, é prioridade.

É, nesse sentido, que a intenção do Estado neoliberal atende à formação econômica de produção do consumo, isto é, a própria educação das massas passa a ser alvo dessa ideologia de consumismo, e sua gestão caracterizada por uma forte influência que atenda todas essas demandas.

Também é importante considerar as questões e as abordagens trazidas até aqui, pois elas contribuem para perceber-se a formação do Estado, do Estado Neoliberal e suas implicações na dinâmica econômica mundial e na organização dos países, na formulação das políticas econômicas e sociais e, conseqüentemente, nas políticas educacionais, cujas premissas e tendências procuram disseminar ideias e valores condizentes com o mercado.

Como afirmam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 94-95), “no plano mais profundo da materialidade das relações sociais está a crise da forma capital”, numa fase compreendida por mudanças, transformações e determinações do mercado econômico. Com isso, “depois de uma fase de expansão com ganhos reais para uma parcela da classe trabalhadora, particularmente nos países que representam o núcleo orgânico e poderoso do capitalismo”, o sistema entra em crise em suas taxas históricas de lucro e exploração. Neste mesmo período, surgem outras nomenclaturas para entender o momento econômico e/ou remontar estratégias que facilitem a estabilização da economia a nível mundial.

Dessa forma,

Destacam-se as noções de globalização, Estado Mínimo, reengenharia, reestruturação produtiva, sociedade pós-industrial, sociedade pós-classista, sociedade do conhecimento, qualidade total, empregabilidade etc., cuja função é a de justificar a necessidade de reformas profundas no aparelho do Estado e nas relações capital/trabalho (FRIGOTTO & CIAVATTA 2003, p. 94-95).

Diante disso, pautada neste contexto de transformações no âmbito político-educacional, a escola passou a ser pensada a partir das demandas do mercado econômico. E, refletindo sobre as influências dos padrões capitalistas de interesses antagônicos, percebe-se que, numa via de sentido duplo, o Estado continua deixando de lado os interesses da sociedade de classes modo geral e vem adotando uma postura unilateral para atender a uma minoria rica, embora se saiba que no Brasil existem projetos éticos para atender à sociedade de classes, mas na prática isso se torna uma situação puramente utópica.

### **2.3 Mecanismos de regulação e gestão dos sistemas educativos**

Nas duas últimas décadas do século XX, principalmente na década de 1990, as instituições econômicas e financeiras de ordem mundial, em sua magnitude, passaram a intervir através dos financiamentos dos serviços nos Estados Nacionais subdesenvolvidos. Em decorrência dessas necessidades, ressaltando aqui a origem das intervenções de reorganização dos países devastados pela Segunda Grande Guerra, os organismos internacionais criados na Conferência de Bretton Woods<sup>12</sup> e outras instituições formuladoras de políticas econômicas começam a fomentar orientações mediante políticas de incentivo ao crescimento econômico.

Daí, observar-se o surgimento de uma tendência que sugere

[...] um planejamento governamental a partir de um planejamento educacional a fim de comungar os preceitos estabelecidos pelas agências<sup>13</sup> fomentadoras de financiamento a partir da convicção de que a educação era fator determinante de crescimento econômico, principal instrumento de progresso e crescimento técnico e o meio mais poderoso de seleção e ascensão social (SANDER, 2005, p. 99-100).

A perspectiva apontada acima mostra que os organismos internacionais ligados à Organização das Nações Unidas – ONU, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Banco Internacional de Reconstrução e

---

<sup>12</sup> É o nome com que ficou conhecida uma série de disposições acertadas por cerca de 45 países aliados em julho de 1944. O objetivo era definir os parâmetros que iriam reger a economia mundial Pós-Segunda Guerra Mundial.

<sup>13</sup> Agências de assistências técnicas e financeiras dos países desenvolvidos pelos organismos intergovernamentais de cooperação internacional e pelas organizações multilaterais de crédito, como: Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD.

Desenvolvimento (BIRD), também conhecido como Banco Mundial, “consolidaram-se no plano internacional como agências de financiamentos de projetos sociais” (OLIVEIRA, 2010, p. 120).

No contexto da década de 1990, Cardoso (2009, p. 97) afirma que,

Com o enfoque na competitividade, a política neoliberal dos governos brasileiros rejuvenesce a teoria do capital humano e amplia a vinculação do conhecimento ao desenvolvimento do capitalismo [...] tais discursos apontam a necessidade de um trabalhador, que, além de saber, tem que saber ser, ou seja, que não só detenha conhecimentos científicos, mas que possa transformá-los em ações orientadas para fins específicos, de acordo com as necessidades da produção.

Esse texto permite-nos visualizar que com o desenvolvimento do capitalismo, a partir da década de 1990, surgem novas formas de produção as quais interferem nos processos de gestão dos governos dos países e conseqüentemente no âmbito educacional. Nesse aspecto, muda-se também o perfil do trabalho e os sistemas educativos buscam atender às demandas da formação do trabalhador.

Levando em consideração tal aspecto, torna-se aqui indispensável destacar como os princípios neoliberais influenciaram as determinações no campo produtivo e econômico que impulsionaram a reforma do Estado, apresentando, conseqüentemente, novas demandas educacionais sedimentadas nas estruturas legais e em documentos basilares da educação dos Estados Nacionais, como, por exemplo: Constituições, Leis dos Sistemas Educacionais, Pareceres e Decretos.

A esse respeito Lima, Lima & Cardozo (2012, p.09) destacam que

As políticas educacionais são elaboradas, operacionalizadas e reguladas no terreno conflitivo em que se confrontam interesses contrários. Elas podem ter origem no aparelho estatal, nas instituições ou nos movimentos sociais e impõem-se por meio das relações educativas e forças coercitivas dos projetos em disputa no âmbito das relações sociais capitalistas, provocando adesões e resistências.

No tocante às necessidades de reorganização dos sistemas educativos dos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos, tais documentos ressaltam a necessidade dessas reformas visando atender às demandas da globalização e às determinações do mercado, sobre o que Libâneo, Oliveira & Toschi (2012, p. 35) consideram:

A introdução das reformas educativas constitui uma tendência internacional, decorrente das necessidades e exigências geradas pela organização produtiva no âmbito das instituições capitalistas. Essas reformas expressam uma tendência nos seguintes termos: novos tempos requerem nova qualidade educativa, implicando mudança nos currículos, na gestão educacional, na avaliação dos sistemas e na profissionalização dos professores. Com esses temas amplos, os sistemas e as políticas educacionais introduzem estratégias como descentralização, autonomia das escolas, reorganização curricular, novas formas de gestão e direção das escolas, novas tarefas e responsabilidades do professorado.

Isso nos mostra que o Brasil, como outros países subdesenvolvidos, foi alvo dessas exigências do sistema capitalista, o qual determinou a reestruturação da gestão dos países e conseqüentemente da educação. Assim, percebe-se nesse contexto de mudanças que estas postulam a reorganização dos espaços escolares contemplando a concepção de gestão escolar e a introdução de estratégias que envolvem a descentralização e a autonomia.

Na concepção de Cabral Neto & Rodriguez (2007, p.18), a partir dos “debates da 21ª Reunião da Conferência Geral da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO” (em setembro de 1980 em Belgrado), surgiram proposições para dar materialidade ao Projeto Principal de Educação na América Latina e no Caribe - PPE. Esse Projeto se constituiu um esforço em empreender metodologias para minimizar os problemas dos sistemas educacionais, como analfabetismo, índices alarmantes de evasão escolar, má qualidade do ensino e da aprendizagem, entre outros. Nesse sentido, além da organização dos sistemas educacionais, o Projeto previa ainda subsidiar a elaboração de novas diretrizes visando à organização da gestão educacional e ao combate aos problemas supracitados.

O PPE, na visão de Cabral Neto & Rodriguez (2007), veicula a ideia de implementação de possíveis soluções para o problema da educação na América Latina e Caribe. Porém, as saídas levaram ao fortalecimento da concepção do sistema produtivo na forma mais competitiva da questão, pois,

No PPE, a visão de educação como fator essencial ao desenvolvimento perpassa as duas décadas. Entretanto, tem sofrido alterações na sua interpretação: enquanto, nos anos 1980 o desenvolvimento social era visto como melhoria da qualidade de vida das pessoas, nos anos de 1990 vincula-se aos princípios de competitividade internacional dos países e da consciência cidadã. Nos anos 1980 ressalta-se, prioritariamente, o papel da educação na distribuição igualitária do conhecimento; e nos anos 1990, a educação é considerada o principal instrumento para o desenvolvimento produtivo com equidade (CABRAL NETO & RODRIGUEZ 2007, p. 22).



Por outro lado, as reformas educacionais implantadas na América Latina sugeriam a implantação de novos modelos de gestão pautada em princípios igualitários e produtivos. Para isso, buscava-se empreender o desenvolvimento de estratégias sugeridas pelo PPE, como também das orientações da Conferência Mundial de Educação para Todos - CMEPT.

Nesse contexto, a concepção de gestão passa a ser vinculada ao abandono do modelo tradicional de gestão do Estado centralizador e burocrático e a adoção de uma “nova forma e estilo assentado na abertura das políticas para o debate popular, no estabelecimento de novas alianças, nos processos de descentralização e na ênfase na qualidade e na equidade da educação” (CABRAL NETO & RODRIGUEZ, 2007, p.32).

Diante disso, é importante salientar que,

No Brasil, a partir da década de 1980 e, mais precisamente, na década de 1990, o ajuste estrutural foi delineado no jogo das tensões entre as conquistas constitucionais, asseguradas pelas lutas dos movimentos sociais, e a reforma de cunho neoliberal. Ao lado das políticas de estabilização fiscal, as políticas sociais assumiram o trinômio defendido pela ideologia neoliberal: privatização, focalização e descentralização. Nessa configuração no estado capitalista, enfatizam-se a flexibilização do controle burocrático e das fronteiras do público e do privado, a regulação da eficácia e eficiência pela avaliação de resultados educacionais e o modelo gerencial das escolas com a responsabilização pelo cumprimento de metas, descentralizando responsabilidades com a educação pública (LIMA; LIMA & CARDOSO, 2012, p. 10).

Então, as mudanças oriundas das orientações estabelecidas pelos pactos educacionais que se estabeleceram principalmente na década de 1990, principalmente advindas da CMEPT, trouxeram, entre outras demandas, a necessidade de reestruturação dos sistemas educacionais em favor dos interesses ligados ao capitalismo. Por isso, de acordo com Cabral Neto (2009, p. 86), “[...] uma das consequências da implantação do novo modelo de gestão do sistema educativo foi a emergência de novas formas de regulamentação/regulação da ação educativa”.

É notório que a ação educativa esteja salvaguardada pela regulação de seus sistemas, que por sua vez são alvos de uma dinâmica em que se estabelece a regulação em três níveis. Segundo Cabral Neto & Rodriguez (2007, p. 33-34), “esses níveis são: Regulação transnacional, Regulação nacional e Regulação local”.

A regulação transnacional compreende, na concepção de Cabral Neto & Rodriguez (2007, p.33), “um conjunto de conceitos, instrumentos, normas e

orientações que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consultas internacionais”. Essas diretrizes referem-se ao domínio da educação e são tomadas pelos políticos, funcionários ou especialistas nacionais como obrigação ou legitimação para adaptarem ou proporem decisões ao nível do funcionamento do sistema educativo. Essa forma de regulação é exercida por países centrais e periféricos em decorrência dos efeitos do processo de globalização. É exercida também por estruturas supranacionais que, mesmo não assumindo formalmente um poder de decisão em matéria educativa, controlam e coordenam, por meio das regras e dos sistemas de funcionamento, a execução das políticas nesse domínio.

Entre os instrumentos e mecanismos de regulação transnacional pontuam-se os documentos orientados pelo CEPAL, BM e pela UNESCO. Por exemplo, o Relatório Anual do BM sobre a pobreza, partindo da ideologia de erradicar a pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada; a Declaração do México, “documento que qualificou os problemas identificados como graves carências educacionais” (CABRAL NETO & RODRIGUEZ, 2007, p.17) na América Latina e no Caribe. Entre outros mecanismos, a Resolução Nº 1/07, que trata da questão relativa ao PPE.

Em se tratando da regulação nacional, Cabral Neto & Rodriguez (2008, p.33-34), a compreendem como o modo pelo qual “as autoridades públicas exercem a coordenação, o controle e a influência sobre o sistema educativo, orientando, através de normas, injunções e constrangimentos, o contexto da ação dos diferentes setores sociais e seus resultados”. Assim sendo, na perspectiva da regulação nacional, tem-se como exemplo a própria LDBEN (1996), o PNE (2014) e o PDE (1998). Esses documentos compreendem os principais mecanismos de regulação na atualidade, pois orientam e reforçam as diretrizes que norteiam a educação brasileira.

Já em relação à regulação local, pode-se compreender que esta refere-se à microrregulação local que está relacionada ao “processo de coordenação da ação dos atores no terreno que resulta do confronto, interação, negociação ou compromisso de diferentes interesses, lógicas, racionalidades e estratégias”. Ocorre tanto em “uma perspectiva vertical, entre administradores e administrados, quanto em uma perspectiva horizontal, entre diferentes ocupantes de um mesmo espaço de interdependência” (CABRAL NETO & RODRIGUEZ, 2007, p.34). Nesse enfoque, têm-se como exemplo as demandas da organização escolar, ou seja, as relações

estabelecidas e as atribuições propostas pelos sistemas locais de educação, ou pelos próprios instrumentos normativos da escola que visam subsidiar as práticas da gestão escolar.

Assim sendo, é importante entender-se que os limites do espaço escolar e da gestão são os mais divergentes possíveis, tendo em vista ser necessário estabelecer relações com o que se desenha através da regulação *transnacional*, que por vez compreende a manifestação de interesses das estruturas supranacionais, que detêm o poder de controlar e coordenar a efetivação de políticas dominantes. Ela perpassa pela *regulação nacional* transplantada de ideologias administrativas de comando e traz na legalidade do sistema educativo interesses implícitos de classes. E enfim, no âmbito da *regulação local*, à medida que se observa na prática o descompasso entre os interesses da coletividade no espaço educativo e os processos regulatórios advindos dos papéis sociais assumidos pela ação dos gestores, os quais, na maioria das vezes, reproduzem interesses dos sistemas e dos mercados, em vez de contribuir com uma organização escolar de cunho emancipatório e coletivo.

Nesse aspecto, a visibilidade das funções exercidas por instituições e concepções que apresentam as regulações de forma evidentemente opressora deve ser alvo de questionamentos. Ou seja, deve-se buscar uma filosofia da práxis que apresente, inicialmente, uma atitude polêmica e crítica, como superação da maneira de pensar precedente e do pensamento concreto existente. E, portanto, antes de tudo, como crítica do senso comum (GRAMSCI, 1978).

Segundo Cabral Neto (2009, p. 35), “o mecanismo de regulação está presente nas recomendações dos projetos delineados para a América Latina, visto que a ênfase no local ganha foro privilegiado”. O autor destaca que todo esse aspecto conjuntural vislumbra ações que perpassam “a descentralização proposta pelas diretrizes da política educacional [e] traz implícita a ideia de autonomia (ainda que outorgada)”, o que pressupõe a definição de mecanismos de avaliação e o monitoramento das ações em nível das unidades escolares (CABRAL NETO, 2009, p. 35).

As considerações destacadas permite-nos entender que os níveis de regulação vão além do determinismo dos comandos econômicos; estes chegam ao chão da escola evidenciando que

A criação dos conselhos escolares com a participação de profissionais da escola, alunos e representantes da comunidade, a elaboração do Projeto Político-Pedagógico, prevendo formas de acompanhamento de suas ações, a elaboração de regimentos escolares com a definição de normas para orientar a gestão da escola e o seu relacionamento com os outros níveis do sistema de ensino (Secretaria de Educação e estruturas intermediárias) são, em essência, mecanismos de monitoramento da política em nível local (CABRAL NETO, 2009, p. 35).

No entanto, embora a escola deva primar pelo desenvolvimento de ações que levem à participação, ao interesse coletivo, à inclusão de práticas emancipatórias e libertária, e essencialmente à formação humana de forma privilegiada, caberiam, no tocante à sua estruturação, meios que levem à definição de preceitos que são estabelecidos pelo sistema educacional como condição essencial para a existência da escola. Neste caso, qual seria a função da escola diante dos mecanismos de monitoramento e controle de sua ação educativa e consequentemente da organização de sua gestão?

A resposta não seria significativamente simples, visto que há entre os princípios na formação do Estado o aspecto regulador, mesmo se estando num Estado de direito democrático. Nesse sentido, tem-se que adequar as possibilidades das instituições sociais ao comando majoritário do Estado. O fato aqui nos remete à necessidade de transposições de interesses democráticos participativos, que se efetivem de fato e de direito, numa estrutura social pautada pelas contradições existentes entre os interesses dominantes e dominados.

Portanto, face às considerações de Frigoto (1999, p. 71), “é necessário romper com o modo de pensar dominante ou com a ideologia dominante, pois, é condição necessária para instaurar-se um método dialético de investigação”. Uma armadilha é não dar a devida importância ao inventário crítico das diferentes e conflitantes concepções de realidade gestadas no mundo cultural mais amplo, nas concepções religiosas, nos diferentes sentidos comuns, especialmente o da concepção positivista da ciência, pois, em se tratando de uma análise do funcionamento de uma organização que se materializa em uma estrutura, não é mais do que a análise política que se manifesta na capacidade de tomar decisões relativas a temas cruciais e, portanto, de regular as ações das pessoas que, direta ou indiretamente, estão vinculadas a uma determinada organização.

### **3 ADMINISTRAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO EDUCACIONAL BRASILEIRO**

Abordar as formas de organização e as tendências que remetem à materialização de concepções de administração e gestão escolar no contexto educacional brasileiro constitui-se objetivo do presente capítulo, haja vista que neste estudo se faz necessário entender as bases clássicas da administração escolar no Brasil e as concepções de gestão adotadas pelo Estado brasileiro a partir de 1990, além de sua materialização nos espaços em que estão institucionalizadas.

Ao refletir sobre as influências de concepções de administração e de gestão sobre o meio social, é oportuno ressaltar que Marx e Engels, quando refletem sobre a participação ativa do homem na fomentação de suas decisões sociais históricas e nas condições ideológicas que o cercam, afirmam que

Os homens são os produtores de suas representações, de suas ideias etc., mas só homens reais e ativos, tais como se acham condicionados por um determinado desenvolvimento de suas forças produtivas [...]. E se, em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem invertidos como numa câmara escura, tal fenômeno decorre do processo histórico da vida (MARX & ENGELS, 1979, p. 36-37).

Tal assertiva nos permite inferir que os condicionantes externos, as forças produtivas e o processo histórico social influenciam diretamente a vida do homem. Logo, no que se refere às concepções de administração e gestão escolar, esses condicionantes são efetivamente produzidos pelas concepções de trabalho, homem, gestão, mundo, que se materializam no contexto das relações sociais, podendo mostrar que a liberdade do homem é possível assim que ele transforme a própria sociedade, eliminando o domínio de uma classe sobre a outra (BRANDÃO, 2002).

No entanto, para que essa transformação ocorra, é necessário que o homem, assumindo a função real e ativa desse processo, estabeleça relações reflexivas sobre a base material da sociedade que gera o trabalho alienado e também a consciência alienada. Nesse aspecto, analisa-se a concepção de administração e gestão escolar no contexto educacional brasileiro, abordando-se inicialmente o debate sobre a administração e gestão escolar, considerando a organização da escola a partir da análise do modelo clássico da administração escolar. Busca-se compreender o surgimento das concepções de administração e

gestão escolar na atualidade, além dos contrapontos e contrassensos existentes entre o gerencialismo e a gestão democrática.

### **3.1 Do modelo clássico da administração à concepção de gestão escolar**

Para compreender o modelo clássico da administração escolar e as críticas que fazem a esse modelo, reflete-se num primeiro momento sobre as afirmações de Drabach & Mousquer (2009), a fim de tentar entender como as relações sociais são estabelecidas, histórica e socialmente, na configuração da gestão escolar e quais as bases de materialização, na medida em que essas autoras entendem que as políticas públicas materializam questões que são decorrentes de um processo histórico envolvendo fatores políticos, econômicos, sociais e culturais. Nesse aspecto, “a trajetória que culmina na configuração atual da gestão escolar” (DRABACH & MOUSQUER, 2009, p. 259) e sua identificação nestes campos mostram âmbitos tendenciosos e contraditórios.

Levando-se em consideração tais aspectos, os estudos clássicos da administração escolar no Brasil mostram um período identificado como período de transição econômica, principalmente pela mudança de um modelo agrário-exportador para urbano-industrial. Nesse momento histórico, as políticas econômicas mundiais representavam reflexos da crise de 1929, evidenciada de forma inconteste com a quebra da Bolsa de Valores de Nova Iorque. Esse contexto de instabilidade econômica refletiu na política organizacional do Brasil, uma vez que originou a crise da política do café com leite, caracterizando-se como o elemento motivador da Revolução de 1930<sup>14</sup>, representando assim o movimento central de efetivação do capitalismo industrial no Brasil (LIBÂNEO, OLIVEIRA & TOSCHI, 2012).

Autores como Sander (2007), Drabach & Mousquer (2009) e Souza (2006) fazem referência em seus trabalhos intitulados, respectivamente: “Administração da Educação no Brasil”; “Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades”, e

---

<sup>14</sup> Segundo Andreotti (2006, p. 104), em artigo publicado na Revista *Histedbr On-line*, de agosto de 2006, em uma abordagem geral, a *Revolução de 1930* foi fruto da crise econômica do setor agroexportador do café, agravada com a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929, e dos embates entre segmentos sociais que não se consideravam referenciados no processo político da Primeira República, marcado por sucessivas eleições pactuadas entre os setores agrários. Notoriamente que o setor agrário era constituído pelo segmento agroexportador vinculado ao café, que detinha a hegemonia.

“Perfil da gestão escolar no Brasil” aos primeiros estudos, especificamente, sobre a administração escolar no Brasil. Elas apontam os estudos de Carneiro Leão como o marco do pensamento sobre a administração escolar no País, não apenas por ter sido o primeiro esforço de sistematização, mas por ser um dos mais citados referenciais para o estudo da administração escolar e da educação comparada.

Assim sendo, Souza, (2006, p. 28) *apud* Leão (1953), compreende que “o diretor defende a política de educação estabelecida, interpreta-a, realiza-a em sua esfera com inteligência e lealdade. [...] É então o coordenador de todas as peças da máquina que dirige, o líder de seus companheiros de trabalho, o galvanizador de uma comunhão de esforços e de ações em prol da obra educacional da comunidade” (LEÃO *apud* SOUSA, 2006, p. 28).

Uma questão importante tratada nas reflexões acima está associada à comparação da organização da escola à estrutura de uma “máquina” (objeto), considerando que toda essa estrutura está nas mãos de uma pessoa com responsabilidade para organizá-la. Nessa forma de organização existe uma denominação a esse sujeito, como orientador e coordenador. Assim, percebe-se nitidamente no enunciado que existe também uma relação hierárquica de quem dirige e de quem é dirigido, ou seja, de quem comanda e de quem é comandado.

A análise da citação nos mostra que no contexto histórico, pela percepção de Leão (1953), as primeiras produções teóricas sobre a administração escolar no Brasil concebiam o diretor da educação e da escola como o “sujeito” a serviço da administração pública e a serviço do Estado, servia e comprometia-se com os objetivos políticos da administração governamental (SOUZA, 2006).

Felix (1989, p. 24) destaca que “a administração escolar surgiu como uma disciplina introduzida no Curso Pedagógico do Instituto de Educação do Rio de Janeiro, cuja reforma foi elaborada por Anísio Teixeira, em 1933”. A autora demonstra que a reflexão sobre administração escolar deve ser orientada não apenas através de uma disciplina teórica específica, mas através de uma reflexão sobre as práticas que envolvem todo esse invólucro da administração escolar. A autora destaca, ainda, que após o período de implantação supracitado, em 1934 foi introduzida no currículo do Curso de Especialização de Administradores Escolares do Instituto de Educação de São Paulo e, posteriormente, em 1939, essa disciplina foi incluída no currículo do Curso de Pedagogia da Faculdade de Filosofia da Universidade do Brasil.

As análises de Sander (2007, p. 31-32) sobre a escola clássica da administração, destacam ser compreensível que

[...] a adoção dos princípios da escola clássica na administração pública obstaculizou o desenvolvimento de um enfoque interdisciplinar mais adequado à cultura e à sociedade brasileira. Os estudos dessa fase preocuparam-se, em grande parte, em caracterizar a situação da administração pública em termos de concordância ou discrepância entre o comportamento observado e os princípios da administração científica, industrial e burocrática de Taylor, Fayol e Weber. [...] essas descrições exploravam o nível processual da administração, com reduzida atenção ao papel dos fatores econômicos, políticos e culturais sobre o comportamento administrativo.

Observa-se que, ao trazer um entendimento sobre o período da administração clássica, o autor enfatiza as intenções dos estudos desse período, apontando uma caracterização dos reflexos da organização empresarial nos espaços escolares. Daí, nada mais perceptível nesse período que a limitação da estrutura administrativa em sua organização tecnocrática<sup>15</sup> de pensar a administração pública, assim como a educação e a gestão escolar de modo mais geral. Nota-se que as perspectivas restringem o pensamento sobre a organização da escola a uma lógica focal, da qual depreendem-se as ideias que remontam à necessidade de uma lógica contextual, relacional e processual no âmbito do pensamento sobre a administração escolar.

No entendimento de Souza (2006), José Querino Ribeiro foi um dos mais expressivos pensadores do período clássico da administração escolar no Brasil. Em seus escritos ele fez uma apresentação de um ensaio que focaliza simultaneamente um pensar sobre as formas de organização e administração da escola e também teoriza sobre sua organização.

Assim, a partir da percepção de Ribeiro, é possível entender que

[...] a educação pública, assim como a sua organização e a partir do contexto em financiamento público, deve apresentar resultados. O que demonstra que a efetivação de uma administração escolar segura é a alternativa necessária e suficiente (SOUZA, 2006, p.30).

---

<sup>15</sup> Utiliza-se o termo tecnocrático pautando-se no conceito de *tecnocracia* entendido por Sander (2007, p. 28) ao apontar que no Estado Novo instalou-se o reinado da tecnocracia como sistema de organização, com forte predomínio dos quadros técnicos, preocupados na adoção de soluções racionais para resolver os problemas organizacionais e administrativos. Seguindo os desenvolvimentos teóricos e praxiológicos internacionais da administração empresarial da época, o funcionamento eficiente das organizações era a preocupação central dos reformistas, cujas análises e prescrições se pautavam por um enfoque tecnoburocrático [...].



No enfoque apresentado, já se relacionam os interesses do Estado na proposição de intenções administrativas e gerenciais, como, por exemplo, a relação entre financiamento público e resultados, muito embora, essa característica só venha a ser mais explicitamente definida no âmbito das concepções advindas do Estado Neoliberal, no âmbito das perspectivas produtivistas.

Outra questão destacada nos estudos de Ribeiro é o aspecto que mostra que a administração escolar vai funcionar como um instrumento “executivo, unificador e de integração do processo de escolarização, cuja extensão, variação e complexidade ameaçam a perda do sentido da unidade que deve caracterizá-lo e garantir-lhe o bom êxito” (RIBEIRO, 1986, p. 30).

Na opinião de Drabach & Mousquer (2009), Querino Ribeiro aborda em suas publicações os processos da administração escolar. Para ele, esses processos ocorreram em três momentos distintos e sucessivos: antes das atividades específicas e supletivas da escola: planejamento e organização; simultaneamente a elas: comando e assistência à execução; ao fim de cada etapa de atividades: avaliação dos resultados e relatório crítico (DRABACH & MOUSQUER, 2009). O que é evidenciado neste relato é que as atividades da administração escolar requeriam momentos organizados que sugeriam o estabelecimento de ações para serem desenvolvidas na escola, mas que eram acompanhadas por um comando e também apresentavam uma contribuição para sua execução. Nesse sentido, utilizava-se de um serviço de supervisão constante, e, além do mais, se fazia avaliação dos resultados das práticas desenvolvidas pela gestão.

Nessa perspectiva, é válido salientar que

[...] a administração escolar tem a tarefa de organizar e coordenar os trabalhos escolares, a partir de informações coletadas na própria fonte dos problemas educacionais, uma vez que admite que nenhuma regulação estatal acerca dos currículos pode cercear a liberdade de condução da ação pedagógica do professor. Para tanto, é necessário um clima de ação coletiva na escola, superando-se as tradicionais formas hierárquicas da organização escolar (RIBEIRO, 1986, p. 66-67).

Ribeiro deixa claro que na história clássica da administração escolar as intenções com a organização da escola vislumbram a mesma perspectiva da organização e administração de uma empresa. Tal aspecto pode ser visualizado na hierarquização das funções assumidas pelos sujeitos no espaço escolar, principalmente quando comparado às funções que são assumidas pelos gestores

escolares, superiores às dos educadores. No contexto estudado, é possível conferir “como na administração pública, os estudiosos de administração educacional passaram a adotar a orientação técnica e pragmática própria da fase organizacional da história republicana” (SANDER, 2007, p. 32).

Nesse sentido, as produções teóricas de Manoel Bergström Lourenço Filho sobre a administração escolar foram salutares para a evolução do pensamento no período denominado clássico da administração escolar. É também nesse período que “surge o primeiro estudo sobre a administração do ensino no Brasil, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP)” (SANDER, 2007, p. 33).

É pertinente salientar que Lourenço Filho se apresentava como um dos defensores da luta pela solução dos problemas relativos à organização e administração escolar. Enfatizava, dentre outros aspectos, que esses problemas deveriam ser compreendidos, analisados e resolvidos com maior sentido de previsão, ou ainda, com base no conhecimento da realidade social em mudança e à luz de uma nova política de educação, movida pelo princípio da autonomia e eficiência.

O texto a seguir corrobora essa compreensão, ao explicitar:

[...] a Organização e a Administração não devem ser concebidas como fins em si mesmos. Devem ser entendidas sempre, [...] como um meio, o de tornar as instituições mais eficientes, e que assim, justifiquem os esforços que reclamam para seu satisfatório funcionamento [...]. É este princípio que tem levado a se criar doutrinas e teorias de Organização e Administração, válidas como modelos gerais, para quaisquer empreendimentos, sem exceção dos de natureza escolar (LOURENÇO FILHO, 1976, p. 46).

No argumento supra é estabelecido que administração escolar deve ser um caminho para que a escola alcance dos resultados desejados. Esses resultados seriam a produção exigida pelo sistema capitalista, daí poder-se inferir que a organização administrativa da escola, baseada nas normas gerais das teorias da administração, necessita organizar o trabalho educativo para atingir a eficiência e eficácia. Esse modelo apresenta características fundamentais, como: perspectivas de seleção e treinamentos; controle da organização da gestão; padrões racionalizados das funções; prêmios pelo desempenho e pela produção e incentivos; planejamentos e controle do trabalho e existência de especialistas responsáveis por uma das funções produtivas.

Percebe-se a organização e a administração como um meio de tornar as instituições, no caso as escolares, mais eficientes, pois assumem as influências das teorias da administração, principalmente na distribuição e no nivelamento das funções de autoridades, e, mais ainda, na tarefa fundamental para o exercício da função de organizador e administrador do empreendimento.

Outro aspecto importante trazido pela publicação *Organização e Administração Escolar* de Lourenço Filho (1976) são as informações contidas no Capítulo II, que aborda *as teorias gerais da administração: sua ampliação aos serviços escolares* e, conseqüentemente, o pensamento dessas teorias, tendo em vista a assertiva a seguir:

Nas teorias chamadas clássicas, o pressuposto fundamental é o poder motivador que uma estrutura formal por si mesma imponha a uma organização de fato. Explícita ou implicitamente, essas teorias admitem que certas formas de especialização e coordenação, racionalmente reguladas, acabam por oferecer um sistema de estímulos suficientes e satisfatórios para que um empreendimento qualquer se articule e preencha seus objetivos (LOURENÇO FILHO, 1976, p. 48).

É importante salientar que naquele contexto a estrutura escolar, em sua organização, era pensada a partir da perspectiva que apresentava ao sistema resultados. Ou seja, a escola assumiu uma prática fundada na teoria geral da administração, a partir do momento em que se exigia uma forma de administrar fundada em resultados satisfatórios ao empreendimento realizado.

No tocante à análise sobre o período clássico, retomam-se aqui as ideias de Anísio Teixeira, quando “nos anos 60, proferiu uma conferência na abertura do I Simpósio Brasileiro de Administração Escolar, na condição de Diretor do INEP, denominada “O Que é Administração Escolar?” (SOUZA, 2006, p.47). Nessa conjuntura, convém destacar a sua atuação como representante do INEP e, também, como estudioso da história da educação brasileira, considerando que

Os escritos de Anísio Teixeira sobre administração escolar resultam de suas experiências como administrador em órgãos da educação, em especial do período em que empreendeu reformas no sistema de ensino do Distrito Federal, enquanto Secretário da Educação. Anísio não chegou a escrever uma obra inteira sobre este assunto (DRABACH & MOUSQUER 2009, p.270).

Entretanto, em seus apontamentos pode-se perceber que sua posição privilegiada na administração de instituições públicas de educação denota afinidade

com a questão, pois esteve diretamente na função de administrador, a qual lhe possibilitou o conhecimento de toda a configuração político-administrativa e organizacional das práticas administrativas da educação e da escola.

A produção teórica de Anísio Teixeira passa a ser classificada como uma referência do período clássico da administração escolar e também do período crítico, visto que, além de evidenciar perspectivas da administração clássica, também permite ser identificada como crítica à organização da administração e da escola. Ademais, mostra de certa forma uma compreensão dos conceitos na relação entre a democracia e a educação.

A exemplo a reflexão empreendida por Anísio Teixeira no livro *Educação no Brasil*, no capítulo destinado à crise educacional brasileira, que já demonstra as perspectivas críticas sobre a organização da escola, quando ele escreve:

As escolas passaram a ter dois objetivos: a formação geral e comum a todos os cidadãos e a formação dos quadros de trabalhadores especializados e de especialistas de toda a espécie exigidos pela sociedade moderna. [...] a formação comum dos homens não é formação propriamente intelectual, [...] é uma formação prática, destinada ao cidadão, em uma sociedade complexa e com trabalho extremamente dividido (TEIXEIRA, 1976, p. 37).

Essa complexa necessidade de formação do trabalhador compreende uma das críticas do autor à organização da escola, já que a própria escola estava a dar “mostra da insatisfação e a lutar por melhorar e adaptar seus métodos às novas condições do tempo e da época”. A esse respeito, nota-se que a “revolta contra a uniformidade e rigidez [...] é manifesta e está a exigir reforma” (TEIXEIRA, 1976, p. 50).

Endossa-se o posicionamento de Drabach & Mousquer (2009, p.271) quando apontam que Anísio Teixeira, em sua obra, instaura um pensamento inovador que rompe com a defesa dos princípios da administração geral adequados à educação, visto que sua compreensão evidencia que a concepção associada às perspectivas administrativas clássicas ainda estiveram presentes até o final da década de 1970. Assim sendo, seu pensamento influenciou mudanças na concepção do campo da administração escolar no contexto educacional brasileiro, pois, como o próprio Anísio Teixeira destaca, “parece-me, assim necessário, se desejarmos restaurar as nossas escolas, retirá-las do magma da administração geral e formal do Estado e dar-lhes organização autônoma” (TEIXEIRA, 1976, p. 50).

Sabe-se que a organização da educação e da escola brasileira, de modo geral, ao longo do processo histórico, sofreu e vem sofrendo influências das estruturas produtivas dos sistemas econômicos, políticos, sociais e culturais, principalmente no que se refere à implementação de políticas que dispõem sobre as bases e a organização da educação brasileira, tais como Lei de Diretrizes e Bases, Planos Nacionais de Educação, entre outros, como também no referencial teórico que dá sustentação às bases conceituais das concepções, tendências e dos programas referentes à sua estrutura de funcionamento.

Na concepção de Drabach & Mousquer (2009), compreender a “trajetória histórica do campo da administração escolar até o momento atual, em que se insere a Gestão Democrática, é imprescindível para que possamos identificar as bases em que este se assenta”. As referidas autoras reafirmam que essa compreensão contribui para não recairmos em nomenclaturas vagas que não repercutem em transformações expressivas para a educação. Recorre-se então do debate sobre como ocorreu a legitimação da concepção de gestão escolar enquanto paradigma de orientação das práticas do sistema educacional e escolar no Brasil.

O estudo de Souza (2006, p. 66) “mostra que os trabalhos que surgiram no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980 inauguraram uma perspectiva crítica na análise da gestão escolar”, visto já ressaltarem, por parte de produções teóricas, uma nova forma de perceber a organização da escola pautada numa perspectiva de transformação social, que não se detenha somente no objetivo de ensinar, mas que considere também ações de cunho financeiro, pedagógico, humano e material em favor da formação para a cidadania, com garantia de direitos e deveres.

Outro posicionamento trazido pelas produções teóricas é o desenvolvimento de uma perspectiva democrática que viabilize e respeite o desejo coletivo nas práticas de organização da escola de forma participativa e, ainda, que promova a democratização do ensino e da escola, na medida em que sua dinâmica busque criar mecanismos e instrumentos que favoreçam e fortaleçam a participação, tanto em relação ao acesso ao conhecimento como também no empreendimento de ações político-administrativas e pedagógicas da escola.

Na percepção de Paro (2009), a concepção de gestão escolar começa a ser discutida e evidenciada na dinâmica acadêmica brasileira a partir da introdução de um debate crítico educacional sobre o caráter conservador e autoritário da

administração e seus reflexos no âmbito educacional. Tal perspectiva se intensificou no contexto socioeconômico e político dos anos de 1970-80 a partir do seu compromisso com a transformação social e a democratização do ensino e da escola (PARO, 2009).

Tal enfoque deixa claro o compromisso com a transformação social e a democratização do ensino e da escola, porém não se percebe concretamente, *a priori*, no contexto educacional, práticas precisas para efetivação dessas mudanças. Em outras palavras, já se apresentava nas produções teóricas um discurso emancipatório e democrático para a organização da escola, mas de fato não se tinha assegurada na legalidade a efetivação desses anseios. A exemplo, destaca-se o contexto de reorganização política de transição entre o regime ditatorial para uma nova ordem democrática no Brasil, à medida que surgiram os primeiros trabalhos que criticavam a organização administrativa da escola clássica, baseada principalmente no modelo taylorista-fordista, e trazia um novo invólucro como a denominação de gestão escolar, que posteriormente assumiu a nomenclatura de gestão escolar democrático-participativa.

É imprescindível ressaltar que o pensamento crítico ao modelo conservador de administração escolar contribuiu para que a concepção de gestão escolar, com sua característica democrático-participativa, fosse efetivada na legalidade das políticas educacionais brasileiras.

Ainda na década de 1980, é importante destacar os acontecimentos e movimentos sociais importantes que ocorreram no Brasil, dentre os quais o fortalecimento da luta dos movimentos sociais que exigiam a participação da estrutura organizacional política e social do país. Tais reivindicações remontavam à luta e refletiam-na em favor da reestruturação e redemocratização do Estado brasileiro.

Nesse contexto, a sociedade brasileira, por meio dos movimentos sociais, reivindicava a descentralização dos instrumentos de gestão, principalmente em sua esfera administrativa, política e financeira, à medida que se almejava a implantação de uma nova estrutura na política brasileira de modo geral e, em especial, para a política educacional. Assim, ao longo dos anos de 1980, o Brasil registrou diversos acontecimentos que levaram a uma valorização do pensamento democrático, pois já se tinha uma luta em favor da participação dos movimentos sociais na administração do país.

Essas concepções de participação popular e democracia vieram à tona, associadas à formação de pensamentos progressistas de libertação tratados nas concepções contrárias ao regime ditatorial, entre outros, o movimento da sociedade civil organizada em favor da democracia, como os movimentos políticos em favor das *Diretas Já* e da formação Constituinte.

Destaque-se, igualmente que na opinião de Drabach & Mousquer (2009, p. 271), o “novo enfoque constitui-se principalmente a partir das lutas em prol da democracia e da cidadania”, aspecto este que aproxima os sujeitos, cidadãos, dos interesses sociais mais amplos exigidos pela coletividade.

Outro aspecto ligado à organização da educação e da escola seria a consolidação de uma nova configuração da gestão educacional e escolar que se deu através do aprofundamento “[...] de estudos em nível de pós-graduação no país e a influência da literatura sociológica com base marxista”. Logo, é notória a reificação<sup>16</sup> do significado da terminologia gestão escolar apontada por Luck (1997) quando este afirma que o termo gestão representa, na educação, uma mudança de concepção que se configura no reconhecimento da importância da participação da coletividade nas decisões sobre o planejamento e orientação do seu trabalho, ou seja, no fortalecimento da democratização do processo pedagógico em oposição a um processo administrativo fundado na organização verticalizada e hierarquizada de poderes, em tudo afinado com o modelo taylorista/fordista adotado pelas empresas.

Nessa ótica de entendimento, Sander (2007) reitera os apontamentos acima, destacando também que esta nova forma de pensar “a organização da escola revela a existência de um renovado interesse pela própria reconstrução teórica no campo da gestão da educação, visando superar a histórica tradição positivista e funcionalista [...]”. No campo educacional brasileiro – acompanha, historicamente, o surgimento de inúmeros paradigmas conceituais e modelos (SANDER, 2007, p. 62).

O enfoque acima deixa claro o interesse das produções teóricas que criticam a abordagem positivista acerca do entendimento da organização da escola.

---

<sup>16</sup> Adotou-se o conceito de reificação compartilhando as ideias de Georg Lukács (1885-1971), alargando e enriquecendo um conceito de Karl Marx (1818-1883), compreende como o processo histórico inerente às sociedades capitalistas, caracterizado por uma transformação experimentada pela atividade produtiva, pelas relações sociais e pela própria subjetividade humana, sujeitadas e identificadas cada vez mais ao caráter inanimado, quantitativo e automático dos objetos ou mercadorias circulantes no mercado.

Ao pensar na organização escolar e na forma de uma gestão mais democrática, reafirmam-se as lutas sociais pelo controle das instituições educativas. Esse desejo é expresso pelo autor mencionado, ao afirmar o desejo por uma orientação de base social e histórica a partir de interesses comuns.

A utilização da nomenclatura gestão escolar está subsidiada também em críticas sobre as práticas de administração escolar fundadas na escola clássica, principalmente por seu caráter tecnocrático historicamente constituído. É observável que não somente o interesse político e pedagógico permeia o uso da nomenclatura, mas também as condições subjetivas dos interesses coletivos dos sujeitos envolvidos no processo de gestão escolar que possivelmente denotam a formação de uma perspectiva democrática e participativa.

Outro aspecto que evidencia o reconhecimento pelo Estado brasileiro da terminologia gestão escolar refere-se ao princípio de gestão democrática do ensino público incluído na Constituição Federal de 1988. No documento oficial, o texto já relaciona a democratização da escola pública como um princípio constitucional que orienta o acesso à educação pública para todos e se amplia ao afirmar que o processo de democratização deve fundamentar as práticas de gestão da escola pública. Neste contexto de mudanças, foi com a promulgação em 1996 da LDBEN, Lei Nº 9.394/96, que as instituições escolares passaram a ser compreendidas como espaços de gestão e vivências democráticas, conforme disposto no artigo abaixo:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público da 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.

A fomentação, pela gestão da escola, de espaços de participação da comunidade é de fato ainda um grande desafio para a escola pública, principalmente se esse debate elevar uma reflexão sobre as ações prioritárias da escola e, conseqüentemente, sobre a participação efetiva dos sujeitos nas tomadas de decisão em favor dos interesses coletivos.

Estas ações podem ser oriundas de debates coletivos ou de interesse pessoal do gestor. No entanto, quando se abre para a participação da comunidade escolar já se pressupõe a descentralização do poder. Assim sendo, no momento em



que todos participam, constituindo-se em um processo democrático, não há espaço para relações hierárquicas, como se constituíam na concepção de administração escolar.

Em suas contribuições para o entendimento das novas perspectivas de organização escolar Arroyo (1999), compreende que, ao analisar a relação entre a racionalidade administrativa e o processo educativo, começa-se por questionar qual a contribuição desta racionalidade para a diminuição das desigualdades sociais e acaba-se por concluir que “há sintomas de que o sistema escolar vem contribuindo para o contrário” (ARROYO, 1999 p. 38). Nesse sentido, o autor discute a insuficiência do processo educativo do sistema escolar e aponta como um dos vieses desse fracasso a dinâmica organizacional da administração desse processo.

Na sequência, a justificativa para a afirmação acima é descrita por Drabach & Mousquer (2009) quando afirmam que

[...] a administração tem sido vista como exercício do poder a fim de reproduzir determinadas relações sociais que são funcionais à manutenção da sociedade civil sob o prisma do desenvolvimento econômico, ou seja, do capitalismo. Tendo em vista que as desigualdades são inerentes à lógica deste sistema produtivo, a administração escolar, ao reproduzir as relações capitalistas, contribui na manutenção de tais desigualdades (DRABACH & MOUSQUER, 2009, p. 271).

De acordo com essas considerações, pode-se entender que a influência do sistema produtivo na manutenção das relações de poder estabelecidas em atendimento às imposições do modelo capitalista de produção constituem-se como práticas determinantes na configuração das políticas educacionais na ordem e na disseminação dos parâmetros orientadores das práticas de gestão pública e para a gestão da escola.

Paro (2009), ao refletir sobre o tema na obra *Administração escolar: introdução crítica*, adota a nomenclatura administração escolar para destacar que “a administração é um produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade” (PARO, 2009, p. 24). Reafirma que para melhor compreender-se a natureza da administração escolar, é preciso examiná-la em todos os seus âmbitos de organização. Em outro momento amplia esse entendimento evidenciando que “a atividade administrativa, enquanto utilização racional de recursos para atingir fins é condição necessária da vida humana” (PARO, 2009, p. 45). Além do que, toda atividade administrativa

participa também das contradições e forças em conflito em cada período histórico e em cada formação social, sejam elas sociais, econômicas, políticas, culturais, entre outras.

Ainda com base nas compreensões de Paro (2009), é importante ressaltar a ideia de que, no contexto da sociedade capitalista em que vivemos,

[...] a transformação social precisa ser entendida num sentido que extrapole o âmbito das meras reformas, de iniciativa da classe que detém o poder, e que visam tão somente acomodar a seus interesses os antagonismos emergentes da sociedade (PARO, 2009, p. 120).

Nas reflexões desenvolvidas, destaca-se que a atividade administrativa defendida por Paro (2009) não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender às necessidades e aos interesses de pessoas e grupos, visto que a educação escolar também se apresenta nas relações históricas. Portanto, a organização e administração da escola estão organicamente ligadas à totalidade social, onde ela se realiza e exerce sua ação, ao mesmo tempo em que encontra as fontes de seus condicionantes (PARO, 2009).

### **3.2 Gerencialismo e Gestão democrática: ambiguidades e contrassensos**

Este texto busca contribuir com uma análise sobre as ambiguidades e contrassensos existentes entre as concepções de gestão escolar ancoradas em perspectivas gerencialista e democrático-participativa. E considerando todo o contexto já apresentado, faz-se necessário dialogar sobre esses conceitos, principalmente visando demarcar um entendimento inicial como parte fundamental para a compreensão do estudo e dos reflexos dessas gestões no cotidiano das escolas.

Antes de adentrar na questão principal do tópico em questão, buscou-se situar o contexto político da gestão pública no Brasil a fim de que se percebam as relações que são estabelecidas no âmbito macro organizacional do sistema.

A crise do capitalismo e da recessão dos países, iniciada no final de 1960, e acentuada na década de 70 do século passado, induziu o questionamento acerca da organização do Estado e das políticas públicas (CASTRO, 2007). Assim, “a redefinição do papel do Estado na economia e a tentativa de reduzir os gastos

públicos na área social, tarefa esta nem sempre bem sucedida, foram as duas saídas mais comuns à crise das dimensões econômica e social do antigo tipo de Estado” (ABRUCIO, 1997, p. 07).

A educação e os processos que envolvem sua organização, quer sistemática, quer assistemática, quando compreendida no plano das determinações e das relações sociais, apresenta-se historicamente como um campo de disputa hegemônica. Nesse contexto, Frigotto (2003, p.25) compreende que “esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe”.

Segundo as concepções de Abrucio (2007), pode-se compreender que as transformações e mudanças mais profundas na gestão pública ocorreram, principalmente, da Constituição de 1988, que reordenou três aspectos: a democratização do Estado, a descentralização e a reforma do serviço civil por meio da profissionalização da burocracia.

Assim, na percepção de Cabral Neto (2009), essas transformações intensificaram-se nos governos iniciados na década de 1990 e estabeleceram formas e modelos de organização administrativa no Brasil. Nesse sentido, destacar-se-ão alguns pontos importantes que refletem esse direcionamento, a saber:

- No governo de Fernando Collor de Mello, em dois raciocínios falsos que contaminaram o debate público: a ideia de Estado Mínimo e o conceito de marajás. Houve o desmantelamento de diversos setores e políticas públicas, além da redução de atividades estatais essenciais. Em nome do combate aos marajás e ao “Estado-elefante”, o governo Collor foi marcado por altos índices de corrupção no país [...].
- No Governo Itamar Franco, foram produzidos documentos importantes como “diagnósticos sobre a situação da administração pública brasileira”.
- No governo de Fernando Henrique Cardoso, dentre as principais medidas tomadas, foi criado o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) que, sob a direção do Ministro Bresser-Pereira, procedeu a um diagnóstico que ressaltava, na visão do ministro aquilo que havia de mais negativo na Constituição de 1988 e apoiava-se fortemente no estudo e na tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente, marcada pela construção da nova gestão pública [...].
- O governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva demarca a continuidade de uma série de iniciativas advindas da experiência anterior da modernização do Estado brasileiro. [...] contudo, uma experiência bem-sucedida no campo da gestão pública, no governo do presidente Lula, deu-se no plano federativo, representada por duas ações: O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados e do Distrito Federal (PNAGE) e o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros (PROMOEX) (CABRAL NETO 2009, p. 187-191).

O referido autor retoma possíveis comparações entre os governos que se estabeleceram durante os governos de Fernando Collor de Mello e de Luís Inácio Lula da Silva, demarcando possíveis evoluções na gestão pública, principalmente as relativas ao modelo de gestão adotado por esses governos. No entanto, o estudo considera que tais aspectos vislumbram apenas uma face da administração governamental que é a de subsidiar a formação de um mercado econômico estável.

Essas formas de pensar a gestão do Estado brasileiro repousa sobre os comandos e a estrutura do planejamento adotado, visando atender a possíveis reorganizações no âmbito social, político e econômico na esfera das intenções de cada governo. E o reflexo de toda forma de organização influencia as políticas educacionais, que por sua vez apontam os determinantes da concepção de gestão escolar que deve ser empreendida pelo Estado.

A gestão escolar como promotora da organização da escola apresenta suas características objetivas baseadas em políticas adotadas pelo Estado. Essa forma de organização é assumida pela escola quando passa a respaldar suas ações nos instrumentos técnicos e normativos e pelos mecanismos de objetivação das políticas educacionais.

A escola brasileira, assim como a sua gestão, conforme já apontado anteriormente, ao longo de seu processo histórico esteve influenciada por tendências organizacionais que refletiam diretamente nas ações administrativas, políticas e pedagógicas. Essas tendências materializavam-se em orientações e instrumentos normativos do Estado brasileiro, assim como orientavam as práticas exercidas no contexto escolar e, de modo pouco esclarecido, na subjetividade dos profissionais da educação, de modo geral, com destaque para os da escola.

Nesse contexto, a concepção de gestão escolar adotada pelo Estado brasileiro, a partir de 1990, evidencia mudanças ligadas à reorganização do Estado como um invólucro constituído pelas orientações neoliberais. Essa reforma estrutural de organização do Estado brasileiro visava à organização do espaço político, econômico, financeiro, social e educacional por meio de medidas direcionadas à melhoria da qualidade da administração na ordem gerencial.

Não se pode esquecer de que esse momento histórico de readaptações e reestruturações administrativas teve por base o processo de redemocratização do Brasil e trouxe como sugestão a implementação dos princípios de participação,

autonomia e democracia que vêm se propagando nas interfaces das ações político-administrativa e pedagógica da escola.

Segundo as considerações de Oliveira (2010, p. 90), o setor educacional é influenciado pelos processos e ideais de desenvolvimento, principalmente na década de 1990. Observa-se que a descentralização começa a subsidiar as transformações e mudanças propugnadas para a organização e administração dos sistemas de ensino, seguindo assim as orientações gerais no quadro de desenvolvimento atual. Para a referida autora, a visibilidade da teoria do desenvolvimento é notória, e ela ressalta:

A partir da década de 1990, percebem-se mudanças nas orientações presentes nas reformas educativas no Brasil, em âmbito federal, estadual e municipal. O primeiro aspecto que merece ser destacado é o fato de que estamos diante da emergência de reformas educativas que, no entanto, são anunciadas como reformas administrativas. Estas reformas são, na grande maioria, congruentes com os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada em março de 1990, e na Declaração de Nova Delhi de dezembro de 1993 de atendimento à demanda da universalização do ensino básico (OLIVEIRA, 2010, p. 90).

Desse modo, nas políticas educacionais são desenvolvidos programas, estratégias e ações práticas visando à qualidade da aprendizagem e ao sucesso das ações didático-pedagógicas de modo geral. Porém, é interessante perceber-se que esse processo não se efetiva apenas nos documentos legais; ele é resultante da concepção de sujeitos, de gestão, de gestores e, sobretudo, da concepção de homem que se quer formar.

Nesse eixo de entendimento da materialização das políticas públicas em práticas e ações, é necessário ter objetivamente e subjetivamente o entendimento sobre o tipo de concepção de gestão que se tem e se quer, pois só assim pode-se refletir sobre os processos evolutivos da educação: onde começam e terminam as influências das concepções de gestão no contexto vivenciado. Não se deve, portanto, esquecer de que a definição da concepção deve ser de alcance e de natureza política e social das atribuições que são determinadas à gestão educacional de forma macro do sistema e micro em relação às ações vivenciadas no cotidiano das escolas.

Portanto, pensar na concepção de gestão educacional escolar de modo geral implica compreender-se a cultura da escola brasileira e dos seus processos, bem como articulá-los com as relações econômicas e sociais mais amplas. Seria

necessária a compreensão dos processos organizacionais do sistema educativo e da escola, e que os aspectos culturais na escola envolvem diretamente os diferentes segmentos das comunidades local e escolar, seus valores, comportamentos e suas atitudes.

É oportuno evoluir num entendimento sobre concepções de gestão escolar de modo geral, dando-se ênfase às que permearam os invólucros das políticas de gestão adotadas a partir dos anos de 1990. Ademais, para conseguir-se realizar a tarefa com mais efetividade, precisa-se buscar um entendimento da totalidade, através de uma percepção dialética sobre as bases econômicas, políticas e sociais do período, a fim de se perceberem as determinações emergentes.

Nesse sentido, destaca-se a compreensão de Kosik (1976) que explicita:

O pensamento dialético parte do pressuposto de que o conhecimento humano se processa num movimento espiral, do qual cada início é abstrato e relativo. Se a realidade é um todo dialético e estruturado, o conhecimento concreto da realidade não consiste em um acrescentamento sistemático de fatos a outros fatos, e de noções a outras noções. É um processo de concretização que procede do todo para as partes e das partes para o todo e justamente neste processo de correlações em espiral no qual todos os conceitos entram em movimento recíproco e se elucidam mutuamente, atinge a concreticidade (KOSIK, 1976).

E uma concepção aceita na atualidade pelo Estado brasileiro é a de que

[...] a escola é um espaço de contradições e diferenças. Nesse sentido, quando buscamos construir na escola um processo de participação baseado em relações de cooperação, no trabalho coletivo e no partilhamento do poder, precisamos exercitar a pedagogia do diálogo, do respeito às diferenças, garantindo a liberdade de expressão, a vivência de processos de convivência democrática, a serem efetivados no cotidiano, em busca da construção de projetos coletivos (BRASIL, 2004, p. 26).

As práticas do cotidiano escolar mostram-se de certa forma preenchidas, mesmo que não tão claras e/ou explícitas, por concepções educacionais e pedagógicas, políticas educativas como concepções de gestão educacional e, entre outras, as disparidades da materialização dessas proposições sugeridas pelo sistema educativo. Na atualidade, duas tendências são mais evidentes: a gerencialista e a democrático-participativa.

O termo gerencialista ou gerencialismo, no tocante à forma de organização da educação e conseqüentemente da escola, compreende uma forma

de gerir; gerenciamento que tem por função ou exercício de gerente, de administração.

Segundo Houaiss (2014), o termo gerencialismo está associado a:

Mandato convencional ou contratual pelo qual alguém é investido na posição de administrador dos negócios de uma sociedade, com poderes para cumprir os objetivos do contrato social ou a indivíduo ou conjunto de indivíduos investidos nessa função ou mandato.

O gerencialismo parte de uma crítica à produção patrimonialista de caráter burocratizado defendido por Weber<sup>17</sup>. Baseia-se no controle dos gastos públicos e também em relação à melhoria da qualidade dos serviços prestados no serviço público, neste caso, a escola. Nesse aspecto, a função da gestão escolar baseada nos moldes gerencialistas, na compreensão de Leite & Albuquerque (2012), são aquelas instituídas de forma quase mercantil de delegação de poderes e de relação com a demanda educacional, tendo o mercado como indicador das realizações em todas as esferas sociais, ressignificando não só o conceito de cidadania, mas também os conceitos de participação, democratização, democracia e autonomia. Toda essa conjuntura visa, principalmente, à elaboração, o monitoramento e à avaliação das ações, através de metas e índices, que devem ser implantadas a fim de se perceberem os resultados, configurados pela eficiência e a eficácia do sistema educacional e conseqüentemente da escola.

Numa crítica às relações estabelecidas pelo mercado, numa perspectiva gerencialista, Frigotto (2003) ressalta:

A ideia-chave é de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. [...] a ideia de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomando como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção (FRIGOTTO, 2003 p. 41).

---

<sup>17</sup> A teoria da Burocracia (1909), oriunda dos estudos de Max Weber, enfatiza a formalização, como características principais: a obediência a normas, rotinas, regras e regulamentos; divisão do trabalho hierárquico direcionado à obediência às ordens dos superiores e conferência de status às posições hierárquicas elevadas. Neste aspecto, é importante salientar que para Max Weber, na burocracia ideal, a promoção ou escolha do profissional deve ser baseada exclusivamente pelo mérito/competência. Para ele, a burocracia era o exemplo ideal contra as escolhas arbitrárias e pessoais para composição dos cargos públicos. No entanto, esses métodos equivocados ainda eram utilizados em grandes administrações públicas, por falta de substitutos eficazes para alguns cargos (DUBRIN, 2008).

O gerencialismo assume na perspectiva escolar, dentre outros direcionamentos, a distribuição das funções organizacionais e de controle dos resultados, a instituição de instrumentos de gerência, adequação dos resultados ao empenho dos profissionais, a adoção e a qualidade dos instrumentos gerenciais inovadores, valorização do profissional por meio de estratégias de aperfeiçoamento e intensificação de uma política de formação, de valorização e remuneração dos profissionais, no intuito de reforçar a perspectiva da produção capitalista (LEITE & ALBUQUERQUE, 2012). Por isso, a lógica assumida pelas reformas estruturais que a educação pública vai viver no Brasil nesse período em todos os âmbitos tem o mesmo vetor. “Os conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência serão incorporados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas” (FERREIRA & AGUIAR, 2006, p. 95-96).

Cabral Neto (2009, p. 45) afirma a esse respeito:

Trata-se de transferir a educação da esfera política para a esfera do mercado, negando sua condição de direito social e transformando-a em uma possibilidade de consumo individual, variável segundo o mérito e a capacidade dos consumidores.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a educação, que poderia ser uma alavanca essencial para a mudança, tornou-se instrumento daqueles estigmas da sociedade capitalista e uma peça do processo de “acumulação de capital e de estabelecimento de um consenso que torna possível a reprodução do injusto sistema de classes. Em lugar de emancipação humana, agora é mecanismo de perpetuação e reprodução desse sistema” (MÉSZÁROS, 2008, p.15). Assim, “ao mesmo tempo o Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas” (FERREIRA & AGUIAR, 2006, p. 101).

A função do Estado na implementação das políticas nacionais passa a ser de ordem ampla, pois “indica o papel do Estado, na medida em que deixa de ser visto como mero mediador de interesses antagônicos, para situá-lo à luz da correlação de forças que se trava no âmbito da sociedade civil e política” (DOURADO, 2006a, p. 27). Então, neste espaço de conflitos evidencia-se que a ação gestora assume uma postura de equilíbrio, ou seja, passa-se a perceber que



as forças se processam no seio da sociedade, que reflete o processo complexo de disputas, visto que a concepção de gestão escolar transforma-se em ação para subsidiar o fortalecimento das políticas educacionais, pautadas na legalidade e nos instrumentos normativos.

O intuito de trazer inicialmente um breve debate concernente à diferença entre os conceitos de gerencialismo e de gestão democrático-participativa adveio para que se tivesse uma ideia mais geral sobre as características específicas de cada uma dessas concepções. Ratificando o contexto apresentado, o exercício aqui empreendido continua a fim de se perceberem as diferenças em questão.

Além disso, a exigência das transformações econômicas e políticas exigem uma readaptação e readequação das políticas organizacionais sistêmicas a um novo modelo produtivo implantado, visando ao desenvolvimento de medidas para a melhoria da qualidade da administração. Dessa forma, segundo as considerações de Cabral Neto (2009),

Passa-se a defender a formatação de um novo modelo de gestão pública. [...] A defesa situa-se na perspectiva de reformar o Estado para que se torne mais enxuto e mais forte e, assim, possa desenvolver as condições objetivas para materializar-se as reformas necessárias à superação da crise, incluindo a retirada de direitos sociais historicamente conquistados pelos trabalhadores. A reforma gerencial que se delineia para essa nova conjuntura deveria ter como principais características: a desburocratização, a descentralização, a transparência, a *accountability*, a ética, o profissionalismo, a competitividade e o enfoque no cidadão (CABRAL NETO, 2009, p.171-172).

O referencial acima evidencia, entre outros aspectos, que a reestruturação do Estado e as modificações assumidas pela gestão pública influenciaram diretamente a forma de organização dos serviços públicos. No enfoque, a adoção do modelo gerencial traria, além de ultrapassar o modelo burocrático, um novo delineamento às ações organizativas do Estado e dos serviços públicos, incluindo a educação. Logo, foi “neste contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e de avanço de uma ideologia privatizante que o modelo gerencial se implantou no setor público” (ABRUCIO, 1997, p.11).

É importante entender que a reforma gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa,

concedendo-se, assim, maior autonomia às agências e aos departamentos (CASTRO, 2007).

Isso é corroborado por Pereira (2004, p. 109), ao afirmar:

A reforma gerencial objetiva aumentar a eficiência e a efetividade dos órgãos e agências do Estado, melhorar a qualidade das decisões estratégicas de governo e de sua burocracia e assegurar o caráter democrático da administração [...]. O modelo gerencial, mesmo inspirado na iniciativa privada deve, impreterivelmente, adequar-se ao contexto político-democrático em que está inserido.

Esses argumentos fazem referência a duas formas distintas de organização das ações públicas: uma, de cunho gerencialista e outra, de cunho democrático-participativa. Embora a primeira assuma algumas diretrizes da segunda, existem, na opinião de Castro (2007) Abrucio (1997) e de Cabral Neto (2009), diferenças substanciais na prática, principalmente na organização da escola.

É oportuno salientar que, de acordo com a opinião de Abrucio (1997),

Nos últimos anos o modelo gerencial não tem sido somente utilizado como mecanismo para reduzir o papel do Estado. O *managerialism* se acoplou dentro de um processo de defesa da modernização do setor público, a conceitos como busca contínua da qualidade, descentralização e avaliação dos serviços públicos pelos consumidores/cidadãos. Portanto, há atualmente mais de um modelo gerencial; ou, melhorando a argumentação, no embate de ideias proporcionado pela introdução do *managerialism* na administração pública surgiram diversas respostas à crise do modelo burocrático weberiano, todas defendendo a necessidade de se criar um novo paradigma organizacional (ABRUCIO, 1997, p. 12).

Na concepção de Cabral Neto (2009), o gerencialismo “não se apresenta como uma doutrina rígida e fechada; tem uma grande possibilidade de transformação, flexibilização”; incorpora críticas à sua prática e vem modificando o seu arcabouço; não apresenta um paradigma global capaz de responder a todos os problemas da crise do modelo burocrático. Para o referido autor, “como estratégia da nova gestão pública, o modelo gerencial, em acordo com o argumento da flexibilidade e da necessidade de permanente atualização, vem passando por modificações desde a sua formulação inicial” (CABRAL NETO, 2009, p. 177).

Importa considerar que, segundo Castro (2007),

O modelo gerencial para o serviço público foi importado da iniciativa privada, destacando-se a Grã-Bretanha como laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao serviço público [...]. No entanto, apesar das características comuns às experiências de reforma, não há um sentido unívoco, isto é, um só paradigma organizacional que guie todas as ações (CASTRO, 2007, p. 124).

Partindo das considerações acima, Abrucio (1997) identifica três fases do gerencialismo: o Modelo Gerencial Puro (MGP); o modelo *consumerism* e o modelo gerencial *Public Service Orientation* (PSO). Na concepção desse autor, existe uma constatação mais importante, qual seja, embora haja diferenças entre as teorias, elas não são mutuamente excludentes; há uma incorporação dos aspectos. A passagem de uma teoria a outra é realizada através de uma crescente inclusão de temas (ABRUCIO, 1997). E acrescenta:

Os conceitos do *managerialism* invadiram o setor público dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha a partir da eleição dos governos conservadores. Era, inicialmente, uma maneira bem particular de se utilizar os instrumentos do modelo gerencial, por meio daquilo que chamo de gerencialismo puro, mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade da organização (ABRUCIO, 1997, p. 11).

No Modelo Gerencial Puro (MGP), primeira fase do gerencialismo, seus idealizadores sistematizavam uma crítica radical ao modelo burocrático, pondo em destaque a incapacidade desse modelo de continuar a responder às necessidades da administração no atual momento de crise do padrão de acumulação capitalista. Põem em evidência os seguintes aspectos: ênfase no conceito de produtividade; defesa de sua utilização no setor público para diminuir os gastos e aumentar a eficiência governamental; busca de eficiência; fundamentação no pressuposto de que é necessário modificar as engrenagens do modelo weberiano. E, “no âmbito organizacional, a administração por objetivos e descentralização administrativa foram adotadas, o que, na prática, tornou-se uma desconcentração de poderes” (CASTRO, 2007, p. 127).

As características do modelo *consumerism*, segunda fase do modelo gerencial, representam o resultado de uma crítica interna ao MGP e o delineamento de novas possibilidades no âmbito do gerencialismo. Essa fase não nega a anterior e a esta são agregadas outras estratégias e novas conceituações e características, como: flexibilidade da gestão, qualidade dos serviços e prioridade às demandas do consumidor.

No entendimento de Abrucio (1997),

A introdução da perspectiva da qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial. [...] A descentralização, no entanto, não basta para aumentar o poder do consumidor. É preciso que haja opções caso determinado equipamento social não esteja funcionando a contento. [...] enfatiza muito este aspecto, estabelecendo uma relação lógica entre a competitividade e o aumento da qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997, p. 21-22).

No terceiro enfoque, o modelo gerencial *Public Service Orientation* (PSO) constitui-se como uma tendência com probabilidade de ser hegemônica. Nesse momento, temas importantes como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça ganham realce na agenda das reformas. Ocorre uma ressignificação no conceito de descentralização. O governo torna os cidadãos capazes de participar das decisões que afetam suas vidas, resgatando os ideais de participação política dentro de um conceito mais amplo – o de esfera pública.

Nesse aspecto, Abrucio & Loureiro (2014), ao tratar sobre *accountability* entendem que

A estes ideais democráticos correspondem às formas que no mundo contemporâneo visam garantir a *accountability*, ou seja, a responsabilização política ininterrupta do Poder Público em relação à sociedade. A primeira delas é o processo eleitoral, garantidor da soberania popular. A segunda é o controle institucional durante os mandatos, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da burocracia com responsabilidade decisória. A terceira forma de *accountability* democrática relaciona-se à criação de regras estatais intertemporais, pelas quais o poder governamental é limitado em seu escopo de atuação, a fim de se garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião. Esta última forma se refere, portanto, tanto à liberdade negativa como aos direitos públicos difusos.

A partir do exposto, pôde-se perceber que o estudo aponta apenas alguns pontos-chave que diferenciam os modelos ou fases do gerencialismo percebidos nos estudos de Abrucio (1997), Castro (2007), Cabral Neto (2009). Assim, pois, esta classificação permitirá entender-se como se dá a ocorrência dos limites entre as formas de gerencialismo e a adoção do enfoque democrático-participativo de gestão da educação e da escola.

No Brasil o governo passou a defender a formatação de um novo modelo de gestão pública a partir de 1990 que é caracterizado pela modelação e absorção

das demandas gerenciais. Isso nos leva a perceber a disseminação das ideologias gerencialistas como perspectivas de “evolução” das demandas, principalmente as educacionais, que por sua vez representavam para o plano regional e local, América Latina e Brasil, a formação de um novo modelo para organizar e orientar o processo de reforma dos países, muitas vezes caracterizado por um fetichismo que denota condições únicas, essenciais e verdadeiras para se combater a má qualidade das práticas gestoras e, conseqüentemente, o insucesso escolar do educando.

Entre outros fatores, pode-se salientar que a educação e as políticas de gestão escolar no Estado Brasileiro, adotadas a partir de 1990, assumiram a defesa do gerencialismo, pois este apresenta-se, ou encontra-se presente nos principais documentos referenciais de materialização da política educacional, “na América Latina e, particularmente, no Brasil e têm como objetivo basilar a modernização da gestão, considerada uma estratégia importante para garantir o sucesso escolar” (CABRAL NETO, 2009, p.197).

O mesmo autor alicerça a ideia de que os documentos que orientam as reformas no campo educacional a partir da década de 1990 incluem, entre as suas principais recomendações, a descentralização, a consulta social sobre as necessidades da política, a autonomia escolar, a participação e a cogestão comunitária, que são princípios inerentes à nova gestão pública e ao gerencialismo, notadamente na versão mais atual (CABRAL NETO, 2009, p. 197).

A concepção mostra a inserção dos princípios da gerência empresarial na área educacional. Assim sendo, é perceptível que a concepção de gestão associada a esse modelo de gerencialismo, dentre outros aspectos, passa a subsidiar as ações governamentais de gestão educacional no Brasil. Porém, “estão circunscritos mais às intenções do que às práticas nos vários níveis do sistema educacional” (CABRAL NETO, 2009, p. 40). A sociedade brasileira passa a notar uma sutil descentralização apenas no que se refere à execução das propostas educativas, contudo se materializa uma extrema centralização em relação ao processo de tomada de decisão e uma recentralização por meio dos sistemas de avaliação (CABRAL NETO, 2009).

Assim, é válida a compreensão de que

A lógica gerencial é incorporada ao modelo de gestão educacional, o qual coloca como eixo fundante, para melhoria do sistema, a participação dos usuários nos serviços educacionais. Tal modelo inclui, também, a defesa da responsabilização dos gestores e o protagonismo dos pais, alunos e professores nas tomadas de decisões da escola, aspectos inerentes à nova gestão pública. Esses mecanismos são imprescindíveis para garantir a melhoria do processo educacional brasileiro, considerado ineficaz pelos pífios resultados apresentados no final do século XX (CABRAL NETO, 2009, p. 197-198).

Face à configuração apresentada na citação anterior, é importante considerar que o empenho dos sistemas públicos pela divulgação de uma concepção de gestão, o modelo gerencial, dentro de suas peculiaridades de flexibilidade, descentralização e participação dos atores no processo educacional, apresenta-se como uma referência. Nesse aspecto, essa concepção de gestão pública passa a nortear os âmbitos da gestão educacional, principalmente o da escola, “caracterizando-a” como uma possibilidade de responder aos desafios da eficiência e da eficácia dos sistemas educativos.

Ratificando, pode-se entender que o modelo de gestão gerencial busca estabelecer uma cultura organizacional firmada nos princípios de gestão estratégica e do controle de qualidade orientada para a racionalização, a eficiência e a eficácia. Há que se reconhecer que, embora os conceitos sobre as técnicas de gestão compartilhada, descentralização e autonomia sejam amplamente difundidos na produção teórica da base conceitual do gerencialismo, existem limites entre estes e a gestão democrática da escola.

Levando em consideração os enfoques já apontados, é importante perceber igualmente que com uma renovação do taylorismo/fordismo surge o gerencialismo. Na verdade, este está atrelado à gestão dos processos organizacionais e também aos modelos de gestão da empresa que chegam à escola. Esses reflexos são percebidos na escola quando esta assume modelos de gestão atrelados aos ideais de administração e de gestão.

Então, pode-se compreender que foi a partir do toyotismo que se começou a incentivar a gestão escolar para a questão da qualidade total. Assim, modifica-se a estrutura hierárquica e constrói-se certa horizontalidade, valorizando o trabalho em grupo, o coletivo, o trabalho por metas e por estratégias e a responsabilização pelo cumprimento das metas. Esse modelo de gestão valoriza envolver a satisfação do cliente, a responsabilização pela tarefa, a gestão por metas e a participação, e, muito embora esse termo não vislumbre a gestão democrática,

permeia as estratégias adotadas pela gestão da qualidade total, hoje percebidas como concepção gerencialista, denominada administração por metas, com a valorização da competência.

Numa perspectiva contrária à do gerencialismo, começa a surgir, como uma alternativa, a concepção de gestão democrática, oriunda do processo de luta dos trabalhadores, da perspectiva emancipatória do sujeito, dos movimentos sociais e dos educadores críticos aos modelos de gestão escolar clássico e burocratizado. Esse modelo de gestão começa a ter visibilidade, no Brasil, no final de 1970 e início de 1980. Neste processo histórico, os movimentos sociais incorporaram o princípio constitucional de gestão democrática naquele embate na organização dos grupos em defesa da escola pública.

Dessa maneira, em relação à democracia, adota-se o entendimento de que existe um sistema político em que os cidadãos elegem os seus dirigentes por meio de eleições periódicas, ou seja, regime em que há liberdade de associação e de expressão e no qual não existem distinções ou privilégios de classe hereditários ou arbitrários. É, pois, o conceito de participação, associado a se saber fazer, comunicar, informar e compartilhar, isto é, se envolver e fazer parte, participar (HOUAISS, 2014).

Em suma,

A moderna teoria democrática, herdeira do liberalismo clássico, parte também do indivíduo autocentrado dentro de uma comunidade político-jurídica. Ainda que insista na obtenção da “justiça”, aquilo que a moderna teoria política fundamentada no liberalismo, e que propõe a centralidade do vínculo cidadania/democracia, apontando esse como o caminho da liberdade, apenas exacerba a esfera da subjetividade, ou seja, da política e do direito. É precisamente essa visão teórica que tem informado parte significativa da esquerda brasileira no esforço de resistir ao neoliberalismo e alcançar uma ordem mais justa e democrática (TONET, 2014).

No Brasil, segundo Ferreira & Aguiar (2006), a luta pela universalização do ensino levou à defesa da gestão democrática da escola pública. O caráter excludente da escola e “o aspecto da ampla defesa do direito à escolarização para todos, à universalização do ensino e à defesa de maior participação da comunidade na gestão da escola” passou a reivindicar maior democracia na gestão da educação (FERREIRA & AGUIAR, 2006, p. 101).

Na reconfiguração da gestão escolar de forma democrática, adota-se o termo participação como forma de ampliar e de ressignificar o termo. Assim,

[...] a participação como fonte de gestão será tanto direta como no caso de consultas, assembleias, encontros ou mesmo questionários, quanto mediada através dos órgãos colegiados como conselhos escolares (OLIVEIRA, 2010, p. 205).

A gestão democrática surge no Brasil fundamentada em concepções: uma delas numa perspectiva de um conceito de luta por uma democracia representativa do movimento, através da institucionalização dos conselhos, e outra, a gestão ampliada e participativa, oportunizando o debate coletivo.

A gestão colegiada e a gestão democrático-participativa estão articuladas à concepção de democracia, pautada em princípios civis de participação, descentralização, autonomia e interesse coletivo. Na primeira questão, a gestão assume uma postura representativa dos segmentos que a compõem. Neste caso, é importante salientar que colegiados e gestão colegiada já estavam presentes no interior dos cenários das universidades há algum tempo, pois na história destas instituições a gestão estava separada entre aqueles que pensam e aqueles que executam. Por exemplo, desde a época do governo militar já se dizia que presidente de Conselho não pode ser aquele que executa. Os que fazem não podem ser aqueles que decidem, ou seja, reitera-se aquilo que Taylor tratava em seus estudos: a separação do trabalho manual do trabalho intelectual.

Como se pode observar, a concepção de gestão colegiada assume a posição restrita pela representação, à medida que os representantes decidem pelos representados dentro de um Conselho.

Já na gestão participativa, aberta, incluindo mais participação, todos participam através de assembleia, de uma gestão ampliada, que inclui todos os segmentos participantes do processo. As pessoas participam decidindo, deliberando, apontando caminhos; não participam só por fazer, ou se responsabilizar, mas assumindo no grupo a responsabilidade de todos para todos.

Após a implantação da CF no Brasil em 1988, torna-se notória a difusão de um pensamento que eleva a concepção democrática, pois esta salvaguarda aspectos essenciais de democracia. No entanto, é importante também considerar que as influências do mercado no final de 1980 e início da década de 1990, mais expressivamente, vêm acentuar os paradigmas de gestão associados aos modelos gerencialistas como já ressaltado anteriormente.



Considerando o respaldo legal, é configurado na Constituição Federal de 1988 ao estabelecer, segundo Brasil (2014), no art. 205 que

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Esse amparo legal sinaliza a responsabilidade do Estado e da família em promover a educação, e esta ação deve ser desenvolvida em regime de colaboração social. Porém, esse regime de colaboração difere da condição de participação social na promoção dos objetivos da educação, no caso, a formalizada, já que o intuito é o desenvolvimento pessoal, a preparação para a cidadania e a qualificação para o trabalho. A colaboração, nesse sentido, apenas permite a realização de um trabalho feito em comum com uma ou mais pessoas, cooperando, ajudando, auxiliando sem muitas possibilidades de envolvimento ou responsabilidade, enquanto a participação remete ao desejo coletivo; as responsabilidades de um sobre as necessidades de todos é fazer saber, utilizar a comunicação como princípio integrador e também perceber a informação como necessidade de todos.

No tocante aos princípios do ensino, Brasil (2014), a CF de 1988 no artigo 206 estabelece:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade.
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

A análise desse artigo dar a entender que a legislação traz as orientações que promovem o processo de democratização da gestão escolar. Esse processo consiste, no âmbito da lei, em permitir a criação de meios para envolver a sociedade

na organização e tomada de decisões referentes à gestão escolar, notadamente entendida e expressa pela denominação gestão democrática.

Então, empreender a gestão democrática é, antes de tudo, criar possibilidades de democratização do Estado, das políticas educacionais e, conseqüentemente, dos sistemas educativos e da escola. Todavia, existem limites impostos pela própria forma de organização do Estado, no caso, o neoliberal, que aponta a necessidade de redução do aparelho do Estado por meio de estratégias que visam à privatização de empresas públicas, desregulamentação<sup>18</sup> dos serviços públicos e terceirização de serviços, que inviabilizam esse processo, uma vez que a incompatibilidade da ideia de Estado Mínimo, que restringe a participação social, deixa de lado o anseio coletivo, o desejo emancipatório e comum empreendido pelo Estado democrático.

É nessa perspectiva que se comunga com as considerações de Cardoso (2012, p. 173), ao considerar que

[...] a democratização, a participação e a autonomia só serão efetivas se os agentes que compõem a comunidade escolar conhecerem as leis que regem as políticas governamentais propostas para a educação, as concepções que norteiam essas políticas e, principalmente, se estiverem engajados na defesa de uma escola democrática que tenha entre seus objetivos a construção de um projeto de transformação do sistema autoritário e centralizador ainda vigente em nosso país.

A autora supracitada considera pontos essenciais para que a escola se torne um espaço com características democráticas. Assim sendo, estes agentes que formam a comunidade escolar precisam, sobretudo, entender a dinâmica das relações que são estabelecidas no âmbito do Estado brasileiro, numa configuração neoliberal. Pois, embora este apresentando características de desregulamentação dos serviços e menor intervenção dos poderes nos serviços públicos, incluindo a educação formalizada, existe uma limitação do que sejam interesses gerenciais e do que verdadeiramente constitui-se como proposta democrática.

Outro princípio a ser empreendido pelas instituições sociais no âmbito da organização do Estado democrático é a descentralização, que por sua vez deságua no contexto do Estado brasileiro através das reformas, na desburocratização e, na

---

<sup>18</sup> Os autores Marchesi & Martín (2003) entendem que as escolas passaram a incorporar as regras do mercado em seu funcionamento. Ao adotarem a opção liberal, apostam na maior desregulamentação do sistema educacional, na menor intervenção dos poderes públicos, no incremento da informação e na permissão de que as famílias, mediante sua escolha, planejem a oferta.

desconcentração do poder e na tomada de decisão de forma participativa. A concepção de descentralização autônoma adotada pelo Estado brasileiro advém da reconfiguração da função do Estado, no contexto da incorporação das premissas básicas do ideário neoliberal e, principalmente, no que se refere à reorganização da educação nacional sugerida pela reformulação da LDB, pela elaboração do Plano Nacional de Educação, entre outros instrumentos.

No tocante a essa questão, é oportuno destacar que as orientações do sistema atual brasileiro apontam, dentre outros aspectos, para a implementação de ações democráticas e participativas nos ambientes públicos de ensino, pois são respaldadas nos instrumentos legais, na atualidade, como, por exemplo: PNE (2014), LDBEN (1996) e ainda as DCN's (2010).

Assim sendo, é válido salientar que a LDBEN Nº 9394/1996-LDB determina:

Art. 3º inciso VIII: Consolida a gestão democrática na escola como um dos princípios capazes de garantir a efetivação do processo educacional.  
[...]

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:

Inciso II: participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes.

Compreende-se, neste caso, que a gestão democrática passa a ser princípio de referência para a organização da escola brasileira, visando à garantia da democratização do processo de gestão educacional de forma efetiva. Nesse contexto, caberá aos sistemas promover tanto a implementação quanto a criação dos meios que favoreçam a democratização e as oportunidades de participação.

Outro ponto forte evidenciado na estrutura organizacional da educação do país refere-se à aprovação do Novo Plano Nacional de Educação, sancionado pela Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014<sup>19</sup>. A referida Lei, no art. 2º, estabelece que

---

<sup>19</sup> Segundo Brasil (2014), elaborar um plano de educação no Brasil, hoje, implica assumir compromissos com o esforço contínuo de eliminação de desigualdades que são históricas no país. Portanto, as metas são orientadas para enfrentar as barreiras para o acesso e a permanência; as desigualdades educacionais em cada território com foco nas especificidades de sua população; a formação para o trabalho, identificando as potencialidades das dinâmicas locais e o exercício da cidadania. A elaboração de um plano de educação não pode prescindir de incorporar os princípios do respeito aos direitos humanos, à sustentabilidade socioambiental, à valorização da diversidade e da inclusão e à valorização dos profissionais que atuam na educação de milhares de pessoas todos os dias. O PNE foi elaborado com esses compromissos, largamente debatidos e apontados como

seja diretriz do PNE no inciso VI a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública, ratificando no art. 9º que

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contados da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade.

O novo PNE destaca que “estão presentes outros grandes desafios, como o fortalecimento da gestão democrática, com leis específicas que a normatizem em cada rede ou sistema de ensino”. Para tanto, o novo Plano aponta que “gestores, profissionais da escola, estudantes, pais e a sociedade em geral devem se preparar para a tarefa de elaboração dos planos de educação”. Logo, é necessário superar a visão fragmentada de gestão da própria rede ou do sistema de ensino. No contexto da organização das escolas, é necessário “que se desenvolva uma concepção sistêmica de gestão no território e que se definam formas de operacionalização, visando à garantia do direito à educação onde vive cada cidadão” (BRASIL, 2014).

O referido Plano estabelece na Meta 19 a possibilidade de assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, a gestão democrática da educação envolve, entre outros aspectos, a garantia de legalidade, por meio da regulamentação desse princípio constitucional em leis específicas, pelos entes federados, e a efetivação de mecanismos concretos que garantam a participação de pais, estudantes, funcionários, professores, bem como da comunidade local. A materialização desse princípio constitui base, embora utópica, se tomar-se por referência a realidade de muitas escolas brasileiras, de práticas que envolvam o debate, a elaboração e a implementação de planos de educação, de planos e projetos político-pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e efetivação da autonomia dessas instituições em articulação com os sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

A Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010 (BRASIL, 2010), define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica e aborda no Capítulo III a gestão democrática e organização da escola, Brasil (2014), no art. 54, que é pressuposto da organização do trabalho pedagógico e da gestão da escola conceber a organização e a gestão das pessoas, do espaço, dos processos e procedimentos que viabilizam o trabalho expresso no projeto político-pedagógico e em planos da escola, em que se conformam as condições de trabalho definidas pelas instâncias colegiadas, assim compreendido:

§ 2º É obrigatória a gestão democrática no ensino público e prevista, em geral, para todas as instituições de ensino, o que implica em decisões coletivas que pressupõem a participação da comunidade escolar na gestão da escola e a observância dos princípios e finalidades da educação.

§ 3º No exercício da gestão democrática, a escola deve se empenhar para constituir-se em espaço das diferenças e da pluralidade, inscrita na diversidade do processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, cuja meta é a de se fundamentar em princípio educativo emancipador, expresso na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber.

É cabível aqui perceber que a escola brasileira precisa, antes de tudo, definir o próprio conceito de obrigatoriedade e de gestão democrática, a fim de poder fomentar instrumentos que colaborem, realmente, para que aos poucos os próprios sujeitos envolvidos na gestão escolar assumam suas funções representativas de fato na organização da escola. Outra questão refere-se ao exercício da gestão democrática da e na escola em favor da formação de um espaço emancipador, na medida em que os próprios sujeitos não compreendem o significado da nomenclatura emancipatória e, muito menos, a vivenciam nas realidades objetivas das escolas.

A legalidade ainda mostra, segundo (BRASIL, 2010) na Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010, no artigo 55, que a gestão democrática constitui-se instrumento de horizontalização das relações, de vivência e convivência colegiada, superando o autoritarismo no planejamento e na concepção e organização curricular, educando para a conquista da cidadania plena e fortalecendo a ação conjunta que busca criar e recriar o trabalho da e na escola mediante:

- I - a compreensão da globalidade da pessoa, enquanto ser que aprende, que sonha e ousa, em busca de uma convivência social libertadora fundamentada na ética cidadã;
- II - a superação dos processos e procedimentos burocráticos, assumindo com pertinência e relevância os planos pedagógicos, os objetivos institucionais e educacionais e as atividades de avaliação contínua;
- III - a prática em que os sujeitos constitutivos da comunidade educacional discutam a própria práxis pedagógica impregnando-a de entusiasmo e de compromisso com a sua própria comunidade, valorizando-a, situando-a no contexto das relações sociais e buscando soluções conjuntas;
- IV - a construção de relações interpessoais solidárias, geridas de tal modo que os professores se sintam estimulados a conhecer melhor os seus pares (colegas de trabalho, estudantes, famílias), a expor as suas ideias, a traduzir as suas dificuldades e expectativas pessoais e profissionais;
- V - a instauração de relações entre os estudantes, proporcionando-lhes espaços de convivência e situações de aprendizagem, por meio dos quais aprendam a se compreender e se organizar em equipes de estudos e de práticas esportivas, artísticas e políticas;
- VI - a presença articuladora e mobilizadora do gestor no cotidiano da escola e nos espaços com os quais a escola interage, em busca da qualidade social das aprendizagens que lhe caiba desenvolver, com transparência e responsabilidade.

Os incisos de I a VI dispõem sobre a organização do espaço educacional brasileiro, especificamente as escolas. Nesse sentido, destaca-se que as condições gerais da escola pública na atualidade evidenciam ocorrências a serem superadas como as destacadas nos incisos mencionados e se desconhece conectada nessa estrutura em questão. E, embora o desejo de superar uma objetividade implícita no individualismo e no ensino burocratizado seja um desejo subjetivo dos sujeitos que constituem a escola como um todo, essa prática da ética cidadã, de superação dos processos e procedimentos burocráticos de construção de relações interpessoais solidárias, de instauração de relações mais solidárias entre os estudantes, proporcionando-lhes espaços de convivência e situações de aprendizagem e a presença articuladora e mobilizadora do gestor no cotidiano da escola e nos espaços com os quais a escola interage, ainda não é uma realidade presente na escola; esses sujeitos continuam sendo alvos de ideologias massacrantes e alienadoras.

Levando em conta tudo isso, percebe-se, em nível macro e micro, que pensar as possibilidades do sistema educacional na formação humana é também tratar das bases das concepções e demandas regulamentares das políticas advindas de acordos, negociações, tratados. É pensar o espaço escolar cabível de entendimentos diferenciados, que associa o desejo de transformação humana na mais pura reprodução de interesses capitalistas.

A partir dessa compreensão ressalta-se que na formatação da educação brasileira nas últimas décadas, pautando-se na legalidade, convergem e ao mesmo tempo divergem duas concepções de gestão escolar: uma associada ao modelo gerencialista e outra, ao modelo democrático-participativa.

E ainda, ressaltando as considerações de Libâneo (2004), pode-se perceber que a realidade educacional brasileira esteve respaldada, entre outros aspectos, em concepções de enfoque científico-racional e crítico, sócio-político. Nesse âmbito de entendimento, a classificação adotada pelo autor diz respeito à concepção técnico-científica (ou funcionalista), à autogestionária e ainda à democrática-participativa. O entendimento dessas concepções, separadamente, pode contribuir para a compreensão de como se deu sua materialização nos espaços escolares, assim como a sua influência na dinâmica das políticas de educação nacional.

Na concepção de gestão escolar caracterizada como científico-racional, a estrutura organizacional demonstra a escola como espaço de vivências educativas efetivadas à medida que

[...] a organização escolar é tomada como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente; portanto, pode ser planejada, organizada e controlada, de modo a alcançar maiores índices de eficácia e eficiência. As escolas que operam nesse modelo dão muito peso à estrutura organizacional: organograma de cargos e funções, hierarquia de funções, normas e regulamentos, centralização das decisões, baixo grau de participação das pessoas que trabalham na organização, planos de ação feitos de cima para baixo. Este é o modelo mais comum de funcionamento da organização escolar (LIBÂNEO, 2004, p. 322).

Neste enfoque percebe-se que os limites das ações e organizações da escola evoluem apenas em sua forma estrutural. Ou seja, nota-se que os segmentos, além de assumirem posições e funções separadamente numa estrutura hierárquica, não possuem vínculo que favoreça o entendimento coletivo. Também se observa que, embora haja um contingente humano no interior de sua estrutura a fim de promover os resultados das ações realizadas pela gestão, o sentido unilateral de tomada de decisão é evidente nas ações dos representantes majoritários, neste caso, o gestor.

Ressaltando a concepção de Bordignon e Gracindo (2006, p. 151), a esse respeito, pode-se perceber que

O processo de gestão que usualmente é desenvolvido na escola, indica que o mesmo é alimentado por uma concepção educacional que deriva do paradigma racional positivista, no qual a relação sujeito-objeto é vista de forma fragmentada, derivando daí as relações de verticalidade no interior das organizações (e das escolas). Com isso, pode-se compreender as relações de dominação presentes nas relações de poder professor-aluno e nos organogramas piramidais das escolas, pois as relações do sujeito (quem tem poder, quem ensina) com o objeto (quem obedece, quem aprende) estão fundamentadas na concepção estrutural-funcionalista.

Outra concepção de organização e de gestão do âmbito escolar, de acordo com Libâneo, é o enfoque crítico, de cunho sócio-político.

Em outros termos,

[...] a organização escolar basicamente como um sistema que agrega pessoas, importando bastante a intencionalidade e as interações sociais que acontecem entre elas, o contexto sócio-político etc. A organização escolar não seria uma coisa totalmente objetiva e funcional, um elemento neutro a ser observado, mas uma construção social levada a efeito pelos professores, alunos, pais e integrantes da comunidade próxima. Além disso, não seria caracterizado pelo seu papel no mercado, mas pelo interesse público. A visão crítica da escola resulta em diferentes formas de viabilização da gestão democrática (2004, p. 323).

O novo paradigma emergente, de acordo com as considerações de Bordignon e Gracindo (2006, p. 151-152), “se fundamenta na nova concepção de educação e sua prática social. O poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidade, garantindo relações interpessoais” mais homogêneas e de interesse social. Os autores afirmam ainda que

As relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre os sujeitos sociais. Nesse sentido, o poder decisório necessita ser desenvolvido com base nos colegiados consultivos e deliberativos (BORDIGNON & GRACINDO 2006, p. 151-152).

É válido considerar também que as concepções de gestão escolar e organização escolar no Brasil são reflexos das ações organizacionais e administrativas de governo, por sua vez determinadas pelas demandas do sistema econômico.

São evidenciadas, a partir da segunda metade da década de 1990, na organização do sistema educacional brasileiro, a busca pelo desenvolvimento da cooperação, participação e coparticipação, efetivação de interesses e mobilização social como cultura. Sem deixar de sentir, nas reformas educacionais, as



recomendações e orientações do sistema público, que envolvem a focalização de programas, privatização, descentralização e desregulamentação. Assim, o princípio realiza-se pelo ajuste da legislação e dos métodos de gestão das instituições educacionais nas novas diretrizes propostas para a política educacional e vem influenciando diretamente a organização e a gestão do sistema educacional (CABRAL NETO, 2011).

Libâneo (2004) considera que na atualidade configuram-se formas distintas de organização da escola, quais sejam: concepção técnico-científica (ou funcionalista), autogestionária e ainda a democrática-participativa de organização e de gestão escolar.

O referido autor observa que a concepção técnico-científica baseia-se na hierarquia de cargos e funções visando à racionalização do trabalho e à eficiência dos serviços escolares. Tende a seguir princípios e métodos da administração empresarial. Algumas características desse modelo são: prescrição detalhada de funções, acentuando-se a divisão técnica do trabalho escolar (tarefas especializadas); poder centralizado do diretor, destacando-se as relações de subordinação em que uns têm mais autoridades do que outros; ênfase na administração (LIBÂNEO, 2004).

Nesse sentido, fica acentuada no modelo analisado anteriormente a visão burocratizada de gestão escolar, principalmente no que se refere à forma de organização dos sujeitos e às normas estabelecidas para organização administrativa da escola.

A concepção de gestão autogestionária, de acordo com Libâneo (2004), baseia-se na responsabilidade coletiva, ausência de direção centralizada e acentuação da participação direta e por igual de todos os membros da instituição. Outras características: ênfase nas inter-relações mais do que nas tarefas; decisões coletivas (assembleias, reuniões).

Portanto, é perceptível que as instituições educativas públicas adotando o modelo expresso acima, apresentam uma característica da gestão escolar democrática no sentido mais amplo das tomadas de decisões com a participação de todos os seus membros. No entanto, a diferença é que a gestão democrática visa à participação dos membros, de forma coletiva ou colegiada, nas tomadas de decisões visando ao desenvolvimento de ações benéficas à coletividade, à perspectiva social,

enquanto que a autogestionária se estrutura mais em favor de democratização do que da prática de interesse coletivo.

A concepção de gestão escolar democrático-participativa é caracterizada como o desenvolvimento de uma relação orgânica entre a direção e a participação do pessoal da escola. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entretanto, uma vez tomadas as decisões coletivamente, advoga que cada membro da equipe assuma a sua parte no trabalho, admitindo-se a coordenação e avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas dentro de tal diferenciação de funções e saberes (LIBÂNEO, 2004, p. 233-324).

Na perspectiva democrático-participativa, a gestão escolar, na percepção de Cabral Neto (2011, p. 754),

[...] tem como eixo fundante a busca pela efetivação da educação como direito social, assim como a universalização do acesso com permanência e qualidade socialmente referenciada. É uma prática político-pedagógica que procura estabelecer mecanismos institucionais capazes de promover a participação qualificada dos agentes educacionais e demais setores interessados na ação educativa, o que requer um engajamento coletivo na formulação das diretrizes escolares, no planejamento das ações, assim como na sua execução e avaliação.

Assim, a gestão escolar, na configuração democrático-participativa, deve ser caracterizada como um espaço de descentralização do poder, democratização, de participação dos sujeitos que integram o espaço escolar e de autonomia das instituições, com vista a possibilitar e empreender a construção da cidadania. Deve ser então considerada fundamental na formação dos direitos e deveres do cidadão social.

A partir dos enfoques destacados, deve-se compreender que na materialização desta última forma de organização e gestão, podem existir vários empecilhos que dificultam a concretização dessa perspectiva de gestão, como: carência de formação humana, participação efetiva, compreensão e efetivação dos meios que elevem a democratização e formação de uma consciência democrática, entre outras questões. No entanto, não se deve deixar de considerar que “a educação escolar, como prática social, tem cumprido historicamente a função de

socialização de valores, significações e conhecimentos para as novas gerações” (CABRAL NETO, 2011, p. 86)

Ante essa exposição, pode-se considerar que, muito embora se possa destacar a importância de cada uma dessas concepções no âmbito da gestão educacional brasileira, as relações sociais mostram que nas condições objetivas existem âmbitos contraditórios em cada uma dessas concepções de gestão e organização escolar. Existem aqueles que aceitam as ideias e as transformam em vivências do cotidiano, sejam elas transformadoras, sejam reprodutoras de interesses de classes, de interesses individuais e/ou da coletividade. Ainda pode-se considerar que a própria estrutura organizacional da política da gestão educacional brasileira mostra uma divergência entre os objetivos propostos e a efetivação dessas práticas. Enfim, existem os âmbitos contraditórios numa estrutura sistêmica educacional; de um lado, pensa-se no desejo, mesmo que remoto, de buscar possibilidades de se criar um ambiente democrático que venha a favorecer a democratização de suas ações em favor da participação e do interesse coletivo, tanto na tomada de decisões quanto no seu planejamento, execução e avaliação. E, por outro lado, é notório o empenho em primar pelos interesses individuais, sobrepondo-se aos coletivos.

#### 4 POLÍTICAS DE GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR DO ESTADO DO MARANHÃO

Conforme já mostrado nos capítulos anteriores, o estado do Maranhão<sup>20</sup>, como unidade federativa brasileira passou e ainda passa por algumas transformações em sua estrutura organizacional que representam diretamente o interesse econômico do capitalismo, assim como o reordenamento das demandas neoliberais a partir de 1990. E ainda, a reestruturação da gestão educacional e da escola como forma de atender às demandas do mercado e às transformações do mundo do capital.

Segundo os dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA sobre a real situação do Maranhão,

Em 2001, 25,2 % da população vivia em pobreza extrema, sendo que essa proporção diminuiu para 13,4% em 2009. [...] tendo em vista o contexto rural, os indicadores de pobreza extrema apresentados no Maranhão (39,8% em 2001 e 27,9% em 2009) mostram-se desfavoráveis em relação à tendência observada no resto do Estado. Isso pode sugerir a insuficiência, no caso maranhense, das políticas de transferências governamentais, que contribuem para mitigar a miséria no campo e para minimizar as discrepâncias entre as condições de vida das populações extremamente pobres, nas zonas rurais e urbanas (BRASIL, 2012, p. 16-17).

Os dados apresentados mostram que a pobreza extrema é uma situação atual nos últimos anos e constitui um fator preponderante para os baixos índices de desenvolvimento humano no estado. Outro aspecto a ser ressaltado é a insuficiência das políticas de transferência governamentais e de controle dos gastos públicos.

---

<sup>20</sup> O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2014) confere informações sobre o estado do Maranhão, destacando que este está localizado na região Nordeste do Brasil, apresentando a segunda maior área de extensão territorial nessa região, de 331.936.948 (trezentos e trinta e um milhões, novecentos e trinta e seis mil e novecentos e quarenta e oito) Km<sup>2</sup>. Possui 217 municípios, dentre os quais está a sua capital, São Luís. De acordo com o Censo de 2010, o estado possuía uma população estipulada em 6.574.789 (seis milhões, quinhentos e setenta e quatro mil e setecentos e oitenta e nove) pessoas e, com a estimativa para 2014 de 6.850.884 (seis milhões, oitocentos e cinquenta mil, e oitocentos e oitenta e quatro) pessoas. O estado do Maranhão está localizado no oeste da região Nordeste do Estado brasileiro e tem como limites ao norte, o Oceano Atlântico, ao leste, o Estado do Piauí, ao sul e Sudoeste, o estado do Tocantins e a oeste, o estado do Pará. Possui entre suas características principais uma hidrografia que abrange os principais rios: Itapecuru, Mearim, Munim, Balsas, Farinhas, Pindaré, Corda, Grajaú, Turiaçu. No relevo apresenta uma superfície abaixo dos 300 metros de altitude, formada por planície e planaltos. Apresenta um clima, em sua maior parte, equatorial e também tropical. Apresenta ainda características com uma variedade de biomas, como uma vegetação composta por mata de cocais, mangues, floresta Amazônica e cerrado. Também entre suas características principais: um acervo arquitetônico monumental, tombado pelo Patrimônio Histórico da Humanidade, museus; uma cultura diversificada que abrange festas populares, danças e comidas típicas e, entre outros aspectos, o turismo, os parques ambientais e as praias (BRASIL, 2014).

Nesse sentido, vive-se uma situação que evidencia a disparidade da distribuição econômica de renda e seus reflexos na sobrevivência das famílias pobres.

Outra questão importante mostrada pelo IPEA sobre a real situação educacional é que

O Maranhão tem escolaridade, medida pela média de anos de estudo da população de 15 anos ou mais, menor do que a nordestina e do que a nacional em todos os anos, de 2001 a 2009. No estado, essas médias são de 4,6 e 6,2 anos de estudo, enquanto, para a região, elas são de 4,9 e 6,3 anos e para o país, de 6,4 e 7,5 anos, respectivamente. Entretanto, se considerarmos o crescimento de ponta a ponta no período, nota-se que o Maranhão teve desempenho (32,9%) superior ao nacional (18,7%) e ao nordestino (29,1%). Ainda assim, a população rural do Maranhão encontrava-se, em 2009, com escolaridade muito baixa: 4 anos de estudo (BRASIL, 2012, p.27).

A realidade apresentada por esses dados mostra a configuração da educação maranhense entre os anos de 2001 e 2009 com sérios problemas administrativos e organizacionais que por sua vez são refletidos nos baixos índices da média de estudo de alunos de 15 anos ou mais. Outra questão preocupante é a baixa taxa de escolaridade da população rural no Maranhão, que em 2009 foi de apenas de quatro anos.

É importante, sobretudo, considerar-se que a realidade educacional nesse estado apresenta-se com problemas sérios, como, por exemplo: evasão, repetência escolar, carência de qualidade nos serviços prestados, desgastes e necessidade de manutenção dos prédios das instituições de ensino; insucessos das práticas pedagógicas e gestoras, carência de participação e comprometimento dos sujeitos, entre outras situações. Tal realidade mostra que são problemas que ultrapassam décadas, e a impressão que se tem é a de que vão se acentuando ao longo dos anos.

Buscou-se entender algumas características e informações gerais das escolas, a fim de identificar-se o contexto social e a realidade objetiva de algumas escolas estaduais no Maranhão.

É importante destacar que as escolas da rede estadual de ensino do Maranhão atendem aos diferentes níveis e modalidades de ensino, desde o Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação Especial, Educação de Jovens e Adultos e Educação Profissional; algumas oferecem mais de um nível/modalidade de ensino.

Na atual conjuntura, o estado do Maranhão apresenta uma matrícula inicial que envolve os níveis que vão da educação infantil ao ensino médio. Essas informações mostram os sistemas públicos de educação, estadual e municipal, além de representar a realidade das matrículas no estado do Maranhão e também na capital.

A rede estadual urbana possui 34.565 (trinta e quatro mil e quinhentos e sessenta e cinco) alunos matriculados nos anos finais do Ensino Fundamental. No Ensino Médio na realidade regular, o número é de 236.162 (duzentos e trinta e seis mil e cento e sessenta e dois) e na Educação de Jovens e Adultos – EJA do Ensino Médio, o número de matriculados é de 21.517 (vinte e um mil e quinhentos e dezessete) alunos.

Todo o contexto apresentado mostra que as escolas da rede estadual apresentam um grande número de alunos matriculados. Contudo, essas escolas, na maioria das vezes, possuem espaços insuficientes para o número de alunos matriculados, o que reflete no insucesso da aprendizagem escolar.

As informações coletadas evidenciaram que as escolas da rede recebem nomenclaturas iniciais, dependendo do nível e da modalidade de ensino que oferecem, conforme discriminado na tabela 4 a seguir.

**Tabela 1:** Nomenclaturas dos estabelecimentos de ensino segundo a SEDUC/Maranhão

<b>Nº.</b>	<b>Nomenclaturas</b>	<b>Siglas</b>
<b>01</b>	Centro de Ensino	CE
<b>02</b>	Centro de Ensino Médio	CEM
<b>03</b>	Unidade Integrada	UI
<b>04</b>	Unidade Escolar	UE

Fonte: SEDUC/Maranhão/2014.

A nomenclatura Centro de Ensino – CE é adotada para as escolas que atendem ao Ensino Fundamental, Médio, Educação de Jovens e Adultos e Educação Inclusiva, ou seja, essas escolas no mesmo espaço assumem a tarefa por esses níveis e modalidades educacionais.

O termo Centro de Ensino Médio - CEM é adotado para as escolas da rede estadual pública que atendem somente ao nível Ensino Médio e à Educação Inclusiva como modalidade.

Unidade Integrada – UI compreende a nomenclatura das escolas que funcionam e oferecem de 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental. E por fim, a

nomenclatura Unidade Escolar - UE é uma terminologia direcionada as escolas que atendem do 1º ao 5º ano do Ensino Fundamental.

Nesses espaços, as escolas recebem também os alunos com necessidades educacionais especiais, como, por exemplo: surdos, autistas, altas habilidades, deficiência intelectual, entre outros.

Segundo a SEDUC, o trabalho pedagógico dos educadores deve estar subsidiado nos princípios da unidade, da equidade e da qualidade. Para tanto, a Secretaria propõe que a educação básica seja pautada por uma condição igualitária que possibilite a garantia e o atendimento do direito de todos à educação, considerando os princípios constitucionais confirmados na LDBEN (MARANHÃO, 2014). Logicamente, há de se convir que, mesmo apresentando todas essas propostas de formação do indivíduo, existem problemas de ordem estrutural que conflituosamente se colocam para além do desejo democrático, como, por exemplo: a superação dos baixos índices e indicadores do rendimento do aluno, a oferta limitada de matrícula, a baixa qualidade do ensino e ainda problemas que afetam diretamente a gestão da escola.

O empenho em tornar a escola democrática é um desafio na atualidade, principalmente no que se refere ao sucesso das práticas de gestão, pois as escolas são influenciadas por concepções teóricas quanto à organização e reorganização da gestão escolar, e, de fato, não atingem as perspectivas dos sujeitos, nem da Superintendência de Gestão Educacional – SUAGE e da Supervisão de Gestão Escolar, representantes da Secretaria de Estado da Educação – SEDUC.

As escolas da rede pública estadual de ensino no Maranhão apresentam a organização dos profissionais em funções distribuídas hierarquicamente. Essas funções são caracterizadas como funções públicas do quadro administrativo de acordo com as finalidades do processo educativo, que podem ser desempenhadas na condição de servidor do quadro efetivo ou na forma de contratações. São elas: gestor geral, gestor ou gestores adjuntos, coordenadores pedagógicos, professores, secretários, assistentes de administração, auxiliares de serviços gerais, merendeiras e vigilantes (estes últimos na maioria estão no quadro terceirizado, ou seja, na prestação de serviços). Além desses profissionais que prestam serviços na escola, existem outros que fazem parte do processo educacional: pais e comunidade local. No centro de toda a estrutura escolar organizacional estão os principais sujeitos do

processo educativo, os alunos, são alvos diretos das políticas educacionais, das formas e concepções de gestão escolar.

As escolas da rede estadual de ensino estão organizadas num sistema que apresenta suas diretrizes, regulamentações e que define as responsabilidades de cada órgão e a divisão desses órgãos em departamentos. A gestão escolar é, pois, campo de regulação das políticas educacionais da rede pública estadual, porém, existem empecilhos, tais como a complexidade da inexistência de um sistema efetivo de gestão educacional e de gestão escolar da SEDUC/MA. Tal realidade justifica-se face aos graves problemas na estrutura organizacional na gestão da educação no Estado, como os apresentados no Relatório PNUD/MEC.

Como o principal intuito na elaboração deste trabalho é analisar a concepção de gestão escolar, tendo como base as faces compreendidas entre as práticas gerencialista e democrático-participativa, presentes no cotidiano de uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão, faz-se necessário que se retome o objeto de estudo em questão, considerando que existe uma estreita relação entre o sistema econômico, as políticas públicas e as políticas educacionais, haja vista que os programas e planejamentos de Estado, ou de governo, deságuam, na grande maioria das vezes, na gestão dos sistemas educacionais em suas mais variadas instâncias (federal, estadual e municipal). E, estas, são refletidas na estrutura organizacional da escola, apresentando assim condicionamento às demandas econômicas, políticas, sociais e culturais.

Portanto, considerando as informações expostas, no presente capítulo discorre-se sobre as políticas de reestruturação administrativa e de gestão educacional no Maranhão a partir de 1990, destacando-se as transformações decorridas nesse período. Para tanto, analisa-se a gestão escolar na interface dos instrumentos e mecanismos legais e normativos e ainda apresenta-se uma análise da pesquisa documental de campo realizada na escola pública por meio do subtema: concepção e práticas de gestão escolar, levando em consideração as interfaces entre gerencialismo e gestão escolar democrática expressas nas concepções e práticas de gestão escolar.

Silva (2001, p. 169) afirma que o Maranhão, no início da década de 1990, assim como os demais Estados brasileiros, implementou um conjunto de medidas econômicas e sociais que representavam um redimensionamento do estado à política neoliberal, adaptando assim suas demandas às exigências da agenda das



reformas neoliberais e ao crescimento da oposição de interesses partidários no Estado. Nesse segundo ponto, nota-se um enfraquecimento do poder local de governo estadual em virtude do surgimento de disputas políticas partidárias frequentes, configurando o rompimento de acordos políticos entre o grupo dominante da gestão política no Maranhão.

A implantação das estratégias de reformulação administrativa da estrutura do estado leva-nos a entender que o poder político coloca a estrutura a serviço da classe que detém a manutenção da ordem social vigente, exercendo a função conservadora. Por ser assim, não constituiu de superação da administração burocrática e, muito menos, “verdadeiramente comprometida com a transformação social, buscando objetivos que atendam aos interesses da classe trabalhadora” (PARO, 2010, p. 231).

#### **4.1 Políticas de reestruturação administrativa e de gestão educacional**

Neste tópico faz-se uma breve ressalva sobre a reestruturação política do estado do Maranhão a fim de contextualizar as perspectivas e modelos de gestão educacional adotado mediante a análise das políticas de reorganização do Estado e seus reflexos na estrutura educacional.

Assim, percebeu-se que a reconfiguração das políticas de gestão do estado do Maranhão na década do século passado mostra as intenções do governo, no contexto de políticas neoliberais, de ressignificar as funções sociais do estado com vistas ao enxugamento da máquina governamental. Neste aspecto, parte-se do entendimento de que as políticas educacionais são reflexos das políticas públicas de cunho social, assim como a adoção das concepções de gestão escolar é orientada pelo sistema educacional e difundida nos programas, projetos e nas ações de organização da gestão escolar maranhense.

No tocante à efetivação das ações de reestruturação do estado, principalmente por meio da nomenclatura “Reforma do Estado do Maranhão”, observa-se um prolongamento da disseminação de ideais de reconfiguração numa perspectiva “descentralizada”, à medida que as demandas neoliberais foram determinando a passagem de responsabilidades que antes eram da esfera federal

aos estados e municípios, o que favoreceu o crescimento dos ideais de municipalização<sup>21</sup>.

Nesta ordem de entendimento, segundo Silva (2001, p. 150),

[...] A Constituição Federal de 1988 introduziu, como princípio do modelo de gestão das políticas estaduais, a “participação da comunidade”, por meio da qual se institucionalizou a forma de negociação entre os diferentes interesses que circundam cada política.

Como condição dos sistemas para a implementação de políticas efetivamente democráticas, houve a divulgação, principalmente no âmbito legal, de propostas democráticas e de democratização, com vistas a fomentar o aspecto mais autônomo e participativo.

É necessária a compreensão de que essa concepção democrática e participativa possui limites, principalmente quando associada à gestão escolar, pois a mesma requer o desenvolvimento de ações que possibilitem a *participação* dos sujeitos nas tomadas de decisões e, ainda, o empenho da *autonomia* de todos e dos órgãos colegiados de gestão escolar. Porém, é válido salientar que toda essa forma de organização, por sua vez, é determinante e determinada pelo aparelho estatal de administração das políticas.

A análise desenvolvida por Cavalcanti (2011) demonstra, entre outros aspectos, que os objetivos do reordenamento capitalista e do controle das bases políticas no Estado atendem de fato aos interesses do governo local, pois,

No caso específico do Maranhão, assistiu-se, na última década do século XX, a uma reestruturação do aparelho do Estado, com vista não somente ao seu reordenamento diante do novo momento de reestruturação do modo de produção capitalista, mas também com o objetivo de assegurar a manutenção do controle do Estado maranhense nas mãos do grupo Sarney, que no início dos anos de 1990 dava sinais de perda de espaço na estrutura de dominação política) e ampliar seus domínios para outros territórios brasileiros, colocando-se na perspectiva de assumir a direção estatal em âmbito nacional (CAVALCANTI, 2011, p. 87 - 88).

---

<sup>21</sup> Na concepção de Abrucio (2010, p. 46), o principal mote do novo federalismo inaugurado pela Constituição de 1988 foi a descentralização. Processo que significava não só passar mais recursos e poder aos governos subnacionais, mas, principalmente, tinha como palavra de ordem a municipalização. Cabe frisar que a municipalização pode aumentar a eficiência na alocação de recursos e na implementação das políticas, especialmente se tomada como contraponto da centralização das ações, algo que se torna mais ineficiente diante do tamanho do país e de suas especificidades locais.

Face às considerações acima, é compreensível que as transformações na organização das políticas de Estado e, conseqüentemente, das educacionais e de gestão escolar apontam tanto para o acompanhamento à nova ordem estabelecida pelo modo de produção capitalista, como também para um reordenamento da ordem de formação da “oligarquia” de controle e de comando da política, economia, social, cultural de um grupo de gestores que dominam o Estado do Maranhão há mais de 40 anos.

Tendo em vista esse novo reordenamento jurídico, político e econômico, o governo de Roseana Sarney, a partir de 1995, implementou um processo de reorganização do Estado maranhense. Essa reorganização teve como fator primordial a adoção de um modelo de gestão que, seguindo os ditames neoliberais, objetiva contribuir para a amenização dos problemas ligados ao desenvolvimento econômico, à educação, à saúde, enfim, os mais evidentes no Estado. Essa nova forma de reordenamento da estrutura político-administrativa de governo atendeu às imposições de crescimento do mercado consoante com a ideologia neoliberal, tal como afirma Cavalcanti (2011, p. 88): “como alternativa para tornar o Maranhão um Estado mais produtivo, eficiente e competitivo no mercado nacional e internacional”.

Cavalcanti (2011) apresenta também um entendimento sobre o modelo de concepção de gestão, adotado no período da segunda metade da década de 90 do século XX, caracterizado “nitidamente como neoliberal”, principalmente por ser associado a mecanismos de regulação e por apresentar características básicas gerencialistas, como:

A privatização de empresas estatais; o reordenamento administrativo do setor público centrado no modelo de qualidade total; parcerias com o setor privado e organismos internacionais; planejamento realizado por uma equipe de técnicos e especialistas responsáveis pela formulação de políticas; um poderoso e eficiente sistema de marketing, que foi responsável por divulgar, em nível nacional, a imagem de um maranhão democrático, desenvolvido, produtivo e competitivo, que não condiz com a realidade do Estado (CAVALCANTI, 2011, p. 89).

Conforme evidencia esse autor, vários fatores influenciaram a caracterização do estado do Maranhão no modelo neoliberal gerencialista de administração. Essas características apresentam-se favoravelmente ao setor da administração pública, pois ostentam a intensificação de formação de um estado produtivo e evolui no desencadeamento de um crescimento da sua economia, o que

não condiz com a realidade da sociedade em geral, pois esta não foi beneficiada em ganhos econômicos e sociais com a adoção desse modelo governamental.

A governabilidade adotada no estado do Maranhão apresenta-se na forma de mimetismo<sup>22</sup>, fator que demonstra as faces da adequação do governo aos moldes da estrutura política e econômica do país, a fim de ter asseguradas as garantias econômicas que vão desde as bases de um sistema burocratizado de governo, perpassa por interesses de cunho gerencialista, e vão até as demandas, na legalidade e nas orientações das normativas educacionais de um estado “democrático”.

Tal condição é um pouco preocupante, primeiramente porque as formas de administração organizacional do governo são contraditórias, isto é, se por uma via visa atender as exigências de um crescimento econômico, mesmo amparado nas privatizações de empresas estatais no estado, e também ao setor produtivo por meio da reorganização de suas políticas governamentais a partir do enfoque gerencial, por outro lado, evidencia em seus instrumentos legais a perspectiva de gestão democrático-participativa.

Assim sendo, toda essa intencionalidade se materializa na configuração de um estado que, detendo os meios para ampliar a arrecadação monetária, para que ele possa recorrer à variedade de investimentos estatal ou privado, caracterizando-se como empreendedor da manutenção, por preservar cada vez mais a rentabilidade econômica em sua forma mais gerencialista. Entretanto, não se observa na prática o empenho em melhorar as condições sociais de, pelo menos, parte da população que vive abaixo da linha da pobreza, indo de encontro às orientações de forma democrática e participativa, sugeridas pelos documentos legais e normativos.

Percebe-se ainda nas considerações de Silva (2001, p.159) que, em se tratando de gestão,

---

<sup>22</sup> Utiliza-se a terminologia mimetismo no sentido descrito pelo Dicionário Eletrônico Houaiss (2012), que compreende a adaptação na qual um organismo possui características que o confundem com um indivíduo de outra espécie, ou ainda corresponde ao processo pelo qual um ser se ajusta a uma nova situação; adaptação.

A oligarquia Sarney tem desempenhado um importante papel (função - grifo nosso) no processo de expansão do capitalismo no Maranhão, nem tanto como promotora desse processo, mas sim como gestora/administradora do processo de modernização econômica do espaço regional.

A legitimação dessa nova reforma de organização foi empreendida por meio da disseminação dos aspectos ideológicos trazidos, principalmente, pela aprovação da Lei Nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado do Maranhão e dá outras providências. O texto apresenta, dentre outros aspectos, no Capítulo I, que trata da Extinção dos Órgãos da Administração Direta, o que sugere:

Art. 3º - Ficam extintas as seguintes Secretarias de Estado:  
 I - de Governo - SEG;  
 II - Extraordinária de Comunicação Social - SECOM;  
 III - Extraordinária de Articulação Política - SEAP;  
 IV - Extraordinária do Governo do Maranhão no Distrito Federal - SEGOV/DF;  
 V - da Administração, Recursos Humanos e Previdência - SEARHP;  
 VI - da Fazenda - SEFAZ;  
 VII - do Planejamento - SEPLAN;  
 VIII - da Educação - SEEDUC;  
 IX - da Agricultura e Abastecimento - SAGRIMA;  
 X - da Saúde - SES;  
 XI - da Justiça e Segurança Pública - SEJUSP;  
 XII - da Solidariedade, Cidadania e Trabalho - SOLECIT;  
 XIII - da Cultura - SECMA;  
 XIV - da Ciência e Tecnologia - SECTEC;  
 XV - dos Desportos e Lazer - SEDEL;  
 XVI - do Meio Ambiente e Recursos Hídricos - SEMA;  
 XVII - da Infraestrutura - SINFRA;  
 XVIII - da Indústria, Comércio e Turismo - SINCT.

Com a extinção das Secretarias de Estado, a própria Lei apresenta no Capítulo II a Criação de Órgãos da Administração Direta, em sua formação gerencialista, ao dispor:

Art. 4º - Ficam criados os Gabinetes:  
 I - do Governador;  
 II - de Articulação Política do Governador;  
 Art. 5º - Ficam criadas as seguintes Gerências:  
 I - de Planejamento e Desenvolvimento Econômico;  
 II - de Administração e Modernização;  
 III - da Receita Estadual;  
 IV - de Justiça, Segurança Pública e Cidadania;  
 V - de Qualidade de Vida;  
 VI - de Desenvolvimento Humano;  
 VII - de Infraestrutura;  
 VIII - de Desenvolvimento Social.

Com a reestruturação administrativa, o estado do Maranhão extinguiu as Secretarias de Estado e criou as seguintes Gerências de Desenvolvimento Regional de Estado, localizadas em regiões estratégicas de comando político: São Luís; Itapecuru-Mirim; Rosário; Santa Inês; Zé Doca; Imperatriz; Açailândia; Pinheiro; Caxias; Codó; Bacabal; Pedreiras; Presidente Dutra; Barra do Corda; São João dos Patos; Balsas; Viana e de Chapadinha. A criação das Gerências Regionais aponta a necessidade de, além de promover o “desenvolvimento” empreendido pelo *slogan* estatal, reposicionar o grupo controlador do poder no Estado, aproximando-o da população maranhense e dos comandos políticos regionais, que não se identificavam com os interesses do grupo Sarney. Com a reforma, o governo propunha o estabelecimento de novas estratégias de gestão pública, orientados pelo objetivo de saneamento das finanças públicas e a modernização dos sistemas administrativos.

É importante perceber que, embora a organização do “novo governo” esteja amparada pela “descentralização”, caracterizada como prioridade publicada na nova ordem de desenvolvimento do estado do Maranhão, principalmente sendo esta subsidiada no desejo de aproximação do governo ao povo, na prática, tal estratégia simplesmente compreende mais uma ação de governo visando tornar ainda mais eficiente o seu poder de dominação. Tal constatação é muito bem evidenciada nos estudos de Cavalcanti (2011) quando explicita:

[...] na prática desenvolvida pelo governo [...] deixam claro o seu verdadeiro propósito a partir de uma outra lógica: a descentralização não significa, necessariamente, a divisão de poder em diferentes instâncias, com vista a propiciar uma maior participação popular de governo, mas a setorização estratégica das ações de dominação popular no governo, de forma a criar uma base política em cada região do Estado, atrelada aos grupos locais que dominam o aparelho governamental no âmbito dos municípios, de algumas tarefas que também são de competência do Estado, de forma a dispersar os focos de resistência e de fiscalização do poder público (CAVALCANTI, 2011, p. 91).

A análise até aqui empreendida nos permite compreender que os interesses do Governo do Estado do Maranhão no tocante à reforma, ou seja, com relação à implantação das Gerências Regionais, foi controlar as políticas locais e também disseminar as ideologias partidárias do grupo político majoritário de comando no Maranhão. Nesse contexto, o modelo adotado pela administração pública desse estado visou, igualmente, atender aos modelos de Gestão

gerencialista, à medida que focalizava o desejo de maior produção a partir da aplicação de menor gasto. Todo esse aporte teórico teve como foco a eficiência, eficácia, efetividade, racionalidade, que por sua vez se refletiu em vários âmbitos da sociedade civil<sup>23</sup>.

Outra questão importante na reestruturação do aparelho do estado do Maranhão foi a intensificação de ampliação do objetivo governamental em atender às determinações do capital atrelada aos anseios do grupo político-administrativo dominante. É válido salientar ainda que toda essa estrutura perpassou por uma intensiva campanha publicitária, que objetivava, dentre outras intenções, legitimar uma perspectiva ideológica hegemônica.

Como o governo do Maranhão esteve na maioria dos anos entre 1994 e 2014 nas mãos do grupo Sarney, precisamente sendo administrado por Roseana Sarney Murad, as mudanças administrativas quase foram mínimas se comparadas às do período de reestruturação administrativa no início do governo de Roseana. O que pôde ser visto foram mudanças nas demandas organizacionais dos projetos, mudanças de representantes das secretarias de estado e as nomenclaturas que oscilaram entre Gerências Regionais de Educação, Gerências de Articulação e Desenvolvimento, denominadas Unidades Regionais de Educação – UREs.

Os quase 12 anos de mandatos de Roseana Sarney<sup>24</sup> foram divididos desde 1994, ano em que se elegeu governadora do Maranhão; prolongou-se na reeleição de 1998 até 2002, quando renunciou para disputar o cargo de senadora. Sua volta ao poder ocorreu em 2009, e foi reeleita em 2011 para o mandato que se estenderia até dezembro de 2014.

---

<sup>23</sup> No posicionamento de Cavalcanti (2011, p. 93) os principais mecanismos utilizados pelo governo foram a privatização de algumas empresas estatais, as parcerias com o setor privado e o repasse de algumas das funções do Estado para os municípios, setor privado e sociedade civil (sindicato, cooperativas e Organizações Não Governamentais- ONGs).

<sup>24</sup> É importante ressaltar que com a saída de Roseana Sarney, em 2002, o governo do Estado foi assumido pelo governador José Reinaldo Tavares que permaneceu no cargo até final de 2002. Este foi eleito para o mandato de governador no quadriênio de 2003 a 2006, sendo substituído por Jackson Lago que assumiu de 2007 a 2009. Jackson foi cassado em 16 de abril de 2009, acusado de abuso de poder econômico e político, e o governo assumido novamente por Roseana, segunda colocada nas eleições de 2002. As regras adotadas para a substituição do governador Jackson Lago por Roseana, neste período mencionado, deixou a sociedade desconfiada e intrigada, pois em outras realidades estatais, ao contrário do que aconteceu no Maranhão, seria cassado o mandato do governador e não da chapa partidária na integralidade. Muitas discussões apontam que a substituição deveu-se pela influência política do grupo Sarney no cenário administrativo, jurídico e partidário nacional. Levando em consideração tais aspectos, nota-se o domínio do Estado por apenas um grupo, assim como uma administração governamental pautada em princípios neoliberais, de cunho gerencialistas.

A realidade vivenciada pelo Estado desde então se refletiu em toda a organização administrativa, inclusive nas propostas e orientações que o sistema educacional adotou nas normativas, nos programas e nos projetos, para controlar as práticas de gestão escolar.

O Maranhão, desde o ano 2000, vem passando por organizações no âmbito do sistema educacional e também da escola, principalmente no que concerne ao processo de democratização das instituições da rede pública de ensino estadual. Pois, foi no Governo de Roseana Sarney que se evidenciou, embora mascarado, o interesse pela maior participação da comunidade no espaço escolar, por meio da implementação do Colegiado Escolar, embora a implementação dessa política de descentralização tenha resultado numa ação vertical sem a participação direta e/ou discussão com a comunidade escolar.

Desde então, o estado do Maranhão, que já apresentava uma realidade educacional com pouco desenvolvimento no que se refere aos problemas já elencados anteriormente, teve seus problemas e carências antigos do sistema educacional agravados e tentou viabilizar saídas que pudessem promover uma melhoria na qualidade de sua gestão e, conseqüentemente, no sucesso da aprendizagem escolar. No contexto dos últimos anos, percebe-se que o estado incluiu em sua política de governo, no tocante à gestão, a adoção de estratégias contínuas de controle, intensificando ações que visavam ampliar ainda mais o comando político, administrativo, econômico e social em nível macro.

Desse modo o seu contexto educacional, mostra uma realidade que apresenta sérios problemas organizacionais e, conseqüentemente, insucessos nos resultados da aprendizagem como mostram os dados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB/2013 (BRASIL, 2014), cuja meta projetada para o 1º ao 5º ano do ensino fundamental era de 4,3 e a meta alcançada foi de 4,2; de 6º ao 9º ano a meta projetada foi de 4,1 e a alcançada foi de 3,8 e, no ensino médio, a meta projetada foi de 3,0 e a observada foi de 2,8. Considerando esses números, pode-se perceber que no ano de 2013 nas escolas de 1º ao 5º ano o índice apresenta-se bem próximo do esperado. Porém, é importante considerar que estes níveis de ensino quase inexistem no sistema público estadual devido à municipalização do ensino fundamental, e o ensino de 6º ao 9º está sendo cada vez mais reduzido na rede pública estadual devido à responsabilização direcionada aos municípios. Já em



relação ao ensino médio, o baixo índice esperado já mostra por si só as interfaces da qualidade da aprendizagem escolar.

Essa realidade educacional está associada a questões relativas à gestão pública da educação e a vários problemas históricos que afetam diretamente a estrutura e a dinâmica do sistema educacional.

A partir dessa reflexão, se faz indispensável, ao estudar a gestão escolar, apreender sua realidade objetiva, observando os sucessos e insucessos da e na prática de gestão escolar implementada, assim como aprofundar a compreensão sobre as demandas e os desafios existentes, levando em consideração a distância entre o real e o ideal no tocante à efetivação de uma educação baseada nos modelos de gestão que contemplam um processo educativo emancipatório, democrático e participativo.

Na dinâmica da política neoliberal, principalmente em relação aos seus reflexos nas políticas educacionais, é importante ressaltar a imposição dos organismos internacionais e o controle dos resultados da educação. Como exemplo, o Projeto Regional de Educação para América Latina e Caribe – PRELAC, que por sua vez,

[...] é o resultado do consenso entre os Ministros da Educação dos países da América Latina e Caribe sobre a situação da educação na região e sua projeção. Foi criado como contribuição estratégica para o cumprimento das metas do programa “Educação para Todos”, principalmente em relação à promoção da qualidade da educação. O projeto objetiva promover mudanças nas políticas educacionais, de forma a assegurar o aprendizado de qualidade, voltado para o desenvolvimento humano (BRASIL, 2015, p. 54).

Na confirmação das imposições neoliberais na dinâmica de gestão educacional de base gerencialista, estão também as recomendações do Projeto Regional de Indicadores Educacionais da Cúpula das Américas – PRIE, que foi

Criado como um mecanismo de monitoramento dos objetivos levantados pela Cúpula das Américas, o PRIE busca construir um conjunto básico de indicadores educacionais comparáveis nas Américas, além de melhorar os sistemas regionais de estatísticas educacionais, publicar os indicadores e fomentar o seu uso na formação das políticas educacionais. Objetiva contribuir para o progresso das tomadas de decisões e dos compromissos estabelecidos (BRASIL, 2015, p. 60).

Assim, as citações mostram a tendência gerencialista de controle dos resultados da educação, de metas e de índices e indicadores que podem refletir os

resultados da dinâmica da educação formalizada e assim contribuir com um planejamento mais eficaz das políticas públicas educacionais.

Na dinâmica apontada acima, o Governo do Maranhão adotou, nos últimos anos, entre outras medidas e estratégias, parcerias e apoio técnico financeiro de organismos internacionais, medida também adotada por outros estados da federação, com o apoio do órgão macro da gestão educacional brasileira – o Ministério da Educação - MEC. Essa medida, segundo o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (BRASIL, 2011), foi implementada no mandado da governadora Roseana Sarney, a qual solicitou de imediato o apoio de assistência técnica e financeira do MEC, visando à melhoria dos resultados da educação no estado. Esse apoio visava à atuação direta do PNUD/MEC junto à Secretaria de Estado da Educação - SEDUC/MA, no que se refere ao apoio, por meio do diagnóstico das necessidades mais imediatas da educação do Estado.

O apoio solicitado seria desenvolvido principalmente por meio de

Cooperação que teria como referencial o trabalho de assistência técnica que já vem sendo proporcionada pelo PNUD ao Estado de Alagoas, especificamente à sua Secretaria de Estado da Educação e do Esporte (SEE/AL), desde meados de 2008, que culminou com a estruturação do ora denominado Programa “Geração Saber,” já em fase de execução dos seus respectivos projetos/ações, e também ao Município de Maceió, através de sua Secretaria Municipal de Educação (SEMED), trabalho este em fase adiantada de formulação das mudanças a serem ali empreendidas (BRASIL, 2011, p. 07).

A solicitação de cooperação foi atendida e posteriormente desenvolvida pelos órgãos PNUD e MEC, que disponibilizam o apoio técnico na busca da melhoria dos indicadores educacionais no Maranhão. O intuito do acordo seria, entre outras ações, o desenvolvimento de metodologias e estratégias de ação em regime de colaboração, envolvendo a União e o Estado do Maranhão visando subsidiar a política educacional local e tentar melhorar as condições educacionais no estado.

Na verdade existiam diversos problemas objetivamente evidenciados na gestão da educação básica no estado, demonstrados a partir do diagnóstico do PNUD/MEC/MARANHÃO<sup>25</sup>. Sinteticamente, o Relatório do PNUD (BRASIL, 2011) apresentou alguns indicadores em relação à região Nordeste e também em relação

---

<sup>25</sup> A parceria entre PNUD, MEC e o Governo do Estado do Maranhão previa uma reavaliação, por meio da elaboração de um diagnóstico, das condições objetivas e subjetivas da educação do Estado, a fim de contribuir com a implementação de novas ações de melhoria na estrutura organizacional.

à atual realidade brasileira e, conseqüentemente, ao estado do Maranhão, baseando-se nos estudos realizados pelo IPEA, com base nos dados do IBGE.

Assim, no ano de 2009,

Na faixa etária dos 15 anos ou mais, o Maranhão ocupa a 4<sup>a</sup>. posição no ranking nacional com um percentual de aproximadamente 19%, antecedido por ordem crescente pelos estados da Paraíba, Piauí e Alagoas, sendo que o Nordeste alcança 18,7% e o Brasil 9,7%. Na faixa dos 15 aos 64 anos, na comparação com os demais estados brasileiros, o Maranhão ocupa o 4<sup>o</sup>. lugar, com 14,9% de analfabetos. Na população de 65 anos ou mais, o Maranhão está em 3<sup>o</sup> lugar no cenário nacional, com cerca de 60% de analfabetos. O índice de cobertura do ensino médio no Maranhão alcança 33%, sendo que o Brasil o índice é de 51,1% e o Nordeste 39,3%. Os alunos da educação básica com mais de dois anos em distorção de idade-ano no Maranhão o valor é de 24,3%, caso em que o país atinge 13,0% e o Nordeste 20,7%. A média de anos de estudo para a população com 15 anos ou mais alcança 5,6 anos no Maranhão, sendo que para o Brasil este índice é de 7,2 anos e no Nordeste é de 5,8 anos (BRASIL, 2011, p. 18).

Os índices apresentados ressaltam uma caracterização de um Estado com poucos resultados no ensino e, conseqüentemente, de uma política prática gestora que contribua na diminuição das desigualdades e desníveis educacionais. Em outros termos, as práticas de gestão, quer de âmbito de sistema, quer escolar, embora denotando utilização de modelos democrático-participativos, em suas normativas<sup>26</sup>, que incluem ações de cooperação, emancipação e descentralização, ainda não trouxeram para o chão da escola a possibilidade de torná-la de fato coletiva.

#### **4.2 Gestão escolar na interface dos instrumentos e mecanismos legais e normativos**

É importante destacar que foram estabelecidos alguns critérios para se entenderem a (s) concepção/concepções de gestão escolar difundida(s) nas políticas educacionais no Estado e implementadas pela escola com base nos instrumentos e mecanismos legais e normativos e suas interfaces entre o gerencialismo e a gestão democrática.

Dessa forma, na organização deste tópico, faz-se uma análise dos documentos, aqui apresentados como instrumentos normativos, que evidenciam a

---

<sup>26</sup> Conforme evidenciamos o Estado do Maranhão adotou em suas normativas que refletem a concepção democrático-participativa: Plano Estadual de Educação, Diretrizes Curriculares, Plano de Formação de Professores, de Gestores e profissionais da Educação, entre outros.

legitimação da concepção de gestão escolar sugerida pelo sistema público estadual de ensino.

Na organização deste tópico, buscou-se, por meio de leituras, identificar os principais documentos legais de base normativa, assim como os aspectos que caracterizam a gestão escolar e sua contribuição na forma de organização do sistema educacional do estado do Maranhão. Buscou-se também caracterizar a concepção de gestão explícita e implícita nesses instrumentos, a fim de caracterizem-se os moldes da gestão escolar contemplados nesses documentos, bem como suas orientações para a organização da gestão escolar.

No tocante à realidade evidenciada nesta etapa da análise, tentou-se compreender como os instrumentos e os mecanismos de gestão escolar são difundidos e implementados na realidade das escolas estaduais maranhenses.

É oportuno destacar que Houaiss (2014) apresenta o conceito de mecanismo como “a combinação de vários fatores para fazer funcionar, pôr em movimento um algo”. Ou, em outra perspectiva, “por extensão de sentido, constitui-se um conjunto de elementos que concorrem para a atividade de uma estrutura orgânica”. Partindo-se desse entendimento, observa-se que todas as instâncias, estratégias, formas e sujeitos envolvidos num processo visando materializar as propostas compreendem um mecanismo.

A reflexão sobre os instrumentos de gestão possibilitou perceber-se que tal mecanismo compreende, entre outros fatores, o sentido objetivo, objeto ou objetos que servem para executar um trabalho. Por exposição de sentido,

Compreende a todo objeto que serve de ajuda para levar a efeito uma ação física qualquer, recurso para atingir um resultado, ou ainda qualquer título, auto, documento escrito, que serve para fazer constar fato ou convênio de que derivam consequências jurídicas (HOUISS, 2014).

Por isso, na análise aqui empreendida buscou-se identificar a materialização das ações do sistema educacional e da escola e se os mecanismos de gestão adotados apontam uma efetividade ou não desses instrumentos legais e normativos.

Veiga (2002) considera que na organização formal da escola, em alguns momentos da história, o fluxo das tarefas das ações e principalmente das decisões é orientado por procedimentos formalizados, em que prevalecem as relações hierárquicas de mando e submissão, de poder autoritário e centralizador. Numa

estrutura administrativa da escola adequada à realização de objetivos educacionais, de acordo com os interesses da população, devem-se prever mecanismos que estimulem a participação de todos no processo de decisão.

Luck (2009, p. 48) identifica as dimensões da gestão escolar quando:

Uma escola que tenha uma boa gestão tem um bom programa de monitoramento e avaliação e insere, em seus planos de ação, uma proposta de monitoramento e avaliação de suas práticas em todos os desdobramentos e momentos da ação escolar, desenvolvendo os instrumentos e mecanismos para o acompanhamento regular dessas práticas.

Mesmo considerando o conceito apresentado acima, com características gerencialistas, é oportuno perceber que no caso dos instrumentos e mecanismos, a escola deve adotar práticas de acompanhamento de suas ações, sejam elas administrativas, pedagógicas e/ou financeiras. Tais práticas visam, dentre outros aspectos, o aperfeiçoamento das práticas gestoras, pois, não é porque se almeje a participação de todos e a autonomia da escola, que não se deva buscar a avaliação e o aprimoramento das ações desenvolvidas.

Em relação à organização da escola e a participação dos segmentos no contexto escolar, ressalta-se que

Isto requer uma revisão das atribuições específicas e gerais, bem como da distribuição do poder e da descentralização do processo de decisão. Para que isso seja possível há necessidade de se instalarem mecanismos institucionais visando à participação política de todos os envolvidos com o processo educativo da escola (VEIGA, 2002, p. 34).

Diante disso, pode-se identificar que há possibilidade de associar a organização e reorganização da concepção de gestão escolar principalmente no que se refere à autonomia e participação dos sujeitos que formam a escola. Para tanto, ela deve ser evidenciada numa perspectiva que denote a democratização das ações, a fim de constituir-se a instalação de processos eletivos de escolha de dirigentes, colegiados com representação de alunos, pais, associação de pais e professores, grêmio estudantil, processos coletivos de avaliação continuada dos serviços escolares, enfim, momentos que se constituam verdadeiramente democráticos.

É oportuno salientar que a escola deve, em sua organização, exigir o uso de mecanismos e instrumentos que reforcem o controle de suas ações em favor dos

interesses coletivos dos segmentos que a compõem. Esses mecanismos podem ainda, como nova pedagogia, estar a serviço do capital (KUENZER, 2005).

Em relação aos mecanismos de controle, subsidiados em Marx e Engels, destaca-se que

A escola, por sua vez, se constituiu historicamente como uma das formas de materialização desta divisão, ou seja, como o espaço por excelência, do acesso ao saber teórico, divorciado da práxis, representação abstrata feita pelo pensamento humano, e que corresponde a uma forma peculiar de sistematização, elaborada a partir da cultura de uma classe social. E, não por coincidência, é a classe que detém o poder material que possui também os instrumentos materiais para a elaboração do conhecimento. [...] Assim a escola, fruto da prática fragmentada, expressa e reproduz esta fragmentação, através de seus conteúdos, métodos e formas de organização e gestão (MARX e ENGELS, 1979).

É possível compreender-se que a gestão escolar, a partir desse enfoque, está a serviço de uma sociedade de classes. Nesta configuração, esta é alvo da disseminação de interesses e vem apresentando em suas ações cotidianas características fragmentadas, isoladas e apaziguadoras. Isso se deve, dentre outros fatores, ao fato de não ter uma prática associada à teoria e também por não se produzir esta última, já que os comandos majoritários, por possuírem o poder material, são os produtores do conhecimento.

Essa perspectiva difere da democracia, como um regime colaborativo no qual o poder de tomar importantes decisões políticas está nas mãos dos cidadãos; nele é visível a participação e o desejo da coletividade. E, que a forma de se fazer e pensar a democracia, atualmente, pode ser vista como um problema na sociedade capitalista, pois, como construir um espaço-escola de fato democrático e participativo se as determinações e orientações dos sistemas educacionais influenciam diretamente a concepção de gestão escolar adotada no âmbito da organização das escolas públicas?

Reafirma-se a necessidade de os educadores, alunos, pais, responsáveis e a sociedade discutirem, refletirem e buscarem soluções para os problemas e dificuldades enfrentados pela organização do sistema educativo. Na escola não é diferente, tendo em vista a constituição dos mecanismos de participação que se materializam por meio dos princípios de democratização da gestão (MARANHÃO, 2014).

A concepção de gestão escolar sugerida pela SEDUC/MA é subsidiada, na maioria de seus instrumentos e mecanismos, por perspectivas que refletem as características gerencial, democrática e participativa de gestão escolar, assim como algumas interfaces entre essas concepções, embora ainda apresente a concepção de gestão associada ao aspecto burocratizado e compartimentalizado.

Nesta primeira análise, selecionou-se entre os instrumentos legais e normativos, visando ampliar as significações deste estudo, sobretudo aqueles que norteiam as concepções e as práticas de gestão escolar no estado do Maranhão no contexto atual: a Constituição Estadual; o Plano Estadual de Educação; Estatuto do Educador - EE; as Diretrizes Curriculares e o Plano de Ação da Formação de Gestores subsidiado pelos Programas da Superintendência de Gestão Educacional SEDUC/MA. Ressalva-se que todos esses documentos analisados são atuais, visto que o foco da pesquisa foi analisar o contexto escolar do ano de 2014, e estes instrumentos orientam a organização de ações práticas e os mecanismos utilizados para torná-los efetivos. Além disso, contemplam as formas de intervenção que podem desencadear a participação dos sujeitos na gestão educacional, dentro da perspectiva legitimada pela política educacional vigente.

De acordo com o discurso oficial, tais mecanismos apontam para a realização de um planejamento participativo, principalmente no que diz respeito à tomada de decisões e ainda à definição do uso de recursos e necessidades de investimento. Outra questão importante refere-se à execução das deliberações coletivas e também aos momentos de avaliação da escola no âmbito da gestão escolar, já que as ações devem estar respaldadas nas compreensões coletivas, participativas, o que pressupõe que a concepção de gestão escolar desses segmentos esteja alinhada aos propósitos e intencionalidades da escola e de sua gestão (MARANHÃO, 2014).

Se a escola adota a concepção de gestão democrática e participativa, é importante ressaltar que os mecanismos e os instrumentos devam conduzir ao aperfeiçoamento contínuo das práticas de democratização do acesso e estratégias que garantam a autonomia, participação e permanência na escola, tendo como horizonte a universalização do ensino, bem como o debate sobre a garantia da qualidade. Ou seja, para que a escola realmente funcione numa perspectiva democrática e participativa, ela precisa ampliar suas ações em favor das questões

de interesse social; implementar o Conselho Escolar – Colegiado Escolar<sup>27</sup> a partir de uma perspectiva participativa, resguardando os interesses coletivos no âmbito dos sujeitos envolvidos: pais, professores, alunos, funcionários. Nesse sentido, a gestão da escola deve tomar atitudes para viabilizar práticas informativas contínuas que venham favorecer a tomada de decisões conscientes e transparentes.

Partindo deste contexto, o amparo legal da organização educacional e das concepções de gestão escolar no âmbito da educação maranhense subsidiam a efetivação dos princípios democrático-participativos. Assim, um dos documentos que dispõe sobre a concepção de gestão educacional e escolar no estado do Maranhão, de forma participativa e colaborativa, é a Constituição Estadual do Maranhão, ao reafirmar as garantias dispostas na Constituição Federal, muito embora se perceba na análise desse instrumento legal a salvaguarda dos interesses do sistema econômico por meio do controle e da regulação das políticas voltadas para a organização da escola, no caso, o gerencialismo.

A Constituição Estadual do Maranhão (1999) destaca no Capítulo VI os aspectos da Educação, da Cultura e do Desporto, e em seu artigo 217 dispõe que a “educação, direito de todos e dever do Estado, será promovida e incentivada com a colaboração da família, visará ao desenvolvimento integral e preparo da pessoa para o exercício da cidadania” [...] assim como também, no artigo 219 afirma que “as escolas públicas do Estado e dos Municípios contarão com regimento interno, elaborado por sua diretoria e com a participação de pais, professores e alunos” para direcionar as práticas e a concepção de gestão escolar empreendidas pela rede estadual de ensino.

O texto da Constituição Estadual dispõe sobre como deve ser organizada a educação no Estado, assim como os sujeitos que serão envolvidos. Nesse sentido, a concepção de gestão apresentada baseia-se no modelo de gestão escolar calcada nos princípios colaborativos e participativos, reiterando a participação dos pais, professores e alunos na elaboração do Regimento Interno das Escolas. Nessa perspectiva, a colaboração e a participação surge como princípio do processo educativo formal, a ser implementado nas escolas públicas, condição esta que

---

<sup>27</sup> É importante considerar que o estado do Maranhão, através da SEDUC, adota o Termo Colegiado, Escolar ao referir-se ao Conselho Escolar. Nessa perspectiva tanto as funções como as atribuições dessa instância social, política, administrativa e financeira é assumida pelo órgão colegiado.



poderá contribuir para “a implementação de uma gestão participativa e autônoma no interior das instituições escolares” (CASTRO, 2007, p.140).

Com base ao exposto, é importante considerar que Constituição estadual trata da elaboração de Regimento Escolar interno, pautando-se na participação dos sujeitos, porém não evidencia explicitamente a definição de uma gestão que assume características gerencialista e/ou democrático-participativa.

Porém, o enfoque apresentado pela Constituição maranhense denota a injunção de que as políticas educativas sejam desenvolvidas pelos órgãos responsáveis, reguladores da gestão da educação no Estado, tenham eficiência e eficácia com características gerencialistas, considerando que o sistema educativo é o responsável por propor, a partir da participação colegiada, desenvolver, acompanhar e avaliar ações gestoras no âmbito das escolas. O fato é que essa orientação esbarra na carência de condições objetivas, técnicas e pedagógicas para subsidiar e estimular a participação dos sujeitos numa prática que realce pelo menos o desejo de implementação de uma concepção de gestão escolar que atenda aos preceitos democrático-participativos, contemplados nos instrumentos legais.

Ao estabelecer condutas que reafirmam a participação dos sujeitos representantes dos segmentos da escola, a Lei já estabelece, mesmo que de forma pouco substancial, a necessidade de participação dos seus sujeitos na elaboração de documentos norteadores de suas ações via adoção de uma concepção de gestão educacional participativa.

Em relação ao PEE, criado pelo Projeto de Lei Nº 104/2014, que posteriormente se transformou na Lei 10.099 de 11 de junho de 2014, pode-se inferir da análise que este aponta entre as suas metas, precisamente na Meta 20, aspectos ligados à concepção de gestão escolar que deverá ser implementada nas escolas públicas do estado do Maranhão. A escolha do PEE atual deve-se ao contexto da pesquisa na escola pública no ano de 2014 (MARANHÃO, 2014).

O PEE entre outras afirmações e reafirmações sobre o caráter organizacional da gestão escolar propõe:

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses (MARANHÃO, 2014, p.90).

No tocante à implantação da gestão escolar de caráter democrático, o Plano Estadual estabelece prazos para a efetivação, assim como propõe algumas regras para escolha dos representantes, gestores, nas escolas públicas. O fato apontado mostra que os sistemas educacionais de educação, tanto no âmbito estadual quanto no municipal, ainda caminham na busca da efetivação de uma gestão que favoreça os elementos democráticos. E que, embora o Plano estabeleça critérios para sua efetivação, deixa claro que já existem sugestões de aplicabilidade na ordem dos documentos legais e normativos anteriores a este sobre as demandas dos princípios democrático e participativo nas ações gestoras.

Um ponto importante a ser levantado é o entendimento do significado das terminologias “democracia e participação” pelo coletivo da escola e/ou pelo menos pelos níveis de representação dos segmentos, já que existe um distanciamento substancial entre as ideias, ideais e as práticas da escola pública estadual e de sua gestão.

Outra questão apontada na Meta 20 do PEE/MA<sup>28</sup> é o acesso ao cargo de gestor “por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses”. Neste âmbito, é perceptível que somente o fato de a escolha garantir a participação da comunidade, esta não garante o aspecto democrático, assim como os critérios que estabelecerão a escolha, como critérios técnicos, méritos e resultado de desempenho podem estar associados a uma perspectiva gerencialista.

A Meta 20.1 apresenta uma ampliação, ao possibilitar a criação de comissão, em conformidade com o art. 61, da Lei n.º 9.860, de 1º de julho de 2013, (DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MARANHÃO- DOE, 2013) que dispõe sobre o Estatuto do Magistério e o Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica - PCCMEB e dá outras providências, ao propor ações que visem à regulamentação do processo de escolha da função de Gestor Escolar. Assim, o Estatuto no art. 61 destaca:

---

<sup>28</sup> Antes da aprovação do PEE/MA o Estatuto do Magistério e o Plano de Carreiras, Cargos e Remunerações dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica já contemplavam a necessidade de participação da comunidade escolar, através do voto, para a escolha de gestor das escolas estaduais.

Fica assegurado o princípio de democratização por parte da eleição direta, no processo de escolha para os ocupantes da função de Gestão Escolar das Unidades de Ensino da Rede Pública Estadual, com a exigência de qualificação profissional em curso de Formação Continuada na Área de Gestão Escolar, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Educação ou por meio de instituições por ela conveniadas (DOE/MA, 2013, p. 11).

Ao analisar-se o que estabelece o PCCMEB, pode-se perceber que a criação de mecanismos que favoreçam a participação, principalmente na escolha do gestor, é uma via que eleva o interesse coletivo e privilegia as bases democráticas. Porém, existem limitações para o acesso ao cargo que são estabelecidos e determinados pelo órgão gestor, a SEDUC/MA.

O Estatuto do Educador do Estado do Maranhão, no Capítulo II art. 3º que trata da constituição dos preceitos éticos dos integrantes do subgrupo Magistério da Educação Básica, no parágrafo IV dispõe sobre o desenvolvimento de ações voltadas para o “exercício das práticas democráticas que possibilitem o preparo do educando para o exercício da cidadania” (MARANHÃO, 2013). No sentido mais amplo, nota-se que a orientação estabelecida pelo Estatuto do Educador trata que as atitudes e práticas democráticas podem contribuir para o preparo do educando e para a aprendizagem escolar, que por sua vez será refletida em atitudes cidadãs. Todavia, neste aspecto, o documento não deixa claro que a organização do espaço escolar e sua gestão sejam pautadas em aspectos democrático-participativos e/ou, no caso, gerencial.

Outra questão é a quebra das amarras que o Estado e sua política educacional implementou e/ou vem implementando, a exemplo, o preenchimento do cargo de gestor escolar que se efetiva por meio de indicação, dado que mostra que a SEDUC/MA ainda não adotou um processo de escolha mediante eleições diretas, de forma democrática, acarretando uma série de implicações para o processo de tomada de decisão que considere o interesse coletivo<sup>29</sup>.

Há que se ressaltar ainda que a falta de critérios claros para o provimento do cargo de gestor escolar tem ocasionado a permanência de alguns por períodos muito longos, sem nem mesmo passarem por uma avaliação de desempenho. O gestor escolar passa a maior do tempo se dedicando às questões de ordem

---

<sup>29</sup> Essa política está amparada no Decreto Nº 30.619 de 02 de janeiro de 2015 que regulamenta dos artigos da lei 9.860 de 01 de julho de 2013, dispondo sobre o processo seletivo democrático para a função de gestor escolar.

administrativa, deixando as questões pedagógicas a cargo dos professores e do supervisor (BRASIL, 2011).

Quanto à Meta 20, O PEE/MA aponta questões ligadas à melhoria da gestão e ao aperfeiçoamento da gestão democrática no ensino público. Tais ações são direcionadas num primeiro momento para a reestruturação dos sistemas e para as parcerias de cooperação estabelecidas entre estes, quais sejam:

- Regime de colaboração para tratar da Gestão da Educação Pública, orientado pelos princípios de democratização e cooperação, de modo a assegurar a participação dos diferentes segmentos das instituições educacionais;
- Criação da casa dos conselhos de educação ou similar com representantes dos conselhos das escolas públicas e de conselhos de outras políticas públicas; garantia da representação paritária (movimentos sociais e governo) nos fóruns decisórios de políticas públicas educacionais do estado;
- E, criação e/ou consolidar fóruns consultivos e deliberativos para o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais de educação, conselhos escolares ou equivalentes, conselhos de acompanhamento e controle do FUNDEB e da Alimentação Escolar, com representação dos setores envolvidos com a educação e com as instituições educativas (MARANHÃO, 2014).

As concepções de gestão apontadas no PEE/MA são estabelecidas, ainda pela ampliação do fortalecimento dos órgãos democráticos das escolas: Conselhos Municipais de Educação, Conselhos Escolares, Grêmios Estudantis ou por outra forma de organização dos estudantes, etc. também por fomentar a ideia de criar-se um Programa de Gestão da Educação Pública do Maranhão, cuja coordenação compartilhada deve ser orientada pelos princípios de democratização e cooperação, de modo a assegurar a participação dos diferentes segmentos das instituições educacionais e ainda a criação de condições efetivas de participação da comunidade escolar e local na elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos - PPP, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, estabelecendo cronograma e materiais destinados a essas atividades que envolvem a SEDUC e as escolas (PEE, 2014).

Enfim, o PPE/MA visa ainda:

- Garantir a formação continuada sobre as dimensões financeira, pedagógica, fiscal e contábil, institucional e administrativa para professores, gestores, supervisores escolares e demais profissionais da escola, a fim de garantir a efetivação da gestão democrática na rede estadual;

- Promover a gestão democrática no sistema de ensino por meio de mecanismos que garantam a participação dos profissionais da educação, familiares, estudantes e comunidade local no diagnóstico da escola, projeto político-pedagógico, plano de aplicação, prestação de contas e acompanhamento dos financiamentos e programas destinados às escolas;
- Regularizar a organização e o funcionamento das escolas da Educação Básica inclusive as escolas do campo, indígenas e quilombola, considerando suas especificidades;
- Garantir o funcionamento do mecanismo de gestão democrática nas escolas de educação básica;
- Fortalecer a gestão escolar com aporte técnico e formativo nas dimensões pedagógica, administrativa e financeira, para que possa gerir, a partir de planejamento estratégico, recursos financeiros da escola, garantindo a participação da comunidade escolar na definição das ações do plano de aplicação dos recursos e no controle social, visando ao efetivo desenvolvimento da gestão democrática;
- Fortalecer a gestão democrática nas escolas públicas que atendem jovens e adultos, a partir da realização de assembleias escolares e a produção de documentos normativos para as atividades escolares, bem como, criando as condições para participação em conselhos escolares ou similares (MARANHÃO, 2014, p. p.92-93).

Essas informações mostram claramente que O PEE/MA sugere para as escolas no estado do Maranhão o empreendimento de uma gestão escolar pautada em princípios democrático-participativos, principalmente quando sugere que elas favoreçam em suas práticas de gestão a participação social, visando à vivência da gestão democrático-participativa. Isso, tanto no diz respeito às questões relacionadas ao sistema quanto às orientações para a melhoria das práticas escolares, ou seja, ações que garantam o respeito aos princípios de: autonomia, democratização, cooperação, participação e criação de condições efetivas de participação da comunidade escolar e local na gestão dos projetos da escola.

Saliente-se que a análise das informações pertinentes ao PEE e ao Estatuto do Educador, embora mostre que a concepção expressamente evidenciada é a democrática, esta tende a primar pelos interesses do sistema econômico, visto que a sistematização e o monitoramento dos instrumentos e dos mecanismos de gestão ocorrem a partir das orientações gerencialistas, visando controlar as ações que deveriam ser de fato coletivas na escola, mas que precisam de aprovação do organismo gestor, SEDUC, a fim de dar respostas positivas ao sistema.

Aqui não se desconsidera a extrema importância do planejamento, das estratégias administrativas e do controle das ações da escola no intuito de responder positivamente ao investimento dos recursos oriundos dos impostos pagos pela própria população, assim como o contexto das transformações político, econômico e social da atualidade que impactam a gestão da escola. Destaca-se

que, orientada pelos princípios da autonomia, participação e descentralização, a escola poderia diagnosticar suas carências e, coletivamente, evoluir no processo gestor, primando pelas necessidades dos sujeitos envolvidos no processo educativo.

Outro documento que merece atenção neste estudo diz respeito às orientações das DCEMA. Este documento é fruto do trabalho dos técnicos da SEDUC e de representantes escolares, sob a orientação técnica oriunda da parceria entre o MEC e o PNUD.

Nesse sentido, essa parceria, segundo as DCEMA o (2014), tem a finalidade

[...] de imprimir marcas na organização e na gestão da Rede Estadual de Ensino e das escolas, em particular, orientando o planejamento, com vistas à universalização do ensino médio, à melhoria do ensino, ao estabelecimento do regime de colaboração entre os entes federados e à redução do analfabetismo (MARANHÃO, 2014, p. 06).

As Diretrizes apresentam orientações que têm por finalidade também o fortalecimento dos mecanismos de participação e implementação do currículo na rede estadual de ensino, que são subsídios para as formações e encontros pedagógicos, a fim de respaldar, principalmente, a prática de professores, gestores, supervisores escolares no que tange à formação básica do aluno, com definição de competências e diretrizes para todas as etapas e modalidades da Educação Básica (MARANHÃO, 2014).

Quando as Diretrizes remetem a necessidade de “*fortalecimento dos mecanismos de participação*”, elas assumem as possibilidades de as escolas reforçarem a reestruturação curricular de forma participativa. Logicamente que toda essa estrutura participativa constitui fundamentos, trazidos pela normativa, como fundamento das formações dos profissionais da educação na escola e ainda garantia da qualidade dos serviços prestados.

No estado do Maranhão, as Diretrizes constituem, segundo a SEDUC/MA,

[...] um documento diretivo cujo objetivo é contribuir com o princípio democrático das escolas, de modo que elas possam construir seus próprios projetos pedagógicos, com vistas ao alcance de padrões mais elevados para todas as unidades escolares que integram a Rede Estadual de Ensino, considerando as leis e normas educacionais instituídas que não podem ser deixadas em segundo plano (MARANHÃO, 2014, p. 07).

Com base no exposto, pode-se compreender que a intenção do sistema educacional do estado também é promover um espaço de decisões que eleve o princípio democrático. Porém, a constituição desse princípio está atrelada aos padrões, às “normas”, já estipulados pela SEDUC/MA, que, além de seguir as orientações legais e normativas, devem ainda, estabelecer critérios de qualidade.

Segundo as orientações da SECUC/MA,

[...] os princípios que devem nortear todo trabalho dos/as educadores/as que compõem o quadro de pessoal da rede pública estadual de ensino são basicamente a unidade, a equidade e a qualidade. Tal missão torna-se desafiadora na medida em que o Estado enfrenta uma situação educacional marcada por indicadores educacionais que sinalizam sérios problemas, como a oferta e a qualidade do ensino da Rede (MARANHÃO, 2014, p. 06).

As Diretrizes apontam também como orientação para a efetivação da educação escolar, e conseqüentemente do trabalho da gestão escolar, os princípios da “universalidade, da progressividade, da indivisibilidade e interdependência, da cooperação, da sociabilidade, da exigibilidade, da singularidade e da participação” (MARANHÃO, 2014, p. 06). Nesse sentido, alguns princípios da gestão escolar democrática são evidenciados nas intenções da formação humana por meio da educação sistematizada proposta na normativa.

De acordo com as DCEMA (2014, p. 06), a “escola é, portanto, parte integrante do sistema de garantia de direitos, um lugar privilegiado para assegurar a cada indivíduo o exercício pleno de sua cidadania”. Porém, é válido refletir sobre como pode o Estado buscar o atendimento dos direitos garantidos pela Constituição, se ele não consegue garantir os direitos individuais básicos à cidadania, como educação, saúde e lazer dos indivíduos que ainda estão fora do contexto escolar.

Segundo ainda as DCEMA (2014, p. 06), o “Sistema Estadual de Ensino do Maranhão é formado, em primeira instância, por alunos, educadores, rede de escolas e órgãos regionais/central de gestão educacional pública”. O Sistema compreende todas as escolas da rede pública estadual, tanto na capital quanto no interior do estado. Seu funcionamento realiza-se por meio das estruturas normativas próprias e contempla toda a base legal e instrumental do Sistema Brasileiro de Educação, representado pelo Ministério da Educação – MEC.

Na organização da gestão escolar, o documento em análise destaca que as Diretrizes Curriculares foram construídas com base no Projeto de Cooperação

Técnica MEC-PNUD-SEDUC/MA, por técnicos da Secretaria, e tem como finalidades evidenciadas e sugeridas a reorganização da gestão educacional do Estado, ou seja: a elevação do nível de aprendizagem dos/as alunos/as; a universalização da matrícula do ensino médio; a redução do analfabetismo; a melhoria da gestão institucional, e a institucionalização do regime de colaboração (MARANHÃO, 2014).

Face a essas considerações, compreende-se que, na prática, se as sugestões são apresentadas, refletem carência ou deficiência na configuração das políticas educacionais do Estado. Outro ponto importante: se é sugerida a finalidade de “*melhoria da gestão institucional*” é porque a realidade objetiva mostra necessidades de se repensar, reorganizar e efetivar uma prática mais eficaz. É perceptível que existindo uma (des) configuração ou incompreensão da concepção de gestão escolar que se pretende adotar, assim como das bases, funções, finalidades e atribuições da função gestora na escola, isso facultará um déficit que poderá impedir o sucesso da escola.

Numa primeira análise sobre esse documento normativo, pode-se inferir que ele, pela própria condição de estar submetido à organização de Estado Neoliberal, está fundamentado numa instância de regulação mundial para analisar a realidade educacional maranhense, elaborar o diagnóstico dessa realidade e ainda promover estratégias de melhoria do trabalho do Sistema Educacional, Secretaria de Estado da Educação – SEDUC e da organização da escola. Neste caso, não desconsiderando a experiência já mencionada em relação à melhoria do trabalho da gestão, é importante questionar: Será que as sugestões não impedem a implantação de uma escola democrática, tendo em vista que as orientações já são definidas pelo órgão gestor, cabendo à escola apenas comprometer-se com a execução das ações pré-estabelecidas e, em alguns casos, pensar a realização de ações administrativas isoladas que apenas contemplem a representatividade de seus segmentos?

Partindo do contexto legal apresentado, relaciona-se aqui alguns mecanismos e orientações adotadas pela Secretaria Estadual de Educação – SEDUC/Maranhão, a fim de se perceberem como as concepções de gestão escolar são tratadas e materializadas.

É importante salientar que entre os Programas da Superintendência de Gestão Educacional da SEDUC-MA está o PAFG, cujas orientações assumem primordialmente um cunho pedagógico, administrativo e financeiro, evidenciados em estudos direcionados sobre as temáticas: Recursos Federais, associado



principalmente ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE; Fundo Estadual de Educação - FEE; Unidade Executora (Caixa Escolar) UEx.; Programa de Gestão Nota 10; Diretrizes Estabelecidas para os Anos Letivos - DPAL; Formação Continuada de Professores, Gestores e demais Funcionários; Sistema Integrado de Administração de Escolas Públicas–SIAEP; Programa Gestão de Pessoas; Gestão de Parceria no Contexto Escolar; Voluntariado; Gestão Compartilhada (Colegiado Escolar, Conselho de Classe, Representantes de Turmas, Grêmio Estudantil, Reunião de Pais e Mestres). No entanto, como este estudo não pode contemplar todas as orientações do sistema público para a gestão da escola, elegem-se aqui apenas alguns instrumentos orientadores que, considera-se, poderão contribuir para melhor entender o objeto de pesquisa.

No tocante às concepções e práticas para formação de gestores, destaca-se que o objetivo do Plano de Ação da Formação de Gestores - PAFG da SEDUC/MA visa:

Capacitar e orientar os futuros gestores escolares, na definição dos objetivos e metas que auxiliarão no planejamento e na consolidação da participação de todos os segmentos da escola, buscando soluções e alternativas que viabilizem a melhoria do processo ensino-aprendizagem (MARANHÃO, 2013).

É possível verificar que o objetivo primordial do Plano revela uma ambiguidade, pois, por um lado, contempla a perspectiva gerencialista de conceber a gestão com o fim de atingir resultados a partir do estímulo ao empreendimento dos objetivos, das metas e do planejamento com vista ao alcance de resultados, mas, por outro lado, evidencia o desejo pela consolidação da participação de todos os segmentos da escola por meio da implantação de uma gestão democrático-participativa. Então, confirma-se que tanto no aspecto objetivo quanto no subjetivo a organização da escola está sujeita a intenções subjacentes as imposições das políticas públicas de organização e de reorganização.

A partir da perspectiva evidenciada e considerando como as relações são estabelecidas no contexto da organização social, ou seja, no seio da escola, é possível compreender que às orientações do sistema público de ensino para a gestão escolar vêm atender, além das orientações de cunho político-pedagógico, a uma necessidade de controle de metas, de melhorias no trabalho, nos resultados e ainda no controle da aplicação e da prestação de contas dos recursos financeiros. A

análise permitiu compreender-se que, no tocante à organização da escola, os aspectos gerencialistas são de fato tomados como referência para a (*in*)formação do gestor escolar. Embora se observe também que as orientações da SEDUC, por intermédio do PAFG, reafirmam a participação coletiva, mesmo limitada ao Colegiado, este órgão não estabelece no objetivo principal nenhuma orientação que de fato eleve os princípios igualitários da gestão democrática, pois, ao destacar somente a participação como princípio, esta não garante todos os aspectos democráticos e participativos.

Concomitantemente, é oportuno destacar que a Secretaria de Estado da Educação, por intermédio da Superintendência de Gestão Escolar, orienta a escola e sua gestão, mediante reuniões e cursos de formação de gestores, sobre as intenções contempladas no manual que orienta a aplicação/utilização dos recursos e prestação de contas sobre a aplicação dos recursos do PDDE e das Ações dos programas vinculados a este, como: Programas Mais Educação, Escola Aberta, PDE Escola, Escola Acessível, Mais Cultura nas Escolas, Água na Escola, PDDE Campo, Ensino Médio Inovador.

As informações contidas no Plano de Formação nos permite perceber que as demandas organizacionais da SEDUC/MA apontam um interesse para orientações dos gestores em favor dos interesses de cunho, primeiramente, administrativo e gerencial, como, por exemplo, a aplicação do planejamento estratégico, a preocupação com a execução/aplicação e prestação de contas dos recursos recebidos pela escola, principalmente em relação ao Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. E, posteriormente, ações que possibilitem a implementação de concepções e práticas democráticas.

Levando em consideração tal perspectiva, destaca-se que, segundo a SEDUC (2014),

O programa de gastos dos recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE será amplamente discutido com a comunidade da Escola representada pelo Colegiado Escolar e Conselho Fiscal, para eleger as prioridades sobre a aplicação dos recursos, devendo as decisões, obrigatoriamente, serem registradas em Ata e no Plano de Aplicação de Recursos, para fins de execução e acompanhamento pela Presidência da Unidade Executora – UEx. (Caixa Escolar), bem como aprovação da prestação de contas. Assim sendo, [...] a adoção destas práticas propicia o exercício da cidadania, o controle social, a transparência, a racionalidade, a criatividade e a garantia da qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados, bem como o bom resultado do emprego dos recursos (MARANHÃO, 2014).

A análise das informações possibilita a visualização das intenções macro do sistema no fato de que o gasto dos recursos deve ser *“amplamente discutido com a comunidade da Escola representada pelo Colegiado Escolar e Conselho Fiscal”*. Entretanto, o sentido da palavra “amplamente” sugere uma discussão coletiva por todos os sujeitos da escola e não somente pelos organismos representativos como está posto. Se por ventura a escola amplia a discussão por meio das assembleias, é possível perceber que esta já vem trazendo para sua realidade um mecanismo democrático.

Outra questão que merece destaque é a relação que se estabelece entre o programa de gastos dos recursos do PDDE e as práticas sugeridas pelas orientações do sistema público, uma vez que a adoção das práticas coletivas *“propicia o exercício da cidadania, o controle social, a transparência, a racionalidade, a criatividade e a garantia da qualidade dos bens adquiridos e dos serviços contratados, e o bom resultado”*. O fato é que as concepções sem ações fundamentadas e significativas, principalmente respaldadas numa visão social, não garantem a efetividade da normativa. Pois, quem pode afirmar que, isoladamente, as discussões entre os representantes do Colegiado, o registro das necessidades em atas e o Plano de Aplicação de Recursos, o acompanhamento da presidência da UEx e a aprovação da prestação de contas garantem o resultado positivo das ações da gestão escolar e, conseqüentemente, a fomentação de uma gestão baseada em princípios democráticos?

O estudo mostrou que pelas orientações da SEDUC a utilização dos recursos financeiros do PDDE deverá ser realizada, exclusivamente, por meio de cheque nominativo ao credor, assinado pelo Tesoureiro e pelo Presidente da UEx<sup>30</sup>, após o recebimento do produto ou da execução do serviço e mediante apresentação da Nota Fiscal ou Recibo, em nome da UEx. (Caixa Escolar).

---

<sup>30</sup> Unidade executora – UEx. é uma sociedade civil com personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que pode ser instituída por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas. Esta pode receber várias nomenclaturas, como: Caixa escolar; Associação de Pais e Mestres; Unidade executora, etc. Esta tem como atribuições: administrar os recursos transferidos por órgãos federais, estaduais, distritais e municipais; gerir recursos advindos de doações da comunidade e de entidades privadas; controlar recursos provenientes da promoção de campanhas escolares e de outras fontes; fomentar as atividades pedagógicas, a manutenção e conservação física de equipamentos e a aquisição de materiais necessários ao funcionamento da escola; e, prestar contas dos recursos repassados, arrecadados e doados (MARANHÃO, 2013).

A classificação dos recursos que devem ser adquiridos pela escola, compreende:

Custeio: recursos de custeio são aqueles destinados à aquisição de bens e materiais de consumo e à contratação de serviço para a realização de atividades de manutenção, necessários ao regular funcionamento da escola;

Capital: recursos de capital são aqueles destinados a cobrir despesas com a aquisição de equipamentos e material permanente para as escolas, que resultem em reposição ou elevação patrimonial (BRASIL, 2014).

No caso da escola pesquisada, foi observado que em 2014 o recurso do PDDE adveio de duas parcelas com datas de 22/05/2014, 1ª parcela de 17.360,00 do Programa PDDE e, em 03/07/2014, 1ª parcela de 2014, 22.250,00 do PDDE – Educação Integral (Programa Mais Educação). Neste caso, a prestação de contas, via processo, deverá ser entregue, para fins de análise e manifestação, à Unidade Regional de Educação a que a UEx. estiver subordinada ou vinculada no Protocolo Geral da SEDUC (escolas da Unidade Regional de Educação - URE São Luís).

O exemplo da tabela abaixo mostra os valores dos recursos recebidos pela escola em 2014, através dos Programas Suplementares do Governo Federal e Estadual.

**Tabela 2:** Recursos recebidos pela escola em 2014, através dos Programas Suplementares do Governo Federal e Estadual

Nº.	Programas	Recursos
01	Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE-Básico	R\$ 17.360,00
02	Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE	R\$ 10.938,00
03	Merenda Escolar (Recurso estadual)	R\$ 40.464,00
04	Programa Mais Educação	R\$ 22.250,00
05	Repasse do Fundo Estadual	R\$ 10.762,00
06	Repasse do Fundo Estadual (repasse extra)	R\$ 6.800,00
	Repasse Emergencial	R\$ 14.000,00
	Total Geral	R\$ 122.574,00

Fonte: Pesquisa de campo/2014.

Entre os valores dos recursos oriundos dos Programas MEC/SEDUC recebidos pela escola estão: PDDE Básico R\$17.360; Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE de R\$10.938,00; e da Merenda Escolar, recurso estadual de 2014 (quatro parcelas de R\$10.116,00, valor de cada uma das parcelas); o recurso recebido do Programa Mais Educação foi de R\$ 22.250,00. Os recursos do Fundo Estadual de Educação - FEE em 2014, Ensino Médio 8.612,00 e Fundamental, de R\$ 2.150,00, totalizando R\$ 10.762. A escola ainda recebeu um

repassa extra para a organização do desfile estudantil em setembro de 2014 (uma parcela de R\$ 6.800,00) e ainda o repasse emergencial do governo estadual de R\$ 14.000,00. Esses recursos compreendem o financiamento das despesas de manutenção e conservação da estrutura, aquisição de materiais permanentes, aquisição de alimentos, confecção de roupas, entre outros aspectos.

Uma questão interessante seria a proporção do valor de cada parcela para alimentação escolar e o valor disponibilizado para um evento estudantil. Se cada parcela do PNAE é bimestral, então é possível perceber a discrepância na disponibilização de 62,16% desse valor para um único evento estudantil, se ressalta a importância da alimentação escolar para o rendimento escolar do aluno.

Infere-se que o planejamento, a utilização, aplicação e a prestação dos recursos e gastos devem ser definidos de forma ampla, clara, explícita e compartilhados. Nesse contexto, existe um campo de disputa de interesses econômicos e político, ou seja, por um lado, existem ensaios, mesmo que de caráter subjetivo dos sujeitos da escola e de sua gestão, em alguns casos, de promover-se de forma autônoma, participativa, descentralizada, compartilhada e verdadeiramente coletiva. E, por outro, as imposições do sistema no controle dos gastos, na imposição das regras, das metas, dos instrumentos de regulação dos espaços, da administração e conseqüentemente os comportamentos dos sujeitos da escola, contradizendo todas as possibilidades de emancipação dos sujeitos.

A SEDUC/MA implantou também no contexto de suas políticas o Programa Gestão Nota 10, do Instituto Ayrton Senna. O intuito era instaurar uma cultura de planejamento e de gestão por resultados nas escolas estaduais. A Secretaria vem desenvolvendo nas escolas ações de organização de seus dados e informações, de planejamento de ações de intervenção a partir da análise interpretativa de seus resultados educacionais e de formação dos gestores escolares. No entanto, o Programa não é de pleno domínio de todos os profissionais envolvidos diretamente com o trabalho pedagógico das escolas nem promove o envolvimento de todas as equipes técnicas nesse processo e sua coordenação é feita por técnicos designados pela SEDUC/MA exclusivamente para essa atividade (MARANHÃO, 2014). A SEDUC/MA não tem domínio sobre as ferramentas e o sistema de gestão utilizado, uma vez que este pertence ao Instituto Ayrton Senna. Além disso, os módulos existentes no sistema são padronizados e deixam a desejar

quanto ao atendimento das necessidades da gestão educacional da SEDUC/MA (MARANHÃO, 2014).

No Maranhão, utiliza-se como referência para a melhoria do trabalho escolar a estratégia Prêmio Gestão Escolar. Este Projeto de recompensa visa às inovações da gestão escolar que tem abrangência nas escolas da rede estadual nos municípios das 19 UREs. De acordo com as orientações da SEDUC/MA, objetivo principal é

Estimular o desenvolvimento da gestão democrática na escola, privilegiando a ação coletiva, com o estabelecimento de acordos e parcerias, à participação de todos os segmentos da comunidade escolar no processo de tomada de decisões e o compromisso com uma aprendizagem de qualidade, como resposta aos interesses da sociedade (MARANHÃO, 2014, p. 20).

O enfoque mostra o descompasso entre o objetivo do Prêmio e as estratégias utilizadas para estimular o desenvolvimento da gestão democrática na escola. Primeiramente, o desejo da qualidade do trabalho e os resultados são intensificações do sistema capitalista, ao associar qualidade-produção e resultados satisfatórios na qualificação de força de trabalho. Mas, cabe questionar: como a escola quer de fato ser democrática se os seus próprios sujeitos carecem de recompensas para poderem participar efetivamente de um espaço que é por tese de todos?

Nos últimos anos, o sistema educacional de ensino vem tentando fomentar o trabalho de organização de suas ações seguindo as DPAL. O intuito da SEDUC na adoção desse instrumento era implantar ações que permitissem nortear a elaboração dos calendários escolares e ainda orientassem as demais atividades pedagógicas, de modo a contribuir para melhorar o aproveitamento do tempo escolar. Tal perspectiva apresenta-se associada ao modelo de gestão adotado, que possui características tanto de uma concepção associada ao modelo gerencialista quanto da gestão democrática e participativa, pois inclui programas e projetos que visualizam a difusão de gestão de pessoas, gestão compartilhada, gestão de informações, entre outras nomenclaturas.

Entre as propostas adotadas pela SEDUC para fortalecer a gestão escolar, estão incluídas, nos últimos anos, várias ações, dentre as quais, destaca-se a formação continuada de professores, gestores e demais funcionários. Embora estes dois últimos grupos ainda não estejam incluídos nas formações planejadas no

espaço da escola, são atendidos por programas específicos do governo, como Formação de Gestores<sup>31</sup>, Progestão<sup>32</sup>, Escola de Gestores<sup>33</sup> e Profuncionário<sup>34</sup>.

Toda a estrutura da formação continuada docente está fundamentada na base legal, que por sua vez estabelece a garantia a todos os profissionais da educação, conforme a Constituição Federal de 1988, no art. 206, na LDBEN Nº 9.394/96 no art. 3º, Inciso VII, assim como na especificidade da Resolução Nº 088/2010 do Conselho Estadual de Educação do Estado do Maranhão - CEE/MA, art. 2º que garante a inclusão da Formação Continuada no Calendário Escolar. Também, define normas para inclusão do período destinado à formação continuada de docentes no Calendário Escolar das instituições de ensino integrantes do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão. O Conselho Estadual de Educação do Maranhão, no uso de suas atribuições legais, considerando o Parecer Nº 095/2010-CEE, da Câmara de Educação Básica, emitido no Processo Nº 134/2010-CEE, aprovado por unanimidade em Sessão Plenária realizada em 25/03/2010 define:

---

<sup>31</sup>Um total de 154 gestores de escolas da rede pública estadual de ensino da Unidade Regional (URE) de São Luís participou da Formação de Gestores (Foco) na URE São Luís 2014. A ação integra a política de formação continuada promovida pelo Governo do Estado, por meio da Secretaria de Estado da Educação (SEDUC), com o propósito de fortalecer a implementação das Diretrizes Curriculares em todas as escolas do Maranhão (MARANHÃO, 2014).

<sup>32</sup> Esse Programa surgiu da necessidade de construir um processo de formação de gestores escolares das escolas públicas, tendo como objetivo a formação de lideranças comprometidas com uma nova prática gestora de caráter democrático. O Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares - PROGESTÃO foi desenvolvido pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, em parceria com as Secretarias de Educação, com o apoio e a cooperação da Fundação FORD, da Universidade Nacional de Educação a Distância – UNED e da Fundação Roberto Marinho. Em maio de 2005, a Secretaria de Estado da Educação implementou o referido Programa para 1.200 gestores distribuídos nas Unidades Regionais de Educação (MARANHÃO, 2014).

<sup>33</sup> Curso de especialização em gestão escolar promovido pelo MEC através da Secretaria de Educação Básica. No Maranhão, este curso será desenvolvido pela Universidade Federal do Maranhão/Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE, com a parceria da Secretaria de Estado da Educação e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação - UNDIME. O Programa tem por objetivo formar gestores escolares das escolas públicas, tendo como princípio a gestão democrática e a efetivação do direito à educação escolar com qualidade social.

<sup>34</sup> Segundo a SEDUC/MA, o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais de Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público – Profuncionário teve sua Implantação em 2007, no Estado do Maranhão, com oferta de 1.000 vagas, pelo MEC. Destas, 500 para a Rede Estadual, 250 para a UNDIME e 250 para a Secretaria Municipal de Educação de São Luís - SEMED. Os cursos ofertados pelo Profuncionário abrangem as áreas pedagógicas e administrativas da Escola, tendo como habilitações: Gestão Escolar, Multimeios Didáticos, Alimentação Escolar e Meio Ambiente e Manutenção da Infraestrutura Escolar. Cada habilitação possui uma carga horária de 1.260 horas, sendo, deste total, 80% a distância e 20% presencial (MARANHÃO, 2014).

Art. 2º - Incluem-se, também, na jornada escolar as atividades pedagógicas referentes ao trabalho docente organizado e à sua formação continuada que devem ser previstas na Proposta Pedagógica da instituição de ensino e constar do seu Calendário Escolar.

Parágrafo único - As atividades pedagógicas e a formação continuada, de que trata o caput, não podem ser consideradas para efeito de totalização dos 200 dias letivos nos quais são distribuídas as 800 horas da carga horária curricular (MARANHÃO, 2010).

As orientações gerais adotadas para a gestão escolar também incluem orientações para matrícula, dirigidas às Unidades de Ensino, que devem organizar e planejar o desenvolvimento de suas ações com dados sobre a previsão do número de turmas, quantitativo de professores e turnos de atendimento. Tal ação deve ser operacionalizada *on-line* por meio do SIAEP<sup>35</sup>. Segundo as informações da SEDUC no Maranhão, essa ferramenta é de fato primordial para a materialização das ações que envolvem o ensino e a aprendizagem escolar.

A Secretaria privilegia também ações de acompanhamento dos indicadores educacionais por meio da Prova Brasil/SAEB<sup>36</sup>, que realiza um diagnóstico do rendimento escolar dos alunos. Como política de controle dos resultados da aprendizagem, os alunos participam da Provinha Brasil, Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB<sup>37</sup> e Censo Escolar<sup>38</sup>. Segundo a SEDUC, após a divulgação dos resultados

---

<sup>35</sup> Segundo Maranhão (2014), o Sistema Integrado de Administração de Escolas Públicas - SIAEP se constitui uma ferramenta de informática de apoio aos alunos, técnicos administrativos, professores e gestores do ensino no Estado do Maranhão [...] possibilita a gestão informatizada da vida acadêmica, administrativa e funcional dos alunos da rede estadual de ensino. O intuito da criação pela Secretaria de Estado da Educação – SEDUC é facilitar a gestão das informações das unidades de ensino utilizando a ferramenta da internet.

<sup>36</sup> A Prova Brasil e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) são avaliações para diagnóstico, em larga escala, desenvolvidas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC). Têm o objetivo de avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos. [...] Nos testes aplicados na quarta e oitava séries (quinto e nono anos) do ensino fundamental, os estudantes respondem a itens (questões) de língua portuguesa, com foco em leitura, e matemática, com foco na resolução de problemas. No questionário socioeconômico, os estudantes fornecem informações sobre fatores de contexto que podem estar associados ao desempenho (BRASIL, 2014).

<sup>37</sup> De acordo com Brasil (2014), o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB foi criado pelo Inep em 2007, em uma escala de zero a dez. Sintetiza dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: aprovação e média de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática. O indicador é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Saeb e a Prova Brasil.

<sup>38</sup> O Censo Escolar é um levantamento de dados estatístico-educacionais de âmbito nacional realizado todos os anos e coordenado pelo Inep. Ele é feito com a colaboração das secretarias estaduais e municipais de Educação e com a participação de todas as escolas públicas e privadas do país. Trata-se do principal instrumento de coleta de informações da educação básica, que abrange as suas diferentes etapas e modalidades: ensino regular (educação Infantil e ensinos fundamental e médio), educação especial e educação de jovens e adultos (EJA). O Censo Escolar coleta dados sobre estabelecimentos, matrículas, funções docentes, movimento e rendimento escolar. Essas



dos Indicadores Educacionais, a equipe de acompanhamento técnico-pedagógico de cada URE realiza a análise dos resultados, a fim de orientar as escolas na elaboração de propostas de intervenção visando à superação dos problemas detectados.

O Programa Gestão de Pessoas tem uma grande visibilidade no contexto das concepções de gestão adotadas, muito embora tais ações permitam entender que não se estabeleçam e/ou não se conheçam os limites da relação entre o modelo gerencialista de gestão e a perspectiva democrático-participativa que são adotados pela rede e as práticas associadas à gestão de pessoas. Enfim, destaca-se, para o contexto, o entendimento de que gerir pessoas, contemplado no Plano, compreende “uma sequência de ações adotadas com o propósito de desenvolver<sup>39</sup> pessoas comprometidas com os objetivos da instituição” (MARANHÃO, 2013).

O Programa supracitado tem por objetivo central promover a gestão de pessoas na escola, cabendo para tanto ao gestor escolar:

[...] a organização do trabalho desenvolvido, no âmbito da escola, de forma coletiva; prescrever-se o desenvolvimento na escola de ações e medidas que a tornem uma verdadeira comunidade de aprendizagem; envolver os componentes da escola motivando e mobilizando talentos para a articulação de trabalho integrado, voltado para a realização dos objetivos educacionais; criar uma rede interna e externa de interação e colaboração visando ao fortalecimento e à melhoria de ações educacionais e criar um ambiente educacional positivo; facilitar as trocas de opiniões, ideias e interpretações sobre o processo sócio e educacional em desenvolvimento na escola e atuar como moderador em situações de divergências e de conflito (MARANHÃO, 2013).

Outro aspecto importante na organização da gestão escolar no contexto da educação estadual maranhense diz respeito ao Programa que destaca a gestão de parceria no contexto escolar. Este possui como finalidade o desenvolvimento de uma gestão compartilhada com todos os atores do cotidiano escolar, comunidade,

---

informações são utilizadas para traçar um panorama nacional da educação básica e servem de referência para a formulação de políticas públicas e execução de programas na área da educação, incluindo os de transferência de recursos públicos como merenda e transporte escolar, distribuição de livros e uniformes, implantação de bibliotecas, instalação de energia elétrica, Dinheiro Direto na Escola e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, 2014).

<sup>39</sup> Acreditamos que numa perspectiva emancipadora, democrático-participativa, a caracterização da terminologia “desenvolver pessoas” não assume uma conotação plausível ao contexto, visto que o próprio significado demonstra que as pessoas precisam de desenvolvimento para serem comprometidas com os objetivos da instituição.

família, organismo, instituições civis, Ongs, para a resolução de problemas, o compartilhamento de responsabilidades e o enriquecimento da prática educativa.

Na configuração dessa política, está implícita a intenção de tornar a gestão empreendedora, objetivando atender às necessidades concretas e a lidar com os conflitos, consoantes, portanto, com as perspectivas dos princípios neoliberais que nortearam a reforma educativa no Brasil e que influenciaram a organização da gestão da escola. Todo esse conjunto de ações não consegue superar as contradições explícitas e implícitas na realidade das escolas públicas estaduais em termos da falta de condições objetivas de trabalho. Essas implicações tendem a ser visualizadas em ações pouco efetivas do sistema educacional e da escola objetivando promover e fortalecer a participação social, devido a fatores, tais como: carência organizacional, falta de comprometimento dos sujeitos envolvidos na gestão, práticas não focadas, entendimentos e falta de consentimento, esclarecimento efetivo sobre a prática de gestão, desconhecimento e descontentamento com as ações do sistema, concepções burocratizadas de gestão, entre outras questões.

Destaca-se também que na estrutura e organização da gestão das escolas estaduais há a inserção do voluntariado, disposto nas DCEMA, o que se constitui uma política empreendedora para os espaços educativos à medida que passa a convocar, informar e conquistar o interesse e o apoio de pessoas, entidades, empresas, entre outros, para construir a qualidade da educação. Essa ação é estimulada, mesmo que ainda de forma pouco evidenciada, por meio da interação escola – família e/ou do fortalecimento da relação entre escola-comunidade (MARANHÃO, 2014).

Em relação à especificidade do fortalecimento de gestão compartilhada a partir da análise do disposto nas políticas estaduais dirigidas a essa área, foi possível identificar a intenção de compartilhamento da gestão da escola com os segmentos representados nas instituições escolares existentes, principalmente: Colegiado Escolar; Conselho de Classe; Representantes de Turmas; Grêmio Estudantil e Reunião de Pais e Mestres. Neste aspecto, embora esses instrumentos não se caracterizem efetivamente como uma ação de compartilhamento, as orientações do Sistema Educacional maranhense são subsidiadas nas orientações

legais<sup>40</sup>, que dispõem sobre as bases de organização do Estado brasileiro, e teoricamente tem vislumbrado a efetivação de gestão participativa, que se revele capaz de atender às necessidades da gestão escolar e conseqüentemente dos alunos no processo ensino-aprendizagem.

A gestão democrática e participativa no espaço escolar, segundo o discurso do governo, tem como subsídios as orientações contempladas nas políticas nacionais visto que:

É uma prática político-pedagógica e administrativa, onde o gestor, através da articulação entre os diversos segmentos da unidade escolar, modifica as relações de poder, transformando-as em ações colegiadas, transparentes e autônomas. [...] Assim, a gestão democrática da educação requer mudanças de paradigma e não apenas mudança nas estruturas organizacionais, constituindo-se em um fazer coletivo, baseado nas exigências sociais que fundamentam a concepção de qualidade e definem também a finalidade da educação (MARANHÃO, 2014).

No que se refere às práticas educativas e organizacionais de caráter democrático e participativo nas escolas da rede estadual de ensino, percebe-se que o sistema educacional maranhense postula essa concepção, principalmente a adoção prática da gestão colegiada por meio da instituição do Colegiado Escolar. Essa esfera da gestão escolar é composta por representantes de todos os segmentos que formam toda a estrutura organizacional da escola.

É possível caracterizar o Colegiado Escolar tendo como critério a perspectiva normativa da rede estadual, considerando que este

É um grupo constituído dos diversos segmentos da comunidade escolar (pais, alunos, professores e demais servidores) objetivando a participação nas decisões da escola, no âmbito administrativo, político-pedagógico e financeiro, quando reunido emite opiniões ou toma decisões, elabora diagnóstico, fiscaliza, apoia, promove e estimula a comunidade escolar. [...] Este espaço de participação se apresenta como um mecanismo fundamental para a construção de uma escola democrática e de qualidade, certamente as bases necessárias para termos uma sociedade mais justa (MARANHÃO, 2014).

A concepção de gestão evidenciada no contexto teórico apresentado ressalva a participação como ponto principal na organização das decisões da

---

<sup>40</sup> Refere-se neste caso, às orientações legais, ao entender que os instrumentos normativos e regulamentares da organização da gestão em nível nacional, caracteriza-se pela abordagem democrático-participativa, expressivamente notória nos textos da CF, da LDBEN, no PDE, nas DCN's e no PNE.

escola, e suas funções são estabelecidas visando atender o interesse coletivo. Porém, vale ressaltar que o sistema capitalista que propõe “a participação nas decisões da escola, no âmbito administrativo, político-pedagógico e financeiro” é o mesmo sistema que oculta uma importante decisão dos sujeitos: a decisão de participarem dos mecanismos adotados pela escola por meio dos espaços democráticos, ou de gastarem a maioria do tempo na busca de atribuições remuneradas por meio do trabalho visando a sobrevivência da família.

Ademais, esses sujeitos, por vários motivos, principalmente os financeiros, permeados pela condição globalizada de subsistência, não dispõem de tempo e, muito menos, de interesses, para se sentirem atraídos pelas variadas funções delineadas pela perspectiva democrático-participativa. Além disso, destaca-se que, no âmbito das relações sociais do capitalismo, o que impera é o fetichismo do *ter* se sobressaindo sobre o *ser*.

É oportuno salientar que a legislação que ampara a criação e atuação do Colegiado Escolar está ancorada, principalmente, na Constituição Federal de 1988, que estabelece no art. 206, inciso VI, que a gestão democrática do ensino público, na forma da Lei, deve ser uma atitude contínua e norteadora das ações desenvolvidas nos espaços escolares. Assim, a função e a atuação do Colegiado Escolar estão amparadas ainda na Constituição Estadual de 1989, no seu artigo 64, inciso III e ainda na LDBEN Nº 9.394/96, que estabelece:

Art.14: Os sistemas de ensino definirão as normas de Gestão Democrática:  
I – participação dos profissionais da educação na elaboração da proposta pedagógica;  
II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalente.

Em se tratando dos aspectos orientadores da gestão democrática no estado do Maranhão, além dos documentos legais, a configuração dessa forma de organização da gestão está disposta no Decreto Nº. 14.558, de 22 de maio de 1995, que determina, entre outras ações, à Secretaria de Estado da Educação repassar recursos financeiros às Caixas Escolares e dá outras providências; da Portaria Nº. 1.242, de 07 de julho de 1995, que dispõe sobre a instituição de Colegiado nas Unidades Estaduais de Ensino, e ainda no Decreto Nº. 14.973, de 29 de março de 1996, que destaca as funções deliberativas, consultivas, fiscalizadora ou avaliativa e mobilizadora do Colegiado Escolar, assim caracterizadas:

Deliberativa: Com base no consenso de seus componentes (sempre que possível), elaboram normas para a organização e funcionamento da escola que decidem sobre o PPP, aprovam, tomam decisões e as encaminham. No que diz respeito às ações pedagógicas, administrativas e financeiras. [...]

Consultiva: Assessoria a Gestão da Unidade Escolar, opinando ou emitindo opiniões ou pareceres sobre questões submetidas à sua apreciação encaminhadas pelos diversos segmentos da escola. [...]

Fiscalizadora ou Avaliativa: Acompanha e avalia as ações da escola (pedagógica, administrativa e financeiras) para garantir o cumprimento das normas e um ambiente social de qualidade no cotidiano escolar. [...]

Mobilizadora: Apoia, promove e estimula a participação de todos os segmentos representativos da escola nas mais diversas atividades, propiciando a vivência democrática e a melhoria da qualidade do ensino, do acesso, da permanência e da aprendizagem dos alunos. [...]

No que se refere à legalidade, os princípios e concepções de gestão escolar, na forma de gestão democrática, estão explicitamente evidenciados nas Portarias e nos Decretos que subsidiam a organização da educação no estado do Maranhão. Contudo, a intencionalidade expressa nesses documentos demonstra a sua articulação com os princípios de concepção de educação/gestão que visem atender aos interesses do mercado capitalista. Ademais, é importante considerar que, em muitas escolas públicas, os Colegiados Escolares existem formalmente, no entanto, na prática não funcionam devido a vários empecilhos, como: comprometimento dos sujeitos envolvidos, descompromisso social com a educação formalizada, carência de divulgação da importância da participação, entre outros aspectos (BRASIL, 2011).

Dourado (2001, p. 26) considera que o “Conselho de Classe é mais um dos mecanismos de participação da comunidade na gestão e no processo de ensino-aprendizagem desenvolvido na unidade escolar”. Assim, é importante perceber que em relação ao trabalho escolar, esse mecanismo é primordial, pois pode facilitar uma análise dos processos de ensino e de aprendizagem, assim como articular os diversos segmentos da escola em torno de objetivos comuns. Nesse sentido,

[...] o Conselho de Classe não deve ser uma instância que tem como função reunir-se ao final de cada bimestre ou do ano letivo para definir a aprovação ou reprovação de alunos, mas deve atuar em espaço de avaliação permanente, que tenha como objetivo avaliar o trabalho pedagógico e as atividades da escola. Nessa ótica, é fundamental que se reveja a atual estrutura dessa instância, discutindo sua função, sua natureza e seu papel na unidade escolar (DOURADO, 2001, p. 26).

Essa assertiva permite compreender-se que a principal função do Conselho de Classe é servir como instrumento de discussão, de debate e permanente avaliação das ações coletivas da escola e da gestão escolar. Nessa perspectiva, as práticas participativas e democráticas podem combater a formação burocratizada e estigmatizada de gestão da escola a partir da organização e do funcionamento do Conselho de Classe nas escolas públicas, principalmente nas estaduais.

Já em relação ao Grêmio Estudantil, outro mecanismo de gestão compartilhada, é possível identificar que, como afirma Dourado (2001, p. 26), este

[...] constitui-se em mecanismo de participação dos estudantes nas discussões do cotidiano escolar e em seus processos decisórios, constituindo-se num laboratório de aprendizagem da função política da educação e do jogo democrático. Possibilita, ainda, que os estudantes aprendam a se organizarem politicamente e a lutar pelos seus direitos.

Na perspectiva evidenciada, é possível perceber que, no aspecto democrático, é necessário que a escola ouça e possibilite a participação dos estudantes, principalmente do coletivo ou do órgão representativo, no caso o Grêmio Estudantil, pois, como a escola tem como objetivo formar indivíduos participativos, críticos e criativos, a organização estudantil adquire importância fundamental (DOURADO, 2001).

A articulação do Grêmio Estudantil com a gestão da escola no Maranhão tem como objetivo principal contribuir para a participação dos alunos nas atividades de sua escola, fazendo com que eles tenham voz ativa e participem das tomadas de decisões administrativas, pedagógicas e financeira e ainda tenham participação ativa em todas as etapas da gestão da escola.

Outros mecanismos de gestão compartilhada nas escolas da rede estadual dizem respeito à escolha dos Representantes de Turmas e ao desenvolvimento de Reunião de Pais e Mestres. Esses espaços constituem-se, respetivamente, como fomentadores de discussões, debates e decisões na ordem coletiva. Sendo que o primeiro caracteriza um elo entre as demandas dos estudantes em relação à gestão da escola e vice-versa, e o segundo, pautando-se nas considerações de Dourado (2001), como,

Instância de participação, constitui-se em mais um dos mecanismos de participação da comunidade na escola, tornando-se uma valiosa forma de aproximação entre os pais e a instituição, contribuindo para que a educação escolarizada ultrapasse os muros da escola e a democratização da gestão seja uma conquista possível (DOURADO, 2001, p. 26).

Percebe-se que, embora ainda haja dificuldades de implementação do princípio democrático na realidade de muitas escolas públicas, diante das disparidades entre o que está contemplado nos instrumentos legais e o que se observa objetivamente nas práticas gestoras, a organização dessas escolas tende a evidenciar em seus instrumentos normativos de gestão os princípios democráticos e participativos e a qualidade do ensino em todas as unidades escolares que integram a rede. Porém, até que ponto as políticas educacionais contribuem para a melhoria dos resultados dos trabalhos desenvolvidos pela gestão escolar, já que apenas os instrumentos não garantem o sucesso das práticas gestoras?

#### **4.3 Concepções e práticas de gestão escolar**

A partir das afirmações e reflexões já elencadas nos capítulos anteriores, tanto em relação à organização em sentido macro como no aspecto legal, neste item reflete-se sobre a concepção e as práticas de gestão escolar na realidade e o funcionamento de uma escola da rede pública estadual do Maranhão.

Nesse sentido, reitera-se que na presente dissertação propõe-se analisar a concepção de gestão escolar, tendo como base as interfaces compreendidas entre as práticas gerencialista e democrático-participativa, presentes no cotidiano de uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão. Para isso, buscou-se apreender o objeto de estudo a partir das relações que são estabelecidas no cotidiano de uma escola pública, tendo como parâmetro central as orientações do sistema estadual de ensino para o trabalho da gestão escolar, os documentos oriundos do poder central e aqueles elaborados pela escola para subsidiar a organização do trabalho do gestor, além da percepção dos sujeitos que formam o *corpus* da escola levantados mediante entrevistas semiestruturadas.

Assim, por meio deste estudo buscou-se apreender o objeto em questão, primeiramente a partir da análise dos documentos legais e normativos, destacando-se o entendimento de Poupart (2012) no que diz respeito à contribuição dos métodos e instrumentos de pesquisa. Segundo este estudioso,

O uso dos métodos qualitativos e da entrevista, em particular, foi e ainda hoje é tido como um meio de dar conta do ponto de vista dos atores sociais e de considerá-lo para compreender e interpretar as suas realidades. As condutas sociais não poderiam ser compreendidas, nem explicadas, fora da perspectiva dos atores sociais (POUPART, 2012, p. 216).

De todo modo, as análises das produções bibliográficas e dos documentos possibilitaram a compreensão de que existe a imposição de algumas regras e concepções pelos órgãos centrais de gestão educacional que devem ser adotadas pela escola. Nesse sentido, observou-se que as demandas organizacionais da gestão da escola, assim como o processo que envolve a legalização dessas imposições apresentam interesses divergentes dos interesses sociais.

O contexto apresentado pode permitir aos sujeitos, que formam os segmentos da escola e da gestão no caso compartilhado ou não, avaliar, criticar e sugerir a melhoria das relações que são estabelecidas no seio da escola, principalmente em relação aos interesses subjacentes na política da educação nacional, estadual e local, de forma democrática e participativa.

Logo, importa entender-se que

A comunidade, responsável pelas decisões da escola, deverá ter consciência política de que a descentralização administrativa, pedagógica e financeira, fundamento da gestão democrática, ao mesmo tempo em que representa um espaço para garantir os anseios da comunidade, também representa os interesses do capital no modelo neoliberal, pelo qual as principais instituições sociais vinculadas ao Estado estão organizadas em função dos interesses do capital privado, do que é possível concluir que a conjuntura político-econômica vigente no sistema social, se reflete, inevitavelmente, no campo educacional (PEREIRA, BECKER, FURTADO, 2004. p 27).

A partir do acima exposto e sem desconsiderar a função do Estado e suas atribuições na elaboração, divulgação e circulação das normativas que regem o funcionamento do sistema público de ensino estadual, buscou-se selecionar os documentos disponíveis que subsidiam esta ação. E, posteriormente, realizou-se pesquisa de campo, a qual contemplou, *in loco*, visitas ao espaço empírico, observação e aplicação de entrevistas semiestruturadas, procedimentos estes necessários para a coleta de dados sobre o objeto em questão.

Na sequência realizou-se a caracterização do espaço empírico de pesquisa, optando por não trazer a identificação desse espaço, cujos motivos estão



associados, inicialmente, à necessidade de os sujeitos da pesquisa, em um contato direto com a elaboração sistematizada desta, não se identificarem e se reconhecerem como sujeitos-fonte dos dados coletados no estudo. Outro motivo foi permitir a outras realidades educacionais, como escolas, por exemplo, perceberem na objetividade de suas relações a configuração das práticas gestoras e, conseqüentemente, refletirem sobre a concepção de gestão escolar materializada em seus instrumentos normativos e em suas práticas cotidianas.

Após, a caracterização do espaço empírico de pesquisa buscou-se perceber as interfaces entre gerencialismo e a gestão escolar democrático-participativa, expressas nas concepções e práticas de gestão escolar a partir da análise dos instrumentos normativos da escola, já elencados anteriormente, além das informações coletadas por meio da observação e da pesquisa de campo.

#### 4.3.1 Caracterização do espaço empírico de pesquisa

A organização e gestão das escolas da rede estadual no Maranhão apresentam características típicas da realidade educacional de muitas escolas públicas do Brasil. Ou seja, as escolas funcionam nos três turnos, com a oferta de ensino fundamental, ensino médio e EJA, e algumas delas oferecem apenas o ensino médio na modalidade regular e EJA, além da educação especial. A capacidade de atendimento varia em função do número de salas de aula, mas, em média, o atendimento varia em torno de 30 a 35 alunos no ensino fundamental e de 40 a 45 no ensino médio (BRASIL, 2011).

A carga horária dos profissionais da educação é de 20h/a semanais e o regime de trabalho se efetiva mediante três situações: pessoal nomeado por concurso público; contratado em situação emergencial por processo seletivo (professores) e terceirizados. O processo de lotação dos professores é feito via URE<sup>41</sup>, mediante demanda apresentada pela escola onde são apresentadas as carências em termos de processos, técnico-pedagógicas, técnico-administrativas, auxiliar operacional. Contudo, não existe um sistema gerencial informatizado para a gestão desse processo, o que o torna moroso, acarretando sérios prejuízos às

---

<sup>41</sup> Unidades Regionais de Educação – UREs. No estado do Maranhão são 19 unidades nomeadas como Gerências de Articulação e Desenvolvimento.

escolas, com atraso no atendimento das suas necessidades, provocando o atraso do período letivo e da oferta das disciplinas do currículo.

Outra carência é a falta de pessoal técnico-pedagógico, na função de supervisores para orientação e acompanhamento da ação pedagógica. No contexto apresentado, essa função passa a ser realizada por profissionais que se afastam da sala de aula por problemas de saúde e que se limitam ao cumprimento burocrático de conferência das cargas horárias das disciplinas escolares. Sendo assim, o trabalho pedagógico deixa de ser realizado e perde sua real finalidade.

Diante do contexto apresentado, ressalta-se que a escola pesquisada está localizada na zona urbana da cidade de São Luís – Maranhão e a sua implantação deveu-se a uma reivindicação da comunidade local ao Governo do Estado. O referido Centro de Ensino foi criado por meio de um decreto datado de julho de 1994 e seu reconhecimento pelo Conselho Estadual de Educação - CEE ocorreu no ano de 1997. E, reconhecido pelo Sistema de Ensino Público Estadual do Estado do Maranhão e a este vinculado.

A estrutura física do prédio onde funciona a escola compreende uma forma arquitetônica monobloco, com área total de 10.010,79 m<sup>2</sup> e uma área construída de 3.825,35 m<sup>2</sup>. Possui três prédios: um determinado ao funcionamento do Ensino Fundamental - EF, com 13 (treze) salas de aula; um prédio onde funciona o Ensino Médio – EM, com 20 (vinte) salas de aula e o prédio do auditório central. A escola, de modo geral, dispõe de cantina, cozinha, refeitório, laboratórios (Ciências, Informática, Biologia, Química, Física e Matemática), auditório, biblioteca, almoxarifado, sala de vídeo, sala de leitura, salas de professores, sala de direção, secretaria, quadra de esportes, apoio pedagógico, banheiros, inclusive para deficientes, estacionamento, área para recreação tudo dentro dos padrões aceitáveis de conservação e higiene. O *layout* e o mobiliário estão em bom estado de conservação, entretanto as instalações hidráulicas, elétricas e sanitárias necessitam de reparos; a área externa está em bom estado de conservação.

Os turnos de funcionamento da escola são: matutino, vespertino e noturno. Nesses turnos a escola ministra Ensino Fundamental e Ensino Médio. Neste aspecto, a tabela abaixo demonstra a distribuição dos alunos por níveis e modalidade de ensino, assim como por turnos, anos e/ou etapas e número de turmas e total de alunos por série.

**Tabela 3:** Número de alunos por níveis e modalidade/2014

Nº	Níveis e Modalidades de Ensino	Nº de Alunos p/Turmas/Anos e/ou séries/Tornos			Total de alunos
		Tornos	Anos/Etapas	Nº de Turmas	
01	Ensino fundamental de 6º ao 9º ano	Mat.	7º ano	07	47
		Mat./Vesp.	8º ano		121
		Mat./Vesp.	9º ano		135
02	Ensino Médio	Mat./Vesp.	1º ano	29	417
		Mat./Vesp./Not.	2º ano		362
		Mat./Vesp./Not	3º ano		372
03	Educação de Jovens e Adultos	Not.	1ª e 2ª etapas	06	223
<b>Total</b>	-	-	-	42	1677

Fonte: Pesquisa de campo/2014.

A escola, por ser um CE, atende ao EF, EM e à EJA. No ano de 2014 teve uma matrícula inicial de 1.677 (mil seiscentos e setenta e sete) alunos distribuídos nas turmas de 7º ao 9º ano do EF, 1º ao 3º ano do EM e 1ª e 2ª etapa da EJA. Esse total de matrículas foi atendido nos turnos matutino, vespertino e noturno.

O corpo discente é constituído em sua maioria por alunos do próprio bairro e adjacências. As turmas são organizadas seguindo critérios de ordem de matrícula, observando uma faixa etária no Ensino Fundamental de sete a catorze anos de idade e no Ensino Médio a partir dos catorze anos. São em geral, alunos oriundos de família de classe média e baixa. A forma de ingresso provém da matrícula direta na escola e por meio da Central de Vagas da Secretaria de Educação do Estado.

A equipe de funcionários da escola é composta por uma equipe de gestão formada por 01 (um) gestor geral; 02 (dois) gestores adjuntos; 01 (um) secretário. Uma equipe pedagógica composta por 03 (três) supervisores no turno matutino: 02 (duas) no Ensino Médio e 01 (uma) no Ensino Fundamental. No turno vespertino são 02 (duas) supervisoras no Ensino Médio e 01 (uma) no Ensino Fundamental; no turno noturno, são 02 (duas) supervisoras no Ensino Médio e na Educação de Jovens e Adultos (EJA). Há ainda uma equipe administrativa formada por 9 (nove) pessoas no turno matutino, 5 no turno vespertino e 06 no turno noturno, responsáveis pelo serviço burocrático. O serviço de limpeza e segurança é terceirizado para a Empresa MASP.

No ano de 2014, segundo a pesquisa de campo, o corpo docente foi formado por 142 professores, distribuídos de acordo com as informações da tabela abaixo.

**Tabela 4:** Distribuição de professores por modalidade de ensino segundo vínculo profissional

Níveis e Modalidades de Ensino	Situação Funcional		Total
	Efetivo	Contratado	
Ensino fundamental de 6º ao 9º ano	16	-	16
Ensino Médio	89	07	96
Educação de Jovens e Adultos	20	-	20
<b>Total</b>	125	07	132

Fonte: Pesquisa de campo/2014.

No EF a escola dispunha de 16 (dezesesseis) professores, todos do quadro efetivo da rede estadual de ensino. No EM a escola teve em seu quadro 89 (oitenta e nove) professores efetivos e 07 (sete) contratados. Na EJA, em 2014, a escola contou no seu quadro de professores com 20 (vinte) efetivos. Todos os professores licenciados e distribuídos nas diversas áreas do currículo escolar: Língua Portuguesa, Biologia, Física, Química, Inglês, Espanhol, Matemática, Geografia, História, Filosofia, Sociologia, Educação Física, Ética, Ensino Religioso e Arte.

#### 4.3.2 Interfaces entre gerencialismo e gestão escolar democrática expressas nas concepções e práticas de gestão escolar

O Sistema Estadual de Educação do Maranhão segue as orientações emanadas das Diretrizes Gerais, por meio das quais busca orientar a elaboração dos instrumentos legais e normativos para subsidiar o trabalho de orientação das práticas gestoras e o acompanhamento dos resultados do trabalho desenvolvido. Esses instrumentos, por sua vez, assumem características peculiares e distintas em relação à prática de gestão e às formas de divulgação, orientação e materialização da concepção de gestão escolar adotada pelas escolas públicas, em especial a pesquisada. Também evidenciam as possíveis interfaces que a gestão apresenta, a partir dessas demandas, entre a gestão escolar democrática e a gerencialista.

Conforme o já exposto, neste segundo momento, analisa-se como e em que medida a concepção de gestão se materializa nos elementos técnicos que norteiam o trabalho da gestão escolar precisamente nos documentos organizacionais da escola, como o PPP, PAGE, PASEFM, DATE, RIE, e ACE. Tais

documentos são, neste item, objeto de análise, uma vez que contemplam orientações para respaldar o processo de organização e gestão da escola. No processo de análise, buscam-se estabelecer os nexos causais sobre a gestão democrática, no intuito de identificar a concepção implícita e explícita nos instrumentos legais e mecanismos adotados pela escola pesquisada, confrontando-a com a percepção dos segmentos representativos da escola.

A análise dos dados coletados com o instrumento de pesquisa evidenciou questões importantes em relação à gestão da escola e às concepções contempladas nos instrumentos legais e normativos e na percepção dos sujeitos informantes. Durante a análise dos documentos, buscou-se estabelecer uma primeira aproximação, que se permitiu identificar sobre a gestão da escola, campo empírico da pesquisa, subsidia suas posições político-administrativa e financeira nos documentos elaborados e sistematizados a partir das orientações emanadas do sistema público estadual de ensino e, em segundo plano, a partir das necessidades imediatas da escola, apontadas pelos sujeitos da escola, com base na análise do cotidiano dessa instituição.

No tocante à estrutura do PPP, as interfaces da concepção de gestão escolar são demonstradas inicialmente na visão da escola para formação futura de homem, e nele é explicitado:

Queremos participar da formação de uma humanidade solidária, democrática e pacífica no exercício consciente, ativo e participativo de uma cidadania plena, a ser vivida de maneira prática, por ações e atitudes e não só por palavras ou discursos. [...] A prática de relacionamentos democráticos; [...] e a participação plena e constante (PPP, 2014).

O PPP destaca em sua estrutura o desejo da escola de formar “pessoas para contribuir na formação de uma humanidade solidária, democrática e pacífica”. Visa portanto, a formação do sujeito fundado nas relações igualitárias, diálogo, no respeito mútuo e na tolerância, portanto oposta a toda forma de violência, de preconceito, de discriminação e de intolerância.

As informações contidas no PPP sinalizam no marco pedagógico da escola o interesse por uma “educação que promova a liberdade de expressão, a serviço de uma convivência democrática, solidária e pacífica”. Ou seja, este documento aponta o desejo de tornar a escola um ambiente que vive um clima de diálogo permanente, entendendo as singularidades e os ritmos de cada um de seus

integrantes, tornando-os capazes de agir no mundo, na história e na sociedade, de forma competente e eficaz.

Nessa perspectiva, as respostas dos informantes sobre gestão democrática e gerencialismo possibilitou identificar-se, no entendimento deles, a terminologia gestão escolar. Na maioria das vezes, constatou-se que está associada ao termo participação, na medida em que é consideravelmente entendido que a gestão escolar é responsável pela participação e não somente promotora dos meios de democratização, já que os próprios segmentos não se sentem sujeitos comprometidos com a prática de gestão coletiva.

Outros termos são associados ao conceito gestão democrático-participativa, como: “diálogo” (P1); “democracia” (Pr2); “democratização” (G2); “gestão de pessoas” (F4); “administração das regras da escola” (A6); “controle das ações da escola” (P2); “gerir do processo educacional” (F1); “gestão colegiada” (G1); “gestão consultiva e deliberativa” (F3); “gestão administrada por organismo colegiado” (Pr8).

Na concepção dos sujeitos entrevistados, percebe-se que a terminologia gestão escolar democrática está também relacionada a uma visão heterogênea, pois ao associarem ao conceito os termos: participação das pessoas, gestão colegiada, discussão das decisões, democracia, diálogo, gestão em grupo, há também um desconhecimento do significado de descentralização e de autonomia. No entanto, a concepção evidencia ainda o uso de outros termos que reforçam outra categoria, no caso, o gerencialismo como: “gestão de pessoas”; “direção e administração da escola”; “gestão de controle sobre o que está acontecendo”; “gerência de todo o processo educacional”; “demanda do gestor, delegar e trabalhar o compartilhamento dos setores dentro da escola”.

A concepção sobre gerencialismo envolve, numa primeira aproximação, o ato de administrar a escola, o todo, ou seja, gerenciar as ações administrativas e pedagógicas da escola e a organização desta. Outra questão apontada diz respeito à imagem do diretor, o qual é visto como aquele que gerencia todos os departamentos da escola; aquele que manda na escola e organiza como esta vai funcionar, direciona e fiscaliza visando ao aperfeiçoamento das ações da escola e ainda buscando “dentro do plano das metas atacar todos os problemas, considerando a prática dos resultados e índices” da gestão escolar.

Portanto, existem algumas diferenciações de significados dos termos, se comparados aos estudos de Oliveira, Moraes e Dourado (2014), que declaram:

A Constituição Federal/88 estabeleceu princípios para a educação brasileira, dentre eles: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade, igualdade e gestão democrática, sendo esses regulamentados através de leis complementares [...].

A construção da gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, participação efetiva nos processos de tomada de decisão, incluindo a implementação de processos colegiados nas escolas, e, ainda, financiamento pelo poder público, entre outros [...].

A gestão democrática, no sentido *lato*, pode ser entendida como espaço de participação, de descentralização do poder e de exercício de cidadania. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de instituir processos de efetiva participação política: a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica e superior; o planejamento e a coordenação descentralizados dos processos de decisão e de execução; o fortalecimento das unidades escolares por meio da efetivação da sua autonomia; a articulação entre os diferentes níveis de ensino; a definição coletiva de diretrizes gerais para a educação nacional; a exigência de planos de carreira para o magistério público; a vinculação de verbas para a educação; a democratização das formas de acesso, permanência e gestão (OLIVEIRA, MORAES E DOURADO, 2014).

A partir das considerações destacadas anteriormente e da análise da citação acima, percebeu-se que certos entendimentos são permeados por algumas limitações e subterfúgios acerca da concepção de gestão democrática e participativa. E, uma certa ênfase é dada a terminologia na perspectiva de gestão no molde gerencialista. Pois, ao comparar-se a perspectiva apontada por Oliveira, Moraes e Dourado (2014), pode-se inferir que tanto o instrumento normativo PPP quanto o posicionamento dos informantes não mostram um conceito nem uma prática mais elaborada no que concerne à gestão escolar democrática.

A escola, através de seus instrumentos normativos, reconhece que a eficácia da ação pedagógica implica sua inserção no contexto social, psicológico e histórico das pessoas e dos grupos com os quais se relaciona. Assim sendo, ela denota em suas propostas de trabalho o “compromisso com as normas e objetivos, reconhecidos e compartilhados por todos, e sempre que necessário, lembrados com objetividade, transparência e comunhão de ideias. Nesse sentido, o PPP aponta que “o trabalho pedagógico é planejado e decidido coletivamente e desenvolvido em clima de experimentação, com o apoio pedagógico dos servidores técnicos”.

Então, constatou-se que as percepções dos atores em relação à concepção sobre a caracterização da gestão escolar evidencia que muitos dos

informantes admitem que a gestão da escola seja democrático-participativa, justificando que a gestão vem implementando ações que favorecem a participação dos segmentos nas decisões de cunho administrativo, pedagógico e político. A gestão escolar é considerada como aberta a novas ideias, ouvindo sempre que possível à comunidade. Por outro lado, foi evidenciado também que essa unidade de ensino apresenta uma postura gerencialista, no momento em que direciona as ações a serem cumpridas e quando está sempre em conexão com os setores de escola cobrando rendimentos e resultados, assim como, assumindo o controle das ações desenvolvidas nos turnos de funcionamento e, buscando sempre a qualidade e os resultados por meio de bons índices de aproveitamento escolar.

Nas falas de alguns entrevistados foi importante perceber a caracterização do espaço escolar, ou seja, da gestão da escola, de acordo com os relatos abaixo:

*[...] “É uma gestão democrática. Pois elas conseguem realizar, mesmo que não na totalidade, mas tentam realizar um trabalho com participação. Assumem posturas democráticas” (A8).*

*[...] “Gestão democrática, porque presta conta das ações. Quando quer desenvolver alguma ação esta consulta o apoio pedagógico, os docentes para que atividades sejam desenvolvidas com qualidade” (Pr7).*

*[...] “A gestão é experiente, gerenciada, apresentando o controle das ações desenvolvidas nos três turnos de funcionamento. É também gestão participativa, pois promove a participação e o andamento das ações. As pessoas, funcionários, contribuem muito para um bom andamento da gestão das ações. A escola foi dividida por setores para poder funcionar melhor” (F6).*

*[...] “É uma gestão democrática, em parte, pois a gestão precisa melhorar ainda, principalmente, porque algumas pessoas (funcionários) confundem gestão democrática como liberdade de fazer o que querem. Esta precisa melhorar ainda essa relação” (P7).*

*[...] “Estamos em aprendizagem para nos tornarmos democrática. Ainda falta muita coisa. A escola, seus sujeitos, têm uma cultura que não é fácil abandonar. A formação que as pessoas trazem pra prática, tanto inicial e continuada. Isso é um aprendizado, exercício que a escola precisa fazer, já que o discurso não é novo, já se vem falando há algum tempo” (G1).*

Nesses depoimentos fica claro que a concepção dos sujeitos sobre gestão escolar oscila entre democrático-participativa e a gerencialista. No entanto, ao buscar-se perceber as principais atribuições exercidas pelo gestor da escola, pôde-se compreender que, na concepção dos informantes, estas, em grande parte, são apenas de comando, controle e de caráter administrativo, isto é gerencial. E ainda, em outros apontamentos, referem-se à burocratização dos serviços.



Nos enfoques abaixo se relaciona a caracterização da função do gestor a partir da concepção dos informantes, ao mencionarem:

*[...] “Fiscalização para melhor desenvolvimento das ações da escola e administrando e resolvendo problemas” (P3).*

*[...] “Coordenação da escola; gerencia a escola; resolvendo os problemas e direciona para que os setores cumpram as suas funções” (F2).*

*[...] “Administrar os repasses, ver como vão ser gastos” (G1).*

*[...] “O gestor dirige a escola dentro de um padrão estabelecido” (A2).*

*[...] “Precisa ter conhecimento sobre a engrenagem da escola, ter conhecimento de todos os segmentos. Precisa ter conhecimento para poder distribuir as funções pertinentes ao trabalho de todos os funcionários” (P6).*

*[...] “Saber a atribuição/função de cada segmento e se os mesmos estão desempenhando suas funções” (F8).*

*[...] “Controlar os recursos financeiros das verbas; gerenciamento da escola” (Pr9).*

*[...] “Administrar a escola como um todo, garantindo a aula e os dias letivos anuais de estudo” (G2).*

É possível entender que a escola caminha, mesmo que não intencionalmente alinhada às vertentes heterogêneas da administração, quer de cunho burocrático, quer numa perspectiva gerencialista. Também almejam, nas sistematizações dos projetos e planos, uma perspectiva mais emancipatória traduzida pela luta em favor da garantia dos direitos à democracia e à participação. Nessa esfera de disputas, observou-se que a gestão escolar atinge a necessidade de: ou se adequar às estruturas do sistema, de interesses de classes, e/ou buscar traduzir suas ações pautada nos interesses coletivos da comunidade escolar em realidade.

O PAGE mostra que a escola delinea o planejamento e suas ações na proposta orientada e advinda da SEDUC/Maranhão. Assim, embora as orientações gerencialistas estejam implícitas e/ou explícitas e presentes no Plano de Gestão, esta tende a refletir o interesse pelo trabalho coletivo e participativo, “pois para que se efetive uma gestão de forma democrática e participativa, necessita-se da parceria entre os principais atores responsáveis pelo processo educativo”.

Assim, a condição precípua para que possamos obter bons resultados educacionais, está em favorecer, no ambiente escolar, espaços para a discussão, diálogo e tomada de decisões coletivas, que não condizem com decisões arbitrárias, autoritárias e centralizadas na gestão. Contudo, deve-se legitimar o papel do gestor de produzir, criar, executar e administrar, baseando-se nos princípios da democracia e acima de tudo na legitimação dos direitos dos partícipes do processo (PLANO DE AÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR, 2014).

Por outro lado, é pertinente destacar que não é descartada na função do gestor, como um dos representantes da gestão, produzir, criar, executar e administrar, mesmo que se pautem na formação de um espaço que garanta os princípios democráticos. Isso mostra que a escola é um local de interesses, de disputas e de contradições, pois, como tornar a escola de fato democrática se o interesse de classes privilegia a formação de um espaço produtivo ao interesse do capital?

Ainda sobre as atribuições exercidas pelo gestor e pela gestão, já que o espaço no ideal é coletivo, os depoimentos dos sujeitos revelam informações sobre o aspecto democrático-participativo de gestão escolar, ao admitirem:

*[...] “Aplicação dos recursos junto com as pessoas do Colegiado Escolar e juntos vão administrar os recursos, pendência, compra de materiais” (F4).*

*[...] “Além de fazer através do coletivo que os segmentos funcionem de forma integrada e harmoniosa” (P8).*

*[...] “Viabilizando a realização de projetos a serem desenvolvidos junto com toda comunidade escolar” (Pr7).*

*[...] “Ouvir as pessoas que participam da escola; harmonizar as pessoas da escola; utilizar as reuniões para que a participação seja efetivada para todos os segmentos da escola” (A4).*

*[...] “Precisa falar numa só linguagem, ou seja, ter ações e atitudes articuladas e não ações que atendam somente o interesse de uma pessoa” (G2).*

O próprio conceito de gestão escolar democrático-participativa sinaliza que há uma aceitação da dimensão do trabalho coletivo, pois existe evidência de: ação do Colegiado, mesmo que ligada aos recursos financeiros; realização de projetos envolvendo toda a comunidade escolar; desenvolvimento de ações envolvendo os sujeitos que formam a escola e, sobretudo, empreendimento de ações articuladas a estes segmentos. Nessa perspectiva, nota-se que existem nos depoimentos o entendimento de que há ligação direta entre gestão escolar democrático-participativa e participação e também que na prática da gestão essa participação tende a ser apenas consultiva e ainda ligada ao processo administrativo de gerir os recursos financeiros.

A pesquisa mostrou que as atribuições do gestor caracterizam-se principalmente por “ações que devem ser organizadas em atitudes direcionadas a cada setor, fazendo com que cada funcionário faça a sua parte”. Além do mais, a gestão, segundo as proposições, deve ter a responsabilidade “de resolver as ações burocráticas” da escola.

Entretanto, a análise dos dados da pesquisa bibliográfica e documental demonstrou que tanto o Plano da Gestão quanto a perspectiva dos sujeitos sobre gestão tendem a vislumbrar o desejo de formação de um espaço democrático. Agrega-se também a essa perspectiva o aspecto gerencial para o comando das ações organizacionais da escola. Confirmando assim que, esse modelo gerencial faz-se presente na gestão dos sistemas educacionais na maioria dos países da região, o que representa mais um indicativo de que se busca a constituição de um modelo regional comum para orientar o processo de reforma (CABRAL NETO & RODRIGUEZ, 2007, p. 36).

As informações coletadas reafirmam que o Plano Gestor é um instrumento da ação, primordial no contexto escolar. Nesse sentido, pode-se destacar que entre os seus vários benefícios, na ótica do Plano, é concebido o interesse de uma formação coletiva. O Plano elenca algumas ações fundamentais, dentre as quais destacam-se:

- Levantamento das ações a serem desenvolvidas durante o ano letivo e estratégias que visem concretizá-las [...];
- Diagnóstico da escola e coleta de informações sobre a realidade ou situação que se quer transformar, ou problemas que precisam ser superados [...];
- Com base nos objetivos traçados no projeto político-pedagógico da escola, proceder à análise e interpretação das informações e dados coletados [...];
- Definir prioridades para que possam ser tomadas as decisões, traçar as metas, definir as ações e as estratégias mais eficazes para produzir as mudanças necessárias e almejadas (PLANO DE AÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR, 2014).

A partir das informações elencados acima, orientadas pelo Plano de Ação Gestor, é possível definirem-se os limites da ação gestora na escola, tendo em vista que este apresenta como prioridade o desenvolvimento de práticas que vão do diagnóstico dos problemas às estratégias e às metas a serem alcançadas. Quanto ao enfoque, este apenas ratifica que a coordenação do sistema educacional efetiva-se por meio da definição das ações a serem executadas, assim como os resultados esperados.

No seu aspecto administrativo, o Plano de Ação Gestora propõe, entre seus objetivos:

- Atendimento das necessidades escolares diagnosticadas [...];
- Reforço da autonomia escolar e elevação dos índices de qualidade e desempenho da educação básica [...];
- Melhoria dos índices de satisfação com a merenda escolar [...];
- Resultados favoráveis ao processo ensino e aprendizagem e [...];
- Socialização/integração da comunidade escolar e local, consultoria e deliberação de questões de ordens *financeiras, administrativas e pedagógicas* (PLANO DE AÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR, 2014).

O estudo evidenciou que os princípios da autonomia e da socialização/integração são pontos enfocados no Plano da Gestão, mesmo que na objetividade este restrinja-se aos interesses do gestor. Contudo, é possível constatar a carência de aferições, nesse instrumento, que contemplem a democratização, a descentralização e a perspectiva do trabalho coletivo, muito embora, seja notório que *todas essas propostas de ações, de acordo com o Plano*, visam resultados, melhoria da qualidade dos serviços ofertados pela escola e de sua estrutura física e pedagógica.

No aspecto administrativo-pedagógico, o PAGE (2014) aponta para o compromisso com o alcance dos indicadores e metas propostas pelo Programa Gestão Nota 10, qual seja:

[...] o cumprimento dos dias/horas letivas (100%); frequência de professores e alunos (mínimo de 98%); reprovação por falta (máximo 2%); alfabetização (mínimo de 95% ao final do 2º ano do ensino fundamental); aprovação de 1º ao 9º ano (mínimo de 95%) e correção de fluxo escolar (mínimo de 95%).

A partir das respostas dos informantes, ficou evidenciado que, dentre os Programas de Gestão Escolar implementados pela SEDUC, destaca-se o Programa de Gestão nota 10<sup>42</sup>, realizado em parceria com o Instituto Ayrton Senna, mas, o conhecimento dos sujeitos da escola acerca dele é superficial. Outros Programas foram isoladamente destacados, ainda que de alguma forma contribuam para o

---

<sup>42</sup> O Instituto Ayrton Senna foi criado por familiares do piloto brasileiro de Fórmula 1, Ayrton Senna, no mesmo ano de sua morte, em 1994. Possui como objetivo promover estratégias visando à elevação da qualidade da educação pública do Brasil, principalmente por meio de programas de correção de fluxo. É constituído como uma Organização Não Governamental – (ONG), sem fins lucrativos. O governo do Maranhão, no ano de 2009, firmou parceria com o Instituto Ayrton Senna através do Programa de Gestão Nota 10, no intuito de implementar ações necessárias à melhoria do trabalho da gestão da escola pública. É possível identificar que o Programa é focado em resultados, pois o trabalho é desenvolvido com metas e indicadores gerenciais, capacitação profissional dos profissionais que nele atuam, e todas as informações do programa, através de acompanhamento contínuo, contribuem para a melhoria da aprendizagem escolar e conseqüentemente para o sucesso do aluno.

aperfeiçoamento da gestão da escola, como, por exemplo: Programa de Informações sobre os Alunos por meio de Sistema Integrado e Formação de Gestores Escolares, além de: Escola aberta - EA (antes Escola Comunitária - EC); Programa PDDE (Mais educação; Ensino Médio Inovador - EMI); e Merenda escolar (PNAE).

O estudo apontou também que, mesmo os informantes não conhecendo de fato os Programas de Gestão Escolar implementados pela SEDUC, destacaram as contribuições desses Programas para o aperfeiçoamento dos processos de gestão da escola. Assim, os dados coletados mostram que a gestão escolar, subsidiada pelos Programas de Gestão da Secretaria de Estado da Educação, por um lado, podem ajudar na melhoria das ações gestoras da escola e, por outro, conseqüentemente, permitirem a implementação de uma gestão escolar orientada pela concepção democrático-participativa. Nesse sentido, os conteúdos das falas expressa percepções como: “os programas contribuem na medida em que chegam à escola e são desenvolvidos coletivamente”; “ajudam a organizar a escola”; “os projetos e programas desenvolvidos sempre ajudam e contribuem para o aperfeiçoamento da gestão”. Entretanto, na opinião de parte de outros sujeitos,

*“[...] Programas não ajudam e sim atrapalham, pois a escola quando não tem estrutura para dar conta das demandas e dos resultados estipulados pelo mesmo, faz com que às vezes, força a escola a maquiar resultados por causa desses projetos” (Pr4 e Pr9).*

Confirmando a perspectiva apontada acima, outras questões ligadas ao aspecto administrativo-pedagógico da gestão escolar evidenciam a concepção de gestão gerencialista, implícita e explícita no documento normativo, Plano de Ação da Gestão Escolar (2014), entre os quais estão: a construção pela gestão de quadro de rendimento das turmas em cada período; levantamento real e fidedigno da realidade escolar retratando o quadro situacional de alunos frequentes, infrequentes e evadidos e de servidores em exercício e/ou afastados.

Dentre as informações referentes à gestão escolar, destacam-se:

- a otimização das ações, planejamento e cumprimento do calendário escolar;
- a orientação, acompanhamento e avaliação do corpo docente no desenvolvimento de todas as etapas do trabalho educativo, no planejamento, na organização, na execução e na avaliação;
- o aperfeiçoamento das competências e a melhoria no processo ensino-aprendizagem;
- a execução de projetos que atendam às demandas e reais necessidades educativas da escola sugeridas por meio da discussão coletiva com docentes, entre outras questões (PLANO DE AÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR, 2014).

Mediante as prioridades da gestão escolar mencionadas, é possível denotar que a concepção de gestão escolar, instituída nos documentos normativos da escola, apresentam e elegem as características gerencialistas, ligadas à função apenas dos gestores, muito mais que a de uma perspectiva democrático-participativa, tendo em vista que as práticas regulamentares das ações administrativas são muito mais evidenciadas do que as práticas de cunho coletivo, participativo e democrático.

É evidente que existe certa distância no que se refere à concepção de gestão escolar contida no Plano Gestor e a opinião dos entrevistados. Uma das situações deságua na investigação sobre os princípios e concepções que fundamentam a prática da gestão, à medida que a maioria dos entrevistados aponta como fundamental a participação, o respeito, a ajuda mútua e o diálogo, características estas opostas às características do modelo gerencialista já apresentado.

É importante salientar que alguns sujeitos apontam, mesmo que com menos frequência, princípios como: diálogo, colaboração, cooperação, ética, autonomia (mesmo vigiada), democracia e organização como inerentes às práticas atuais da gestão da escola. Porém, em afirmações isoladas, menos evidenciadas, dizem que a prática de gestão escolar deve ser subsidiada em: planejamento, disciplina, confiança, criatividade, tolerância, respeito à diversidade.

Já em relação à adoção de mecanismos que favoreçam a participação na gestão escolar, foi observado que a escola adota estratégias, como: convocação para reuniões de pais; reunião do Colegiado Escolar; reunião de professores; convocação dos segmentos para elaboração de projetos coletivos; promoção de diálogos, nos quais explicita desejos de implantar o Grêmio Estudantil no ano de 2015, e planejar ações visando à maior participação dos segmentos em ações

festivas e colaborativas. Porém, embora tais ações aconteçam envolvendo o coletivo, a prática não vislumbra resultados democraticamente executados.

Entre os mecanismos adotados a fim de promover um espaço democrático-participativo, a escola pesquisada, sob a orientação do sistema educacional, desenvolve suas ações, na maioria das vezes, pautando-se nas decisões do Colegiado Escolar. Nesse sentido, buscou-se identificar a função dos membros do Colegiado, ou seja, como são escolhidos os representantes dos segmentos para participar desse importante instrumento gestor. Assim, a pesquisa mostrou que existem convergências e divergências nas opiniões coletadas, mas, ao tratar da função, pôde-se compreender que grande parte dos membros do Colegiado compreende-o como uma instituição que pode contribuir para a melhoria do exercício da função gestora, ou seja, “uma organização de pessoas para ajudar administrar a escola”, e/ou ainda “acompanhar o andamento da gestão da escola, fiscalizando o que está sendo feito” (P1, A5, F3, Pr2).

No entanto, algumas compreensões apresentam-se de forma mais elaborada, outras necessitam ser melhor fundamentadas. Neste aspecto, sobre as funções do Colegiado, destacam-se:

- *A função consultiva e deliberativa, pois na medida em que é democrática precisa envolver os segmentos na tomada de decisões (G1).*
- *Função deliberativa e consultiva – delibera o que vai acontecer na escola, a parte financeira e o Plano de Ação das necessidades do que vai acontecer na escola, com relação ao plano de ação da escola de melhoria da qualidade do ensino, da qualidade da estrutura física e do espaço físico. É consultivo; ele é consultado antes de se fazer qualquer ação com o recurso financeiro da escola (P5).*
- *O Colegiado tem a função de gerir democraticamente a escola. Esse é o padrão da escola (F3).*
- *Deliberativa e consultiva. É um órgão ou instância maior de decisões de ordem administrativa e gerencial da estrutura organizacional da escola (G2).*

A pesquisa mostrou ainda que os sujeitos da pesquisa têm conhecimento de que todos os segmentos da escola estão representados no Colegiado, e, ainda, que esses representantes são escolhidos por meio de eleição direta para um mandato de 2 anos. Os sujeitos admitem inclusive que, embora havendo a organização representativa dos segmentos, os demais sujeitos que fazem parte do ambiente escolar também podem e devem participar das reuniões do Colegiado. Nessa perspectiva, é possível entender que a maioria deles tem conhecimento sobre a importância da participação nas decisões da gestão que afetam o trabalho da

escola. As estratégias utilizadas por esta permitem perceber que, embora sejam pouco elaboradas, na escola existe uma preocupação com que as práticas gestoras sejam orientadas por tais princípios. Constatou-se por outro lado, que “o comodismo” de muitos profissionais, pais e alunos os torna vítimas fáceis de persuasão, principalmente quando analisada a postura que estes assumem quando são solicitados a participar, adotando uma postura de resignação, de permissividade frente às decisões importantes que afetam o trabalho educativo da escola.

Outro ponto que merece destaque é o registro das ações da gestão escolar nas Atas do Colegiado Escolar - ACE. A análise desses documentos permitiu entender-se que os registros das tomadas de decisões de caráter político-administrativo e pedagógico apresentam, quase na integralidade, as decisões que remetem à aplicação de recursos financeiros. Ou seja, a compra de materiais, a aplicação de recursos na reforma da escola, ou ainda na disponibilização dos recursos aplicados ao desenvolvimento de projetos planejados pela escola e/ou sugeridos pela SEDUC. Notou-se, portanto, que o registro apresenta apenas uma estratégia que permite que as decisões relativas à aplicação dos recursos financeiros sejam tomadas por um órgão coletivo e que este documento pode ser utilizado para prestação de contas dos recursos recebidos pela escola.

Embora considerando algumas limitações nas informações elencadas sobre o Colegiado, buscou-se ainda entender a função da gestão na definição das ações político-administrativa e pedagógica a serem implementadas pela escola e, se nesse âmbito, há diretamente a participação do Colegiado no processo consultivo, deliberativo (decisório) e avaliativo. Nesse aspecto, uma única forma de representação do desejo coletivo de participação da comunidade na realização de reuniões, as quais são realizadas, na opinião dos informantes, em vários momentos tal como destacado nas suas falas:

*Na semana pedagógica de planejamento se decide o que vai ser feito durante o ano, as ideias gerais. E em outro momento se definem as ações. São apontadas pelos professores as necessidades da escola, através de sondagem. No momento da avaliação das ações do ano já passado, os educadores já sugerem as ações prioritárias para ao ano seguinte (Pr5). Em reuniões administrativas para decidir a construção, reformas e aquisição de materiais. Nesses momentos são decididas apenas pela gestão e pelo colegiado. Os professores participam mais das reuniões pedagógicas (F4). Em reuniões iniciais no início do ano são lançados os programas e projetos da SEDUC/MA. Grande parte das ações é orientada pela Secretaria de Educação e outras pela escola. O Colegiado participa apenas em relação ao setor administrativo e financeiro (G1,G2).*



*São planejadas nas reuniões dos segmentos e do Colegiado. Os representantes do colegiado participam, visto que o presidente do Colegiado é um professor (P8).*

*As ações prioritárias são definidas em reuniões com os funcionários. A equipe apresenta sugestões sobre as prioridades, e desse diálogo surgem as estratégias. [...] Fazem parte das ações e planejamento do PPP. [...] As ações pedagógicas que a escola vai desenvolver devem estar no PPP que também tem como diretriz o Regimento Escolar. O Colegiado não participa do pedagógico, somente das decisões administrativas (F8).*

As práticas e concepções gestoras são evidenciadas nas considerações acima mediante um elemento importante que serve ao processo democrático: a utilização de reuniões e debates visando atender aos interesses da comunidade. Todavia, os sujeitos ouvidos demonstram que há limitações na participação, em determinados momentos, dos funcionários, em outros dos professores, e ainda do Colegiado no que se refere às determinações relacionadas aos programas e projetos coordenados pela SEDUC/MA.

A pesquisa mostrou por meio das falas dos sujeitos o desejo de democratização das ações da gestão escolar. Este anseio propaga-se em conversas informais e esclarecimentos de grupos sobre a importância da participação nas ações desenvolvidas pela escola, principalmente entre os pais e alunos, e ainda nas conversas coletivas e conversas em particular sobre a resolução de problemas enfrentados pela gestão.

A partir da concepção dos sujeitos entrevistados, identificou-se que a gestão da escola deve buscar, ainda, dentre as estratégias de trabalho que contribuem com a democratização da escola, implementar as seguintes ações:

- *Realização de reuniões dos Conselhos de Classe com a participação dos alunos, pedindo a participação e fala dos alunos, e desenvolvimento dos projetos enviando convite aos pais (A4).*
- *A abertura para os membros da escola cobrarem as ações que precisam ser feitas (organização da secretaria, arquivo e certificado) (Pr7).*
- *A escolha do presidente do Colegiado, que seja um professor (Pr1).*
- *Utilização de programas que fazem da escola um espaço de todos, como mais educação e escola aberta (F7).*
- *Momentos de avaliação do rendimento dos setores, pelos setores e pela gestão (G1).*
- *Disponibilização dos espaços da escola para realização de encontros e exposições, como, por exemplo: semana de Conselhos Comunitários, CRAS, Conselho Tutelar (P1).*
- *Planejamento da semana de acolhimento e semana diagnóstica no início do ano, no intuito de acolher os pais e responsáveis sobre a função da gestão da escola (F6).*

A gestão escolar também deve estimular as instâncias de participação dos segmentos da escola na tomada de decisões sobre as prioridades por esta adotadas. Nesse sentido, a pesquisa permitiu perceber-se que em relação à participação, mesmo que limitada, a gestão realiza reuniões com o Colegiado Escolar, com o objetivo de consultar, deliberar e avaliar as ações que são desenvolvidas pela escola, principalmente aquelas referentes à compra de materiais de bens de consumo (custeio e capital) e reformas na infraestrutura. Nessas reuniões do Colegiado são tratadas também questões administrativas, no entanto é limitada a participação somente aos sujeitos eleitos e que, portanto, integram esse órgão. Assim sendo, “as políticas do Estado para a educação são resultantes das ações e dos compromissos assumidos entre as instituições financeiras internacionais e as forças econômicas nacionais” (DOURADO, 2006, p. 34).

Autonomia financeira pode ser total ou parcial. É total, quando à escola é dada a responsabilidade de administrar todos os recursos a ela repassados pelo poder público, e é parcial quando a escola tem a incumbência de administrar apenas parte dos recursos, ficando o órgão central do sistema educativo responsável pela gestão de pessoal e pelas despesas de capital (DOURADO, 2006, p. 70).

Na concepção dos sujeitos, a pesquisa mostrou que em relação à instância de participação, a gestão ainda adota como mecanismos de participação: reunião dos representantes dos segmentos da escola; reuniões de pais; reunião com alunos e líderes de sala; professores e alunos; reuniões com professores e supervisão, Conselho de Classe, reunião com funcionários.

As práticas gestoras demonstram o desejo de implantação de uma concepção de gestão escolar orientada, mesmo que de forma limitada, na participação, pois as instâncias que estimulam a sua prática reforçam o uso de reuniões e conversas para atender às necessidades da escola. Porém, realizadas isoladamente, essas ações não fomentam uma prática democrático-participativa, já que as assembleias representam uma das estratégias mais eficazes de tornar as decisões de fato coletivas.

Outro documento adotado pela gestão da escola é o PASEFM (2014). Este, por sua vez, apresenta um “entendimento do conceito de participação” como “o trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu

encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto, deve ser o eixo norteador das ações propostas”. Para isso, em sua sistematização, tem como objetivos principais:

- Promover a ação conjunta dos profissionais da escola nos diferentes segmentos;
- Desenvolver ações coletivas no sentido de superação dos problemas;
- Garantir uma educação de qualidade, como um direito inalienável do educando;
- Promover o diálogo aberto escola-família na solução dos problemas com vistas às sugestões no intercâmbio das relações;
- Contribuir para um a ação articulada de todos os envolvidos com a realidade da escola;
- Acompanhar o processo de ensino-aprendizagem atuando junto ao corpo docente, alunos e pais no sentido de analisar os resultados da aprendizagem com vistas a sua melhoria (PLANO DE AÇÃO DA SUPERVISÃO DA ESCOLA, 2014).

No instrumento normativo apresentado acima, em síntese, é possível, a partir de sua análise, visualizar pontos importantes que favorecem a democratização, a autonomia e possivelmente a garantia da participação dos sujeitos nas tomadas de decisão sobre as ações a serem implementadas pela escola. É possível também perceber que os objetivos apresentam uma possibilidade de envolvimento dos segmentos da escola a fim de fomentar práticas educativas realizadas envolvendo o coletivo da escola.

O Diagnóstico da Agenda de Trabalho da Escola - DATE, aplicado no início de cada ano letivo, evidencia que “o planejamento é feito com base nos resultados (desempenho dos alunos) e diagnósticos realizados pela escola” (DIAGNÓSTICO DA AGENDA DE TRABALHO DA ESCOLA - DATE, 2014). Esse instrumento normativo, segundo o responsável pela Gestão da escola, elenca entre as principais características da gestão:

- A escola trabalha com resultados (reavaliados) e metas para execução no ano seguinte.
- Há resistência no acompanhamento dos filhos na escola (resistência na participação).
- Existe inter-relação entre os segmentos.
- O Conselho Escolar propõe um encontro quinzenalmente, porém há infreqüência de alguns dos segmentos.
- Plano de metas da U.E – a escola trabalha com metas para alcançar os resultados.
- A escola sempre busca a colaboração e a participação da comunidade.

O DATE caracteriza-se, em grande parte, por intermédio entre ações gerencialista e democrático-participativas, pois, ao mesmo tempo que sugere ações conjuntas com a comunidade, reafirma o compromisso da escola e da gestão com metas, resultados e reavaliação. Os dados também mostram que a escola, visivelmente, caminha alinhada a práticas teóricas de cunho democrático-participativas e, com mais expressividade as de cunho gerencialistas.

Os depoimentos dos sujeitos ouvidos demonstram que um dos maiores problemas ligados à implementação de uma gestão escolar, orientada pelo princípio democrático, é o desafio da participação nas decisões. E, embora o Plano aponte-a entre as características principais da prática gestora, e mesmo isso não sendo intencional, as referências sistematizadas nos planos assumem ao mesmo tempo uma postura gerencialista e também democrático-participativa.

A sistematização do RIE (Regimento Interno Escolar) nos possibilitou compreender-se que este documento, mesmo sendo um dos mais importantes da organização escolar sistematizada, não dispõe de artigo que relacione as características da gestão escolar, visto que não se percebe a definição da gestão escolar e suas funções como organização social. Portanto, o que se observa é que existem limites entre o que se propõe e as ações de caráter gestor em direção à concepção democrático-participativa.

Enfim, numa última abordagem, buscou-se identificar as possibilidades de avaliação das ações da gestão escolar pelo Colegiado Escolar e ainda que os sujeitos apresentassem sugestões que contribuíssem para o trabalho da gestão.

Em se tratando dos resultados das ações desenvolvidas pela escola e, estas são discutidas e avaliadas pelo Colegiado Escolar, pode-se perceber que a avaliação das ações de gestão no âmbito administrativo, limita-se apenas à apresentação do demonstrativo da prestação de contas ao Colegiado, disponibilizada no mural da entrada da escola. Enquanto que as de cunho pedagógico, principalmente a realização dos projetos, “sempre se avalia no final das ações, em todos os aspectos, o que foi bom, ruim, o que pode melhorar”, porém sem a participação do colegiado Escolar.

Outras estratégias adotadas pela escola para avaliar o desenvolvimento das ações da gestão escolar, segundo os informantes são:

- *Momentos de avaliação no final do ano, onde são avaliadas nas reuniões e também o desenvolvimento das ações. Porém não envolve o Colegiado (P3).*
- *A avaliação das ações é realizada, tanto nas reuniões de funcionários como nas reuniões do Colegiado (F2).*
- *O Colegiado avalia as ações administrativas (Pr6).*
- *A avaliação fica a cargo da direção, individualiza, uma pessoa faz (F8).*
- *As avaliações são feitas durante a execução das ações da escola (Pr1).*
- *Avaliam-se os projetos realizados (A6).*
- *Avalia-se o processo de aprendizagem através do Conselho de Classe (A5).*

A partir da perspectiva apresentada, é importante considerar os limites da concepção de gestão escolar que os documentos apresentam, o que ratifica o entendimento dos sujeitos que formam os segmentos da escola, visto que quando esta assume uma postura puramente gerencial, normativa, quantitativa, descarta a percepção subjetiva dos sujeitos em relação ao aspecto democrático e participativo. Enfim, a avaliação, se subsidiada em ações de fato democráticas, estas ações devem atender aos interesses da coletividade e não apenas de parte dos segmentos da escola.

Na perspectiva de Manacorda (1990),

A organização [...] deve servir não somente à atividade prático-política, mas também à atividade cultural. [...] Gramsci rejeita a atitude de recepção passiva dos dados espontâneos de uma evolução natural e propõe, ao contrário, a elaboração ativa e voluntária – através da organização – de uma cultura capaz de intervir no desenvolvimento político e econômico. É dessa raiz que nasce seu discurso, rico e contraditório, sobre a escola e as outras instituições educativas existentes, e acima de tudo, a sua denúncia apaixonada de seu caráter classista, para que confluam imediatamente suas experiências pessoais e sua reflexão ponderada (MANACORDA, 1990, p. 146-147).

Por fim, a pesquisa buscou levantar sugestões apresentadas pelos sujeitos ouvidos para melhorar a gestão da escola. Destaca-se que tais sugestões objetivam ampliar os espaços de participação de decisão coletiva, fortalecimento da autonomia, de modo a construir uma concepção e uma prática de gestão verdadeiramente democrática. São elas:

- *Colegiado ativo; abrir mais para o diálogo, conseguir participação maior dos pais (Pr3).*
- *Perceber que o processo de gestão democrática é lento e, para que ocorra, precisa participação mais ativa da comunidade, porque ela participando contribui para o processo de decisão de forma democrática; [...] aluno com uma consciência mais apurada em relação à política da escola;*

*ou seja, perceber a escola enquanto organização de tomada de decisões (Pr3).*

- *A gestão da escola “precisa de mais autonomia, tomando suas próprias decisões, pois atualmente a escola é gerenciada pela SEDUC” (F3).*
- *Promover maior participação dos alunos através do Grêmio estudantil (A8).*
- *Melhoria da efetividade dos processos comunicativos; melhoria nas relações que são estabelecidas; ênfase na disciplina tanto do aluno como dos funcionários e pais e melhoria no planejamento geral da escola (F5).*

É possível compreender, a partir da percepção dos sujeitos, que a gestão da escola encaminha suas ações orientadas pelos princípios de uma gestão burocrática, gerencial e, às vezes, em situações isoladas de forma democrático-participativa, quando essa perspectiva está presente apenas nas situações pedagógicas, na realização de projetos e/ou na discussão das reformas e na aquisição de materiais permanentes.

- *A escola, às vezes, é sobrecarregada de trabalho pelas demandas da SEDUC e ainda as regulares da função; isso dificulta o desenvolvimento de um melhor trabalho. Seria, portanto, necessário ampliar o número de gestores pelo número de alunos e de professores (Pr8).*
- *Melhorar a quantidade de reuniões que existem. E também implementar um instrumento avaliativo das ações que são realizadas pela escola, no caso, pode ser escrito (Pr9).*
- *Trabalhar com o Colegiado Escolar mais atuante; tendo ações mais efetivas que propiciem a participação dos pais e dos alunos em relação à escola, pois há uma necessidade grande dessas participações (G1).*
- *Realmente que a escola busque o desenvolvimento da gestão democrática. Os sujeitos precisam ser ouvidos e precisam de tempo para discussão. Buscar tempo para planejar e discutir as ações, pois o PPP, a Diretrizes Curriculares é a vida da escola. Esses documentos são vivos e devem ser registrados no cotidiano, ou seja, no que acontece no dia a dia (G2).*

Outro aspecto relevante a ser destacado, refere-se à posição da gestão, pois mesmo esta estando numa correlação de forças com as demandas apresentadas pelo sistema educacional, necessita, antes de tudo, ter sua ação legitimada pelos sujeitos da escola, tendo em vista que os objetivos e as práticas a serem implementadas devem contribuir para transformar o desejo de implementação de uma gestão orientada pela concepção democrático-participativa em realidade, transformando a escola em um espaço de todos e para todos.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na presente dissertação analisou-se a concepção de gestão escolar, tendo como base as perspectivas teóricas que subsidiam os modelos gerencialista e democrático-participativa, presentes no cotidiano de uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão, campo empírico da pesquisa. Foi possível que se compreendessem as interfaces que a gestão escolar estabelece em suas relações contextuais, tanto na perspectiva dos documentos legais, regulatórios e normativos quanto na percepção dos sujeitos da escola.

Constatou-se que a concepção de gestão escolar no âmbito do sistema educacional brasileiro está permeada por elementos característicos dos modelos vigentes nos respectivos contextos históricos em que são formalizadas as concepções e definições da função e atribuições da gestão escolar, entretanto, se distancia-se dos interesses e das necessidades dos sujeitos da escola estadual pesquisada em São Luís. A concepção de gestão se insere no contexto das políticas mundiais, nacionais e locais, e nas predisposições ligadas aos preceitos regulatórios das instituições de interesses produtivos mundiais, tendo que se ajustar às mudanças oriundas do contexto político econômico capitalista, que elege a perspectiva gerencialista como aquela que melhor atende aos interesses do capital. Essa concepção vem, a partir da década de 90 do século passado, assumindo posição relevante uma vez que está atrelada aos interesses econômicos. Já a concepção democrático-participativa é percebida em algumas faces dos instrumentos legais e normativos, mas que, na prática da gestão escolar, não se apresenta de forma empreendedora e efetiva.

A partir da pesquisa, considera-se que as concepções de administração e de gestão escolar vigentes no Brasil permeiam tanto as perspectivas gerenciais dos espaços das empresas como também as orientações democrático-participativas oriundas do processo de democratização do país, das normas legais estabelecidas e dos acordos internacionais assumidos pelo Brasil a partir da década de 1990.

Nesse contexto, portanto, no tocante à materialização dessas concepções, existem faces que, por um lado, sugerem uma estrutura basicamente utópica por meio das orientações, sugestões e normas que estão muito adiante das condições objetivas vivenciadas por grande parte das escolas brasileiras, não se observando na prática a efetivação de políticas públicas de fato comprometidas com

a transformação social. E, por outro lado, a busca de resultados, controlados pelas políticas neoliberais, reflete-se nas necessidades do mercado, que se traduzem em regulação e qualidade por meio de indicadores e metas gerenciais.

Ficou evidenciado que as políticas educacionais direcionadas às práticas de gestão escolar estão muito além da realidade objetiva de muitas das escolas, maranhenses, em especial, para responder aos desafios, aos problemas sociais que evoluem tão rapidamente, e que a escola e o sistema educacional não conseguem responder com agilidade, objetivando atender aos interesses e às necessidades dos indivíduos, propiciando o desenvolvimento de sua capacidade intelectual e de ascensão social.

Os questionamentos em relação à ineficiência das políticas educacionais no Maranhão são diversos. Tal situação demonstra um dos fatores que contribuem para reais problemas da educação, da escola e também da gestão. E esta apresenta uma fragilidade de organização do sistema de ensino que é refletido, entre outros aspectos, na organização do espaço escolar, configurando-se na impossibilidade de sucesso da concepção de gestão escolar orientada pelos princípios democráticos.

Enfim, é notória na história cultural brasileira a disseminação e valorização de interesses particulares em oposição aos interesses da população. E nesse contexto de disputa, a escola não sabe que rumo tomar. Não sabe se segue as orientações tendenciosas da administração em seu mais elevado grau de burocratização e/ou gerencialismo, ou se caminha rumo às exigências de um mundo em transformação que necessita respeitar seus sujeitos dentro de suas potencialidades, buscando a transformação da escola em um espaço de vivências integralizadoras e compartilhadas.

A pesquisa mostrou que a organização da gestão da escola, adotada no estado do Maranhão, se apresenta na forma divergente, fator este que demonstra as faces da adequação do governo aos moldes da estrutura política e econômica do país, a fim de ter asseguradas as garantias econômicas que vão desde as bases de um sistema burocratizado de governo, perpassa por interesses de cunho gerencialista, e vão até as demandas, na legalidade, de um estado “democrático”.

Os resultados mostraram ainda que a realidade do sistema educacional do estado do Maranhão é permeada por sérios problemas em sua estrutura organizacional, os quais refletem, conseqüentemente, nos insucessos das práticas de gestão da escola pública. Essa realidade educacional está associada a questões



relativas à gestão da educação pública e aos vários problemas históricos que afetam diretamente a estrutura e a dinâmica do sistema educacional.

Percebe-se que a gestão do estado do Maranhão não conseguiu superar os problemas e as carências antigos que persistem e emperram o funcionamento do sistema educacional e busca viabilizar saídas que possam promover uma melhoria na qualidade de sua gestão e, conseqüentemente, do sucesso na aprendizagem escolar sem enfrentar os problemas antigos. Nesse sentido, destaca-se que o estado inclui em sua política de governo, no tocante à gestão, a adoção de estratégias contínuas de controle, intensificando ações que visam ampliar ainda mais o comando político, administrativo, econômico e social em nível macro.

A partir dessa reflexão, foi verificado que ainda se faz necessário aprofundar os estudos sobre gestão escolar, visando apreendê-lo na realidade objetiva, para construção da gestão democrática, levando em consideração a distância entre o real e o ideal no tocante à efetivação de uma educação emancipatória, fundada nos princípios democráticos e participativos.

É importante perceber, igualmente, que a concepção de gestão escolar difundida nas políticas educacionais no estado não atende aos interesses da escola e de seus sujeitos, nem da própria unidade gestora em nível macro, SEDUC.

A partir desse entendimento, pode-se inferir que a concepção de gestão escolar e as práticas observadas no cotidiano da escola pesquisada estão restritas aos sujeitos representativos do Colegiado e das demais instituições existentes na escola. E ainda que esses órgãos não sejam os únicos detentores do poder de decisão, em virtude dos limites que são estabelecidos pelo gestor, e mesmo que a gestão democrática venha sendo tratada de forma explícita nos documentos oficiais, esta ainda é desconhecida pelos sujeitos da escola, o que contribui para que não esteja presente nas práticas cotidianas da escola.

Pode-se considerar que entre as características assumidas pelas práticas gestoras da escola pública da rede pública estadual (campo empírico) estão algumas que incluem, além das práticas gerencialistas e democrático-participativas, mesmo que veladas, outras faces, como gestão escolar tutelada, normativa utópica, de interesses heterogêneos, regulada, limitada, entre outras formas.

O estudo permitiu identificar-se como a gestão da escola medeia e legitima a concepção de gestão escolar sugerida pelo sistema público estadual de ensino. Assim, primeiramente isso ocorre de forma explícita e implícita na sugestão

dos documentos orientadores da prática de gestão escolar. E, posteriormente, essas concepções se materializam nas normativas e nos planos de trabalhos da gestão da escola carregando, as ideologias adotadas pelo sistema de ensino.

As concepções de gestão escolar, tanto na organização gerencialista como na perspectiva democrático-participativa e suas interfaces, são percebidas nas orientações do sistema estadual de educação, principalmente no aspecto legal e normativo. São evidenciadas também nos propósitos e critérios estabelecidos para as reuniões e cursos de formação de profissionais, professores e gestores.

No âmbito escolar, a gestão medeia e legitima a concepção de gestão escolar apontada pela SEDUC-MA, nas suas expressividades, por meio do reconhecimento das informações que dão norte à elaboração, sistematização dos documentos normativos da escola e também nas perspectivas de sistematização dessas ações. O intuito parece revelar que a escola e sua gestão assumem as orientações apenas como forma de cumprir as imposições do sistema, pois, às vezes, ela nem se reconhece como constituidora da concepção de gestão apresentada. E por não acreditar nas possibilidades de sucesso, seus sujeitos acabam assumindo posturas de repúdio, de não crença, de indisponibilidade, de repulsa, entre outras.

Na compreensão de como e em que medida a concepção de gestão se materializa nos elementos técnicos que norteiam o trabalho da gestão escolar, pode-se concluir que a gestão vem tentando, em suas práticas, ainda uma afirmação da perspectiva democrático-participativa em suas ações gestoras, ainda que se limite a práticas isoladas e limitadas ao Colegiado Escolar. Notou-se que as concepções de gestão escolar são explicitamente difundidas nos documentos da escola e na compreensão dos sujeitos, pois, no campo pesquisado, não existe uma única forma de concepção de gestão, mas várias formas que são associadas para entender o trabalho da instituição.

Os elementos técnicos da escola, documentos que remetem a uma prática da gestão escolar, mostram que as concepções gerencialistas e de cunho democrático-participativo e suas interfaces comungam harmoniosamente de um mesmo espaço que às vezes até nos parece ser a mesma coisa, ou seja, ter o mesmo significado. Nestes aspectos, percebe-se que o significado dos termos de uma concepção é tomado em si e apropriado por outra concepção, tornando-a, às vezes, quase indiferenciável na objetividade das práticas exercidas *in loco*.

Logo, analisar a concepção de gestão escolar implícita e explícita nos instrumentos legais e nos mecanismos adotados pela escola pesquisada, confrontando-a com a percepção dos segmentos representativos da escola, possibilita compreender-se que existe uma tentativa de modificação das potencialidades da gestão da escola, primeiramente reconhecendo-a como espaço coletivo e participativo. Em seguida, que os sujeitos da gestão devem ser ativos e voluntários a fim de promoverem uma gestão igualitária, democratizada, autônoma e descentralizada.

A realidade observada revela que as políticas educacionais de gestão escolar representam mais possibilidades de manutenção e controle do sistema educacional, visando a resultados, à flexibilização, metas e indicadores, do que o interesse pela efetivação da autonomia, participação, interesse coletivo e democratização, oriundos de uma perspectiva democrática. E embora busque implantar ações que elevem as políticas educacionais democráticas por meio da gestão, o contexto mostra uma dicotomia de intenções: primeiramente porque há uma disparidade entre o que o sistema propõe, visando dinamizar e melhorar as práticas de gestão educacional, e o que ainda em “caráter experimental” se materializa em termos de formação e informação dos agentes que formam o *corpo* da gestão educacional na escola, pois, em geral, o próprio sistema propõe ações que não possuem as mínimas condições de serem efetivadas, já que este, em sua forma burocrática, dificulta a realização dessas ações.

Concluiu-se que a realidade pesquisada caminha mais alinhada ao controle das concepções gerencialistas do que das orientações democrático-participativas. Porém, a partir dos dados, sugere-se que a escola, aos poucos, busque a formação de uma identidade coletiva, pautada nos interesses de todos. Assim como, aos reforce a responsabilidades e corresponsabilidades de todos para todos. Além do mais que a gestão escolar assuma práticas integradoras e sociais capazes de transformar o pensamento individualista em concepções de homem e sociedade cunho coletivos e verdadeiramente societários e democráticos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. LOUREIRO, Maria Rita. **FINANÇAS PÚBLICAS, DEMOCRACIA E ACCOUNTABILITY: debate teórico e o caso brasileiro**. Disponível em: <[www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf](http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper12.pdf)>. Acesso em: 28 set. 2014.

\_\_\_\_\_, Fernando Luiz. **A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento**. In. Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade / organizado por Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana. – Brasília: UNESCO, 2010.

\_\_\_\_\_. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília. Cadernos ENAP, N<sup>o</sup> 10, p. 07-54, 1997.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2007. p. 173-199.

ANDREOTTI, Azilde Lina. **A Administração escolar na era de Vargas e no nacional-desenvolvimento (1930-1964)**. Disponível em: <[http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/art8\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/art8_22e.pdf)>. Acesso em: 23 de nov. de 2013.

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan./1999. Campinas: CEDES, 1999.

BATISTA, Erika. **Fordismo, taylorismo e toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades**. Disponível em: <[http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika\\_batista.pdf](http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf)>. Acesso em: 12 agos. 2014.

BAUER, Carlos. et. al. **Políticas Educacionais e discursos pedagógicos**. Brasília: Líber Livro Editora, 2007.

BEHRING, Eliane Rosseti. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2007.

BORDIGON, Genuíno. GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da Educação: o Município e a Escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapelo. AGUIAR, Márcia Angela da S.(org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromisso. São Paulo: Cortez, 2006. p. 147-176.

BRANDÃO, Zaia (org.). **A crise dos paradigmas e a educação**. Coleção questões da nossa época. São Paulo: Cortez, 2002.

BRASIL, **Relatório do diagnóstico da Educação Básica no Estado do Maranhão**: apoio diferenciado ao estado do Maranhão. Projeto de Cooperação Técnica MEC/PNUD. Ministério da Educação. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 5 de outubro de 1988. Brasília. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em: 27 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**: Resultados e Metas. MEC - INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/>>. Acesso 23 agos. 2014.

\_\_\_\_\_. **Prelac e Prie**. Disponível em: <[portal.inep.gov.br/prelac](http://portal.inep.gov.br/prelac)> . Acesso em 27 mai. 2015.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Ideb 2011**: Brasil continua a avançar. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb>>. Acesso em 27 maio 2014.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. **Censo Escolar**: o que é o Censo Escolar. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo>>. Acesso em 27 maio 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional – LDBEN Nº 9.394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 20 dez. 1996.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>. Acesso em: 12 de agos. 2014.

\_\_\_\_\_. **Planejando a Próxima Década: Conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação.** Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso 12 de setembro 2014.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação – PNE (2001 a 2010).** Brasília, 20 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010.** Define diretrizes curriculares nacionais gerais para a educação básica. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. 2010.

BRASIL. MEC. **Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola: aumentando o desempenho da escola por meio do planejamento eficaz.** 3 ed. Brasília: FUNDESCOLA/DIPRO/FNDE/MEC, 1998.

BRASIL. MEC. SEB. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor.** Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Caderno 5. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor.** Ministério da Educação Secretaria de Educação Básica. programa nacional de fortalecimento dos conselhos escolares. Caderno 5. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Projeto Político-Pedagógico da escola: dimensões conceituais e metodológicas (unidade III). Sala Ambiente Projeto Vivencial do Curso de Especialização em Gestão Escolar - Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.** Disponível em:<[http://escoladegestores.mec.gov.br/site/2-sala\\_projeto\\_vivencial/mapadasala.htm](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/2-sala_projeto_vivencial/mapadasala.htm)>. Acesso em 28 maio 2014.

BRASIL. MEC. SEF. **Prova Brasil: Apresentação.** Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=210&Itemid=324](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=210&Itemid=324)>. Acesso em 27 maio 2014.

CABRAL NETO, Antônio. et. al. (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais.** Brasília: Líber livro editora, 2007.

CABRAL NETO, Antônio. Gestão e qualidade de ensino: um labirinto a ser percorrido. In: **Políticas de gestão e práticas educativas**: a qualidade do ensino. Brasília: Liber Livro, 2011. p. 263-277.

CABRAL NETO, Antonio. Gerencialismo e gestão educacional: cenários, princípios e estratégias. In: FRANÇA, Magna. BEZERRA, Maura Costa. **Política educacional**: gestão e qualidade do ensino. Brasília: Líber Livro, 2009. p. 169-204.

CABRAL NETO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, Antonio. et. al. (Org.) **Pontos e contrapontos da política educacional**. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 13-50.

CARDOSO, Maria José Pires Barros. A gestão democrática e o conselho escolar: tutela ou participação autônoma?. In: LIMA, Francisca das Chagas Silva. LIMA, Lucinete Marques. CARDOSO, Maria José Pires Barros. **Políticas educacionais e gestão escolar: os desafios da democratização**. São Luís: Edefma, 2012.

CARDOSO, Maria José Pires Barros. **A reforma do ensino médio e a formação dos estudantes**: desvelando a ideologia das competências e da empregabilidade. São Luís: Edefma, 2009.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Gestão escolar: da centralização à descentralização**. Cadernos de Pesquisa em Educação - PPGE/UFES. Vitória, ES. a. 9, v. 18, n. 36, p. 33-53, jul./dez. 2012.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: CABRAL NETO, Antonio. et. al. (Org.) **Pontos e contrapontos da política educacional**. Brasília: Líber Livro, 2007. p. 115 – 144.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. **Políticas de formação do educador no Maranhão**: análise de programas governamentais implementados entre 1996 e 2002. São Luís: EDUFMA, 2011.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 2002.

DALBERIO, Maria Célia Borges. **Neoliberalismo, políticas educacionais e a gestão democrática na escola pública de qualidade**. São Paulo: Paulus, 2009.

DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MARANHÃO. **Lei Nº 9.860**, de 1º de julho de 2013. Lei Nº 9.860, de 1º de julho de 2013. Ano CVII Nº 125, Segunda-feira, 01 de julho de 2013, 52 páginas. p.5-11.

DOURADO, Luís Fernandes. Plano Nacional de Educação: Avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapelo (org.). **Políticas Públicas e Gestão da Educação**: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber livro Editora, 2006a. p. 21-50.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da educação escolar**. Brasília: Universidade de Brasília. Centro de Educação a Distância, 2006b.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Progestão**: como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?, Módulo II. Brasília: CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação, 2001.

DRABACH, Neila Pedrotti. MOUSQUER, Maria Elizabete Londero. **Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar**: mudanças e continuidades. Revista Currículo sem Fronteiras, v.9, n.2, pp.258-285, Jul/Dez 2009. ISSN 1645-1384 (on-line). Disponível em: < [www.curriculosemfronteiras.org](http://www.curriculosemfronteiras.org)>. Acesso em: 23 nov. 2013.

DUBRIN, Andrew j. **Princípios de administração**. Rio de janeiro: LCT, 2008.

FELIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial?. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.

FERREIRA, Naura Syria Carapelo. AGUIAR, Márcia Angela da S.(org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromisso. São Paulo: Cortez, 2006.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e Liberdade**. 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

FRIGOTO, Gaudêncio. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional. In: FAZENDA, Ivaní; (org). **Metodologia da pesquisa educacional**. São Paulo: Cortez, 1999, p. 71-89.

FRIGOTTO, Galdêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. Ed. São Paulo: Cortez, 2003.



FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. **Educação básica no Brasil na década de 1990**: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. Revista Educação e Sociedade, Campinas, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abril 2003.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. **Taylorismo**. Disponível em: <http://www.suapesquisa.com/economia/taylorismo.htm>. Acesso em: 12 fev. 2014.

GENTILLI, Pablo (org.). **Escola. S.A.**: Quem ganha e quem perde, no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília. CNTE, 1996.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 1999.

GRUPPI, Luciano. **O conceito de hegemonia em Gramsci**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Editora Graal, 1978.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. Tradução Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola. 2004.

HOUAISS, A. **Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2014.

IBGE. **Censo 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ma> . Acesso em 24 julho 2014.

IBGE. **Censo Demográfico – 2000**. Tabulação Avançada, Resultados Preliminares da Amostra: Educação. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/08052002tabulacao.shtm>. Acesso 23 jul. 2014.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Situação Social nos Estados: Maranhão: Brasília, 2012**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao\\_social/120307\\_relatorio\\_situacaosocial\\_ma.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/situacao_social/120307_relatorio_situacaosocial_ma.pdf). Acesso 23 jul. 2014.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Tradução Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

KUENZER, A. Exclusão includente e inclusão excludente: a nova forma de dualidade estrutural que objetiva as novas relações entre educação e trabalho. In: SAVIANI, D.; SANFELICE, J.L.; LOMBARDI, J.C. (Org.). **Capitalismo, trabalho e educação**. 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2005. p. 77-96.

LEITE, Genikaterre Martins. ALBUQUERQUE, Eugênia Morais de. **Novo paradigma da gestão educacional básica brasileira, orientada para parcerias público-privado, avaliação dos resultados e responsabilização**. Campina Grande: Realize Editora, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. et. al. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão Escolar: Teoria e Prática**. 5a ed. Revista Ampliada. Goiânia. Editora Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos; OLIVEIRA, José Ferreira de; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Francisca das Chagas Silva; LIMA, Lucinete Marques; CARDOSO, Maria José Pires Barros. **Políticas Educacionais e Gestão escolar**: os desafios da democratização. São Luís: Edufma, 2012.

LIMA, Rômulo André. **Notas sobre a teoria do Estado em Marx**. (2009). Disponível em: <<http://www.ifch.unicamp.br/...cemarx/.../notas-sobre-a-teoria-do-estado-em-marx.pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2014.

LOURENÇO FILHO, M. B. **Organização e Administração Escolar**: curso básico. 8ª edição. Brasília: INEP/MEC, 1976.

LUCK, Heloísa. A evolução da gestão educacional, a partir da mudança de paradigma. **Gestão em rede**, nº 3, nov, 1997.

LUCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MANACORDA, Mario A. **O princípio educativo em Gramsci**. Tradução William Lagos. Porto Alegre, Artes Médicas, 1990.

MARANHÃO. **Constituição do Estado do Maranhão**. Atualizada até a emenda constitucional nº 059, de 07 de abril de 2010. Disponível em: <[http://www.pge.ma.gov.br/files/2013/03/constituicao\\_ma.pdf](http://www.pge.ma.gov.br/files/2013/03/constituicao_ma.pdf)>. Acesso 21 junho 2014.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº. 14.558 de 22 de maio de 1995**. Autoriza a Secretaria de Estado da Educação a repassar recursos financeiros às Caixas Escolares e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.educacao.ma.gov.br/Documentos/decreto%20de%20autoriza%C3%A7%C3%A3o%20de%20repassa.pdf>>. Acesso em 20 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. **Diário Oficial do Estado do Maranhão (DOEMA)** de 28 de Abril de 2010. Disponível em: [www.diariooficial.ma.gov.br](http://www.diariooficial.ma.gov.br). Acesso em 27 mai. 2014.

\_\_\_\_\_. **Diretrizes Curriculares do Estado do Maranhão: Educação Básica**. 2014.

MARANHÃO. Lei Nº 104/2014. Projeto de Lei que cria o Plano Estadual de Educação – PEE, 2014.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº 7.356, de 29 de dezembro de 1998 - Maranhão**. Dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www3.dataprev.gov.br/sislex/estaduais/ma/42/1998/7356.htm>>. Acesso em 23 julho 2014.

MARANHÃO. SEDUC. **Decreto Nº. 14.973 de 29 de março de 1996**. Altera dispositivos do Decreto Nº 14.558, de 22.05.95 e dá outras providências. Secretaria de Estado da Educação, 1996.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Plano de Ação da formação de Gestores**, 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE**. 2014

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Portaria Nº 1.242 de 7 de julho de 1995**. Estabelece normas complementares para instituição e funcionamento do Colegiado Escolar nas Unidades Estaduais de Ensino. Secretaria de Estado da Educação, 1995.

MARCHESI, Álvaro; MARTÍN, Elena. **Qualidade do ensino em tempos de mudança**. São Paulo: Artmed, 2003.

MARX, Karl & ENGELS, F. **A ideologia alemã**. 2 ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação**: consolidação do projeto neoliberal na América Latina, Brasil e Venezuela. Maceió: Edufal, 2004.

MÈSZÁROS, István. **Marx: a teoria da alienação**. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

OHNO, T. **O Sistema Toyota de Produção**: além da produção em larga escala. Trad. Cristina Schumacher. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão Democrática da Educação**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAIS, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Organização da educação escolar na perspectiva da gestão democrática: sistemas de ensino, órgãos deliberativos e executivos, regime de colaboração, programas, projetos e ações**. Disponível em:<[http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala\\_politica\\_gestao\\_escolar/pdf/texto2\\_2.pdf](http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_2.pdf)>. Acesso em 28 maio 2014.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar introdução crítica**. São Paulo, Cortez Editora, 2010.

PEREIRA, Sueli Menezes. BECKER, Analígia, FURTADO Ariadne Schmidt. **Os desafios da instituição educativa frente à descentralização da Gestão**. Revista gestão em ação. Gest. Ação, Salvador, v.7, n.1, p.25-35, jan./abr. 2004.

PIOTTE, J. M. **O pensamento político de Gramsci**. Porto Alegre: Afrontamento, 1975.

POUPART, Jean. et. al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Tradução de Ana Cristina Nasser. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

RIBEIRO, José Querino. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1986.

SANDER, Benno. **Administração da Educação no Brasil**: genealogia do conhecimento. Brasília: Liber Livro, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas e gestão democrática da educação**. Brasília: Líber Livro Editora, 2005.

SAVIANI, Demerval. O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias. In: FERRETI, Celso João [e.al]. **Novas tecnologias, trabalho e educação**: um debate multidisciplinar. 3ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

\_\_\_\_\_. **Escola e Democracia**: teorias da educação, curvatura da vara, onze teses sobre educação e política. Campinas, SP: autores Associados, 2007.

SILVA, Ilse Gomes. **Participação popular e “Reforma” do estado Brasileiro nos anos 1990**: contradições e impasses. Doutorado em Ciências Sociais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2001.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese de Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 2006. Disponível em: < [www.nupe.ufpr.br/angelotese.pdf](http://www.nupe.ufpr.br/angelotese.pdf)> Acesso em: 23 nov. 2013.

TEIXEIRA, Anísio. **Que é administração escolar?** *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v.36, n.84, p.84-89, 1976.

TONET. Ivo. **Educação, cidadania e emancipação humana**. Disponível em:< [http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/educacao\\_cidadania\\_e\\_emancipacao\\_human a.pdf](http://ivotonet.xpg.uol.com.br/arquivos/educacao_cidadania_e_emancipacao_human_a.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2014.

VEIGA, I. V. P. (org). **Projeto Político Pedagógico: uma construção possível**. 13 ed. São Paulo: Papirus, 2002.

### **Documentos da escola**

Projeto Político Pedagógico – PPP, 2014.

Plano de Ação da Gestão Escolar - PAGE, 2014.

Plano de Ação da Supervisão do Ensino Fundamental e Médio – PASEFM, 2014.

Diagnóstico da Agenda de Trabalho da Escola - DATE, 2014.

Regimento Interno da Escola - RIE, 2014.

Atas do Colegiado Escolar - ACE, 2014

## APÊNDICES

APÊNDICE A: Roteiro único de entrevista com os representantes dos segmentos da escola que participam do Colegiado Escolar (Gestor, Funcionário, Professor, Pai e Aluno).

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Mestrando: **Josafá da Conceição Clemente**

**Título da pesquisa: GESTÃO ESCOLAR NA ESCOLA PÚBLICA:** interfaces entre gerencialismo e gestão democrática

**Caros participantes**

Com o objetivo de analisar a concepção de gestão escolar, tendo como base as interfaces compreendidas entre as práticas gerencialistas e democrático-participativa presentes no cotidiano de uma escola da rede pública estadual em São Luís-Maranhão, solicito sua colaboração para responder as questões abaixo.

01 - Identificação

Sexo: \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

Vínculo com a escola: \_\_\_\_\_

02 – Defina o que é gestão democrática?

03 – Defina o que é gerencialismo?

04 – Como você caracteriza a gestão de sua escola?

05 – Quais são as principais atribuições exercidas pelo gestor da escola?

06 – Em sua percepção quais são os princípios e concepções que fundamentam a gestão da escola?

07 - A gestão da escola adota mecanismos que favorecem a participação dos segmentos na gestão da escola? Identifique quais são esses mecanismos.

08 - Quais são as instâncias de participação dos segmentos da escola na tomada de decisões sobre as prioridades a serem adotadas pela escola?

09 – A sua escola adota algum programa de gestão escolar orientado pela SEDUC. Identifique-os.

10 - Os programas adotados pela gestão têm contribuído com o aperfeiçoamento dos processos de gestão da escola? Como?

11 – Qual a função do Colegiado Escolar? Quem participa do mesmo?



12 – Como você foi escolhido para participar do Colegiado da escola?

13 - Como são definidas as ações a serem implementadas pela escola? O Colegiado participa desse processo? Como?

14 – Os resultados das ações desenvolvidas pela escola são avaliados e discutidos pelo Colegiado Escolar?

15 – Que sugestões você daria para melhorar a gestão desta escola?

APÊNDICE B: Modelo do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Mestrando: **Josafá da Conceição Clemente**

**Título da pesquisa: GESTÃO ESCOLAR NA ESCOLA PÚBLICA:** interfaces entre gerencialismo e gestão democrática

**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

O aluno mestrando **Josafá da Conceição Clemente** do curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, desenvolverá um estudo sobre gestão escolar na escola pública estadual em São Luís – Maranhão.

Serão coletadas informações sobre as práticas gestoras da escola pública da rede estadual; como ocorre a mediação e a legitimação da concepção de gestão escolar sugeridas pelo sistema público estadual de ensino; a materialização da concepção de gestão escolar nos elementos técnicos que norteiam o trabalho da gestão da escola, e a percepção dos segmentos representativos da gestão sobre a concepção de gestão escolar, assim como será realizada uma entrevista semiestruturada, dados estes que serão utilizados para compor resultado deste trabalho. Desta forma, a pesquisa não oferece riscos à saúde, nem desconforto aos agentes envolvidos.

Os agentes envolvidos têm toda a liberdade de se retirar da pesquisa em qualquer momento, sem nenhum prejuízo à continuidade da assistência. Fica também garantida a confidencialidade, sigilo, privacidade das informações coletadas.

\_\_\_\_\_  
Assinatura do pesquisador responsável

Nome: Francisca das Chagas da Silva Lima

Contato: \_\_\_\_\_ Fone: \_\_\_\_\_

End. Rua \_\_\_\_\_

Declaro que li as informações acima sobre a pesquisa e que me sinto perfeitamente esclarecido sobre o conteúdo da mesma, assim como não terá riscos e nem benefícios. Participo por minha livre vontade da pesquisa, cooperando com a coleta de dados para o estudo.

São Luís - MA, \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Assinatura dos participantes da pesquisa