



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CHAPECÓ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
CURSO DE MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

JANETE PALÚ

**PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA:
A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM QUESTÃO**

CHAPECÓ

2019

JANETE PALÚ

**PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA:
A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM QUESTÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação do Prof. Dr. Oto João Petry.

CHAPECÓ

2019

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL

Av. Fernando Machado, 108 E

Centro, Chapecó, SC – Brasil

Caixa Postal 181

CEP 89802-112

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Palú, Janete

Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão / Janete Palú. -- 2019.
397 f.:il.

Orientador: Doutor Oto João Petry.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em Educação-PPGE, Chapecó, SC , 2019.

1. Políticas educacionais. 2. Gestão escolar. 3. Formas de escolha do gestor escolar. 4. Planos de Gestão Escolar. 5. Participação democrática. I. Petry, Oto João, orient. II. Universidade Federal da Fronteira Sul. III. Título.

JANETE PALÚ

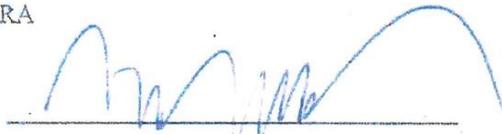
PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA:
A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM QUESTÃO

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS para obtenção do título de Mestre em Educação, defendida em banca examinadora em 20/08/2019.

Orientador: Prof. Dr. Oto João Petry

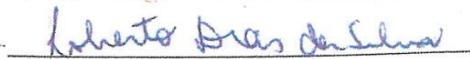
Aprovado em: 20 / 08 / 2019

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Oto João Petry – UFFS

Presidente da banca/Orientador



Prof. Dr. Roberto Rafael Dias da Silva – UNISINOS

Membro titular externo



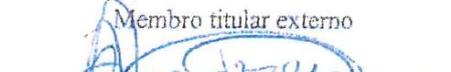
Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza – UFPR/PR

Membro titular externo



Prof.ª Dra. Ilma de Andrade Barleta – UNIFAP-AP

Membro titular externo



Prof.ª Dra. Adriana Mariã Andreis – UFFS

Membro titular interno

Chapecó/SC, 20 de agosto de 2019

Dedico este trabalho a minha família, que desde os primeiros momentos sempre me apoiou na busca do conhecimento; a meu marido, pela compreensão e encorajamento; ao orientador, que foi fundamental na construção da pesquisa; aos colegas de curso; aos colegas de trabalho (Escola de Educação Básica São Miguel, Centro de Educação de Jovens e Adultos e Supervisão Regional de Educação de São Miguel do Oeste-SC); aos professores que durante a minha vida escolar souberam promover o encantamento pela educação; aos gestores das escolas públicas estaduais da Supervisão Regional de Educação de São Miguel do Oeste-SC; a todos os educadores e educadoras das escolas públicas brasileiras que acreditam e buscam a democratização da educação em todos os seus sentidos.

AGRADECIMENTOS

Ao finalizarmos uma trajetória, sempre temos muito a agradecer, afinal ela é resultado de um caminho repleto de desafios, incentivos, contribuições e superações. Agradecer é uma forma de descrever, registrar, reconhecer e eternizar a gratidão às pessoas e instituições que nos incentivaram e encorajaram durante o percurso.

Agradeço, em primeiro lugar, aos meus pais, Luís e Noeli, que por meio do seu exemplo me ensinaram muitas lições e sempre me incentivaram a buscar a realização de meus sonhos.

Ao meu orientador, professor doutor Oto João Petry, por ter acolhido a proposta de pesquisa e me encorajado durante o seu desenvolvimento, pela paciência, dedicação e partilha de conhecimentos durante essa jornada, pelos muitos momentos de orientação e conversas. Suas indagações, questionamentos, visão crítica e contribuições foram essenciais para a construção desta pesquisa.

Aos professores doutores Adriana Maria Andreis, Ângelo Ricardo de Souza, Camila Caracelli Scherma, Ilma de Andrade Barleta e Roberto Rafael Dias da Silva, membros da banca, pelo tempo disponibilizado, pelas contribuições que qualificaram e contribuíram na construção deste trabalho.

Ao meu marido, Odirlei, por acreditar no meu sonho, pelo incentivo do início ao fim dessa caminhada, pela ajuda nos momentos difíceis, pela compreensão nos muitos momentos de ausência e estudo.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó (SC), pelos ensinamentos, debates, leituras, seminários, que muito contribuíram durante essa trajetória acadêmica.

Aos meus irmãos: Gilmar, Gilberto, Gilnei e Giovane. À minha irmã Danielle. Às minhas cunhadas Juliana, Fabiana, Jociane pelo apoio, compreensão e incentivo.

Às minhas sobrinhas Ana Carolina, Helena, Maria Alice e Beatriz, que, com sua alegria e energia contagiante, me fazem acreditar e buscar um mundo melhor.

À minha colega e hoje amiga Vanessa, com a qual dividi muitas idas e vindas de Chapecó, que se transformaram em momentos de conversas, desabafos, risadas, continuidade das aulas e orientações.

Aos demais colegas, muitos, hoje, amigos e amigas do mestrado.

Aos integrantes do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), *campus* Chapecó (SC), em especial aos eternos “orientandos e orientandas do Oto”, pelos momentos, eventos e saberes compartilhados.

Aos gestores das escolas públicas estaduais de São Miguel do Oeste, em especial àqueles cujos Planos de Gestão Escolar integram esta pesquisa, obrigada pela disponibilidade e pelas contribuições. Um agradecimento especial à gestora “Elisabet”, um exemplo de comprometimento e dedicação.

Aos colegas de trabalho da Supervisão Regional de Educação de São Miguel do Oeste, que me apoiaram e incentivaram durante esses dois anos.

À Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, por meio da Gerência de Gestão de Pessoas (GEDAF), vinculada à Diretoria de Gestão de Pessoas (DIGP), pelo afastamento concedido no cargo de professora (10 horas).

À Comissão Estadual de Gestão Escolar (SED/SC) e tutores da formação, pela disponibilidade, ensinamentos e partilha de saberes e inquietudes. Um agradecimento ao grupo que apesar das adversidades acreditam na materialização da gestão democrática como uma possibilidade.

Agradeço a todos e a todas que, mesmo não nomeados, contribuíram para que o sonho de cursar o mestrado pudesse ser concretizado. Obrigada!

DAS UTOPIAS

Se as coisas são inatingíveis... ora!
Não é motivo para não querê-las...
Que tristes os caminhos, se não fora
A presença distante das estrelas!

(QUINTANA, 2007, p. 134)

RESUMO

A presente pesquisa integra a linha de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação (PPGE), da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), campus Chapecó (SC) e propõe uma reflexão acerca da gestão democrática a partir dos Planos de Gestão Escolar (PGEs), instituídos em Santa Catarina por meio do decreto governamental SC n. 1794/2013. A investigação parte do seguinte questionamento: Como os Planos de Gestão Escolar, adotados como a nova forma de escolha do gestor e estratégia de governança, concebem o papel da educação e da escola e dimensionam em metas e ações a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina? Tem como objetivos principais: a) caracterizar a nova política de gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, identificando as mudanças propostas do ponto de vista formal ou intencional; b) identificar se, na concepção e formulação, no conteúdo dos PGEs, há indícios relacionados à implementação de uma gestão democrática, bem como se há indícios de outras perspectivas/concepções de gestão; c) compreender como se apresenta e quais os sentidos em disputa em torno da categoria “participação” nos PGEs de escolas públicas estaduais de Santa Catarina; d) verificar em que medida os PGEs podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola, considerando que seu destino se conforma a partir de efetiva participação da comunidade. A base teórica do trabalho está ancorada em autores como Harvey (2014); Dardot e Laval (2016); Cury (2002, 2007, 2009, 2014); Dourado (2013); Gadotti (2008, 2012, 2014); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Lima (2011, 2013, 2018a, 2018b); Paro (2003, 2011, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2018); Souza (2007, 2012, 2014, 2016). Essa é uma pesquisa qualitativa, de cunho documental, desenvolvida com base na análise de conteúdo proposta por Bardin (2016). A análise de dez PGEs de escolas públicas estaduais pertencentes à 1ª Gerência Regional de Educação (GERED) da Agência de Desenvolvimento Regional (ADR) de São Miguel do Oeste (SC), com vigência para os anos de 2016 a 2019 e de documentos que influenciaram e orientaram a implementação da nova política, permite afirmar que apesar de a legislação que instituiu os PGEs anunciar a gestão democrática como princípio a ser implementado e de os planos assumirem nos textos essa perspectiva, há indícios da presença de outra concepção, sendo que a origem do “novo” modelo pode ter possíveis relações com as recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que tem suas ações pautadas na gestão gerencial. Por fim, os resultados evidenciam que a participação na escola pode assumir sentidos distintos, sentidos em disputa, que denotam diferentes projetos de sociedade, educação, escola e gestão. A participação, princípio tão caro à educação pública e à gestão democrática, está sendo transformada e reconfigurada. Diante desse contexto, no âmbito de escolas públicas da rede estadual de ensino, ainda há limitações para a materialização da gestão democrática e participativa, sendo esse um ideal que precisa continuar no horizonte das aspirações de educadores e educadoras que acreditam nessa perspectiva de gestão como possibilitadora de uma escola pública de qualidade.

Palavras-chave: Políticas educacionais. Gestão escolar. Formas de escolha do gestor escolar. Planos de Gestão Escolar. Participação democrática.

ABSTRACT

This research integrates the Educational Policies line of the Specialization Program (PPGE) of the Universidade Federal da Fronteira Sul University (UFFS), campus located in Chapecó (SC) and proposes a thought about the democratic management from the School Management Plans (PGEs), instituted in Santa Catarina, through a governmental new law (Decree number 1794/2013). The investigation starts off with the following questioning: How do the School Management Plans (PGEs), adopted in the new form of choice of the directions of school and strategy of governance, conceive the role of education and school and scale in goals and actions the management of public schools of the state of Santa Catarina? This research has as main objectives: a) featuring the new management policy of the public schools of the state Santa Catarina, identifying the proposed changes from the formal or intentional; b) identifying if, in its formulation and making, in the contents of the PGEs, there are some indications related to the implementation of a democratic management, as well as if there are indications of other perspectives/conceptions of the management; c) understanding how it shows and which are the meanings in competition around the “participation” in the management plans of the public schools of the State of Santa Catarina; d) verifying in which extent the plans can be assumed and presented as a constituent part of the democratization of the school, considering that their destiny conforms from the effective participation of the community. The theoretical basis is built in the ideas of authors such as Harvey (2014); Dardot & Laval (2016), Cury (2002, 2007, 2009, 2014); Dourado (2013); Gadotti (2008, 2012, 2014) Libâneo, Oliveira e Toschi (2012); Lima (2011, 2013, 2018a, 2018b); Paro (2003, 2011, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2018); Souza (2007, 2012, 2014, 2016). This is a qualitative research, based on documents, developed based on the analysis of the content proposed by Bardin (2016). The analysis of ten state public school plans belonging to the First Regional of Education (GERED) of the Regional Development Agency (ADR) of São Miguel do Oeste, a town located in the west of Santa Catarina, with validity from the year 2016 through 2019 and the documents that influenced and oriented the implementation of the new policy allows to affirm that even though the law that has brought up the management plans to announce the democratic management as a principle to be implanted and the plans have assumed in their texts this perspective, there are indications of the presence of other conception so that, the origin of this “new” model may have possible relations with the recommendations of the Organization for Cooperation and Economic Development (OCDE), that has its attitudes based on the managing management. Finally, it was also evidenced that the participation in the school may assume distinct meanings; meanings in competition that denote different society projects, education, school and management. The participation, so rich principle of the public education and of the democratic management, has been transformed and reconfigured. Facing this context, in the environment of the public schools of the state teaching, there are still limitations for the materialization of the democratic and participative management, being this a goal that needs to continue in the horizon of the aspirations of the teachers and educators that believe in this perspective of direction as an enabler to a public school of quality.

Keywords: Educational policies. School Management. Ways of choosing the school manager. Plans of School Management. Democratic Participation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Estrutura dos Planos de Gestão Escolar (2016 a 2019)	61
Quadro 2 – Etapas de Implementação dos PGEs (2016 a 2019)	74
Quadro 3 – Panorama do processo de escolha dos PGEs/Gestores (2016/2019).....	80
Quadro 4 – Nº de Planos de Gestão inscritos por escola (2015)	84
Quadro 5 – Panorama Geral das Inscrições dos PGEs (2015)	86
Quadro 6 – Nº de PGEs inscritos (2014 e 2015)	87
Quadro 7 – Documentos centrais à discussão	100
Quadro 8– PGEs que constituem o corpus da pesquisa	106
Quadro 9 – Composição dos Planos de Gestão Escolar analisados.....	112
Quadro 10 – Trabalhos selecionados no âmbito da BDTD (2013 a 2017)	120
Quadro 11 – Trabalhos selecionados no âmbito da RBPAE (2013 a 2017).....	137
Quadro 12 – Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento	199
Quadro 13 – Principais características do bem-estar social (welfarism) e do novo gerencialismo.....	216
Quadro 14 – Quem faz parte da gestão escolar?	251
Quadro 15 – Concepção de “gestão” anunciada nos Planos de Gestão Escolar	252
Quadro 16 – Metas que apresentam indícios que podem estar relacionadas à gestão democrática.....	254
Quadro 17 – Ações que se apresentam como indícios de uma gestão democrática	258
Quadro 18 – Metas que apresentam indícios que podem estar relacionadas à gestão gerencial e/ou apontam para o hibridismo	307
Quadro 19 – Ações que apresentam indícios de uma gestão gerencial.....	313
Quadro 20 – Maneiras de participar.....	325
Quadro 21 – A participação na elaboração/avaliação do PGE e avaliação institucional.....	341
Quadro 22 – Sentidos atribuídos à participação pelos Planos de Gestão Escolar... ..	346
Quadro 23 – Participação numérica/Colaboração/Responsabilização/Parcerias/Projetos.....	351
Quadro 24 – Desafios para ampliar/fortalecer a participação na escola	358
Quadro 25 – A participação da família em outros espaços	359
Quadro 26 – Formação e participação	360
Quadro 27 – A participação na voz dos consultores ad hoc: aspectos relevantes	361
Quadro 28 – A participação na voz dos consultores <i>ad hoc</i> : sugestões e recomendações.....	362

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Organização da Pesquisa	38
Figura 2 –Panorama Geral da “Nova” Política de Gestão das escolas de Santa Catarina	88
Figura 3 – Campo de coleta dos PGEs e versão do documento analisada.....	102
Figura 4 – Abrangência dos estudos realizados pelo GPEGIE/UFFS	103
Figura 5 – Campo da pesquisa.....	105
Figura 6 – Desenvolvimento de uma análise.....	110
Figura 7 – Procedimentos realizados	113
Figura 8– O papel da educação: concepções dos PGEs.....	203
Figura 9– A escola e suas funções: concepções dos PGEs.....	204
Figura 10– Formas de provimento dos dirigentes escolares considerando seu conteúdo democrático	233
Figura 11– Formas de escolhas dos gestores estaduais catarinenses	242
Figura 12– Ações previstas nos PGEs: indícios de uma Gestão Democrática	262
Figura 13 – Ações dos PGEs e indícios de uma gestão gerencial	319
Figura 14 – Formas de participação dos trabalhadores na indústria.....	328
Figura 15 – A participação no “novo” modo de pensar a escola	338
Figura 16 – Gestão e participação nos PGEs	340
Figura 17- Sentidos atribuídos à participação pelos Planos de Gestão Escolar	345

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Novos Gestores x Gestores Reconduzidos (2015)	81
Gráfico 2 – Nº de PGEs inscritos por Escola (2015)	85
Gráfico 3 – Estudos encontrados na BDTD nos últimos cinco anos	117
Gráfico 4 – Quantitativo dos descritores analisados.....	118
Gráfico 5 – Quantitativo de estudos (BDTD-2013 a 2017)	119
Gráfico 6 – Trabalhos publicados na RBPAE de 2013 a 2017 e trabalhos selecionados	135
Gráfico 7 – Quantitativo dos descritores analisados (RBPAE)	136
Gráfico 8 – Metas que apresentam indícios de uma gestão democrática.....	256
Gráfico 9 – Ações que apresentam indícios de uma Gestão Democrática.....	260
Gráfico 10 – Gestão Democrática: responsáveis pela execução das ações previstas	261
Gráfico 11– Metas que sinalizam para uma gestão gerencial e/ou híbrida.....	309
Gráfico 12 – Ações que podem estar associadas à gestão gerencial e/ou híbrida	316
Gráfico 13 – Desdobramentos das ações que podem estar associadas à gestão gerencial.....	316
Gráfico 14 - Gestão Gerencial: responsáveis pela execução das ações previstas	317
Gráfico 15– A participação nos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina.....	337

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADR	Agência de Desenvolvimento Regional
ALISC	Associação dos Licenciados de Santa Catarina
ANA	Avaliação Nacional da Alfabetização
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação
APP	Associação de Pais e Professores
ATP	Assistente técnico-pedagógico
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CBEs	Conferências Nacionais de Educação
CDRs	Conselhos de Desenvolvimento Regional
CDE	Conselho Deliberativo Escolar
CE	Conselho Escolar
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE/SC	Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina
CEJA	Centro de Educação de Jovens e Adultos
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF 1988	Constituição Federal de 1988
CIEB	Centro de Inovação para a Educação Brasileira
CONAE	Conferência Nacional da Educação
CRE	Coordenadoria Regional de Educação
EJA	Educação de Jovens e Adultos
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FAI	Faculdade de Itapiranga
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIESC	Federação das Indústrias de Santa Catarina
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública

Fundescola	Fundo de Desenvolvimento da Escola
GAFCE	Grupo Articulador de Fortalecimento do Conselho Escolar
GERED	Gerência Regional de Educação
GOPR	Gestão pública orientada para resultados
GPEGIE	Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional
IAS	Instituto Ayrton Senna
IBICT	Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFSC	Instituto Federal de Santa Catarina
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação no Brasil
MTE	Movimento Todos pela Educação
NGP	Nova Gestão Pública
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
OEI	Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura
PAR	Programa de Ações Articuladas
PBHMR	Programa BH Metas e Resultados
PCSC	Proposta Curricular de Santa Catarina
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRE-Mare	Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado
PEE/SC	Plano Estadual de Educação de Santa Catarina
PGE	Plano de Gestão Escolar
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Alunos
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEM	Programa Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PPAs	Planos Plurianuais
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PREAL	Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina

PROMEDLAC	Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe
PSEC	Planos Setoriais de Educação e Cultura
RBPAE	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil
SDRs	Secretarias de Desenvolvimento Regional
SEAP	Sistema Estadual de Avaliação Participativa
SED/SC	Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina
SEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SINTE-SC	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina
SNE	Sistema Nacional de Educação
UCRE	Unidade de Coordenação Regional
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIJUÍ	Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	20
A PESQUISADORA E O NASCIMENTO DO ESTUDO	20
A PESQUISA E SEUS CONTORNOS.....	29
ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA	38
1 TRAJETÓRIA DA GESTÃO ESCOLAR DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES.....	43
1.1 EDUCAÇÃO, GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR EM SANTA CATARINA.....	44
1.2 A BUSCA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA: CONQUISTAS E LIMITAÇÕES	46
1.3 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: NASCEDOURO DO “NOVO” MODELO DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA	53
1.4 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: A PROCLAMAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SANTA CATARINA	57
1.5 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: ORIGEM, ESTRUTURA E IMPLEMENTAÇÃO	59
1.6 POSSÍVEIS CAMINHOS DA GESTÃO APÓS A IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR.....	89
2 CAMINHOS METODOLÓGICOS	94
2.1 REFLEXÕES SOBRE PESQUISA, INVESTIGAÇÃO E OBJETO DE ESTUDO	94
2.2 TIPOLOGIA DO ESTUDO.....	95
2.3 DELIMITANDO O <i>CORPUS</i> DA PESQUISA E O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO	97
2.4 PROCEDIMENTOS, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS	109
3 ESTUDOS ATUAIS SOBRE A TEMÁTICA	115
3.1 PROCEDIMENTOS DE BUSCA	115
3.2 A GESTÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DA BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES	116
3.3 A GESTÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DA REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (RBP AE).....	134
3.4 CAMINHOS, PERCURSOS E DIREÇÕES: O QUE DIZEM OS ESTUDOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR?.....	158
4 NEOLIBERALISMO: IMPLICAÇÕES E INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CONTEMPORÂNEAS.....	161

4.1	POLÍTICAS EDUCACIONAIS, GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO	162
4.2	ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS E A DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL.....	176
4.3	A CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA GESTÃO NAS RECOMENDAÇÕES DOS ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS	181
4.4	EDUCAÇÃO E ESCOLA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E ECONOMIA DE CONHECIMENTO: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS QUE INFLUENCIARAM A ELABORAÇÃO DOS PGES	192
4.5	PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO NO MODO DE PENSAR A EDUCAÇÃO E A ESCOLA	198
5	GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR: CAMINHOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS	209
5.1	CONCEPÇÕES DE “GESTÃO”: IMPLICAÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR.....	210
5.2	GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÃO, CONSTITUIÇÃO E SIGNIFICAÇÕES	216
5.3	DISPUTAS E TENSIONAMENTOS NA LUTA PELA GARANTIA DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA	223
5.4	FORMAS DE ESCOLHA DO GESTOR: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR	230
5.5	A GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS	244
5.6	GESTÃO ESCOLAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA: COMPREENSÕES DOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR DE SANTA CATARINA	250
6	PRINCÍPIOS GERENCIALISTAS E A DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO	267
6.1	GERENCIALISMO: ORIGENS E PRINCÍPIOS	268
6.2	REFORMA, MERCANTILIZAÇÃO E GERENCIALISMO: AMEAÇAS À DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	271
6.3	DA GOVERNAÇÃO À GOVERNANÇA: NOVAS FORMAS DE SE CONCEBER A GESTÃO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO	289
6.4	GESTÃO GERENCIAL: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS QUE INFLUENCIARAM E ORIENTARAM A GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA	297
6.5	INDÍCIOS GERENCIALISTAS NOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR DE SANTA CATARINA	305
7	A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA: SENTIDOS E DISPUTAS	324

7.1 PARTICIPAÇÃO: CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL PARA A MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	324
7.2 DIFERENTES FORMAS DE SE CONCEBER A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA	333
7.3 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NO MODO DE PENSAR A ESCOLA: DISPUTAS EVIDENCIADAS	337
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	367

INTRODUÇÃO

[...] Todo amanhã se cria num ontem, através de um hoje [...]. Temos de saber o que fomos, para saber o que seremos. (FREIRE, 1982, p. 33).

A presente pesquisa propõe uma reflexão acerca da gestão democrática a partir dos Planos de Gestão Escolar (PGEs), instituídos em Santa Catarina por meio do decreto governamental SC n. 1794/2013, tem por objetivo analisar como os PGEs concebem o papel da educação e da escola e dimensionam em metas e ações a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina. No entanto, antes de introduzir a problemática e os objetivos da pesquisa, julgamos ser importante apresentar a pesquisadora, sua aproximação e envolvimento com a temática pesquisada, bem como com a Linha de Pesquisa em Políticas Educacionais, isto é, como afirma Paulo Freire (1982), buscar no ontem as razões e motivações do estudo.

A PESQUISADORA E O NASCIMENTO DO ESTUDO

Esta seção tem por objetivo tecer um breve panorama da história pessoal, acadêmica e profissional da pesquisadora, sua relação com o objeto da pesquisa e o nascimento do estudo. Dessa forma, busco as primeiras lembranças da escola que guardo na memória. Como afirma Chauí (2000, p. 164), “Graças à memória, somos capazes de lembrar e recordar”. São essas lembranças que me possibilitam compreender meu envolvimento com a área da educação. Afinal, “A memória é o que confere sentido ao passado como diferente do presente (mas fazendo ou podendo fazer parte dele) e do futuro (mas podendo permitir esperá-lo e compreendê-lo)” (CHAUÍ, 2000, p. 164).

Nesse sentido, reencontro os fatos e acontecimentos que influenciaram e constituíram minha trajetória. Nasci e cresci no município de Guaraciaba, uma cidade do extremo oeste de Santa Catarina. Já na infância, habitava em mim uma imensa curiosidade de conhecer o ambiente escolar. Quando tinha seis anos de idade, consegui convencer minha prima que muitas vezes dormia em nossa casa a me levar com ela para a escola, para que eu pudesse conhecer aquele espaço e o que nele acontecia.

Guardo em minhas memórias algumas lembranças desse primeiro contato: era uma isolada estadual, localizada no interior do município; a turma era bisseriada e as carteiras eram duplas, sendo que cada conjunto comportava dois alunos. O prédio era de madeira. Um

único professor atendia as turmas. Como a escola não possuía outros servidores, os alunos levavam seu lanche de casa e eram responsáveis pela limpeza. O professor era responsável por tudo o que se passava nesse ambiente. Conforme esclarece Eidt (1999), a unicodência foi uma das características do ensino elementar a contar do início da colonização dos municípios do oeste catarinense até os anos 1990, quando muitas escolas foram fechadas durante o processo de nucleação escolar. Conforme o autor, “[...] muitas vezes, os professores eram recrutados entre os moradores, por se destacarem pelo elevado grau de cultura e espírito comunitário [...]” (EIDT, 1999, p. 38).

Gostei muito e fiquei encantada com a experiência. Contava os dias e meses para que chegasse o momento de eu poder frequentar a escola. No entanto, devido à legislação da época, só pude iniciar meus estudos após completar sete anos; aguardei muito esse momento. Acredito que essa curiosidade e vontade ainda está viva e me move como pesquisadora, é um dos motivos para, depois de tanto tempo, querer conhecer mais a escola e as questões emblemáticas que envolvem a educação e, principalmente, o campo da gestão escolar, agora como profissional dessa importante área do conhecimento.

Eu e minha família residíamos em uma comunidade do interior; nela, não era ofertada a pré-escola, ou seja, as crianças iniciavam seus estudos aos sete anos. Assim, iniciei minha vida escolar em 1987, na Escola Isolada Estadual São Luiz Gonzaga¹, localizada na comunidade de Linha São Luiz, município de Guaraciaba (SC). Nessa escola, cursei os quatro primeiros anos do Ensino Fundamental – na época, 1ª a 4ª séries.

Em 1991, passei a estudar na Escola de Educação Básica Sara Castelhana Kleinkauf², localizada na sede do município, onde cursei os Anos Finais do Ensino Fundamental e o Ensino Médio. Eram cerca de 30 quilômetros de estrada percorridos todo dia dentro de um ônibus lotado. Apesar das dificuldades, adorava estudar; novas disciplinas, professores em cada uma delas, novos colegas, alguns que se transformaram em grandes amigos. Além do currículo oficial, participava de outras atividades e organizações, como Grêmio Estudantil, horas cívicas, conselhos de classe, reuniões de turmas. Concluí a Educação Básica em 1997.

¹ A Escola Isolada Estadual São Luiz Gonzaga atendia somente aos primeiros anos do Ensino Fundamental. Foi desativada no início dos anos 2000, resultado do processo de nucleação das escolas isoladas estaduais em Santa Catarina; assim, os alunos que outrora estudavam nessa localidade passaram a ser atendidos pela rede municipal de ensino em outra localidade.

² Conforme o projeto político-pedagógico da EEB Sara Castelhana Kleinkauf, a escola foi criada pelo Decreto n. 22.211, de 26 de maio de 1962, com a denominação de Grupo Escolar Professora Sara Castelhana Kleinkauf. É a única escola do município de Guaraciaba (SC) que oferta o Ensino Fundamental (Anos Finais) e Ensino Médio. Também ofertou, até o ano de 2015, o Ensino Fundamental (Anos Iniciais), que atualmente está sob responsabilidade da rede municipal de ensino.

Meus pais, embora tenham cursado apenas até a 4ª série do antigo ensino primário, sempre incentivaram e valorizaram a escola e os estudos. Essas experiências foram importantes para minha formação. Muito do que sou hoje é resultado dessa etapa da minha vida. Na escola, pude aprender a sonhar, a cultivar valores, a superar as dificuldades e a buscar um mundo melhor.

Em 1998, iniciei meus estudos na Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)³, onde cursei Licenciatura Plena em História. A escolha pela instituição se deu por dois motivos: o curso de História não era ofertado no extremo oeste catarinense; e meus tios, que também são professores, residiam em Ijuí (RS) e trabalhavam na universidade, sendo eles grandes incentivadores para que continuasse meus estudos, apesar das adversidades. Já no final do primeiro ano do Ensino Superior, comecei a trabalhar na educação básica de Santa Catarina, onde atuo até hoje, passados cerca de vinte anos.

No último ano do Ensino Superior, consegui aprovação no concurso do magistério de Santa Catarina e tornei-me professora efetiva na área de história. Assumi a vaga em maio de 2003, na então Escola de Ensino Fundamental João Café Filho, localizada no interior do município de Anchieta (SC). Fiquei muito feliz, porém essa conquista adiou meu sonho de continuar os estudos, pois trabalhava bastante, em um local distante da minha residência. Mesmo assim, cursei uma especialização em Ciências Sociais – História e Geografia⁴.

Em 2005 fiz novo concurso para o magistério público de Santa Catarina, desta vez para o cargo de Assistente Técnica-Pedagógica (ATP). Nesse ano, concluí o Curso de Formação para Gestores Escolares (Progestão), ofertado pela Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC)⁵; a formação foi um dos primeiros contatos mais diretos com a gestão escolar, por meio de estudos de módulos, que abordavam a temática, realizados em encontros presenciais e à distância. Em 2006, assumi o novo concurso, como ATP do Centro de Educação de Jovens e Adultos de São Miguel do Oeste (CEJA) e passei a atuar na equipe gestora que coordenava a Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 18 municípios do extremo oeste catarinense. Assim, embora minha formação inicial seja

³ A UNIJUÍ localiza-se no noroeste do Rio Grande do Sul. A licenciatura em História (1998-2002) era ofertada na modalidade semipresencial, uma adaptação do até então ofertado curso de férias, que estava ganhando uma nova configuração.

⁴ Especialização concluída em agosto de 2003, pela Faculdade de Itapiranga (FAI), na qual foi apresentada a monografia “A marginalização da população cabocla durante o processo de colonização e introdução das relações capitalistas de produção no extremo oeste catarinense”.

⁵ Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), realizado nas regiões de Santa Catarina, no período de 6 de fevereiro de 2005 a 10 de junho de 2005, com carga horária de 270 horas. Participaram professores efetivos e demais servidores do quadro do magistério público catarinense.

Licenciatura Plena em História, ao assumir como ATP no Centro de Educação de Jovens e Adultos, a gestão escolar passou a fazer parte de forma mais intensa de meu dia a dia.

Percebo que as políticas educacionais estão muito presentes na minha trajetória, atuação profissional e nas pesquisas que realizei. Em 2014, aprofundei meus conhecimentos sobre políticas educacionais e a oferta de Educação de Jovens e Adultos com a pesquisa “Ensino Presencial: avanços e desafios na Educação de Jovens e Adultos”. Esse trabalho consistiu em uma monografia apresentada como requisito para o término do curso de Especialização em Educação para a diversidade, com ênfase em Educação para Jovens e Adultos, cursado junto ao Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC). Com a investigação proposta, buscou-se analisar o processo de implantação do Ensino Presencial no Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) de São Miguel do Oeste, verificar a oferta da EJA no local da pesquisa por meio de diferentes projetos e programas, e como a nova forma de atendimento implantada a partir de 2011 estava sendo percebida pelos diferentes segmentos escolares.

Em 2016, cursei uma nova especialização, ofertada pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), cuja temática foi a política de implantação da cultura digital nas escolas da rede estadual de ensino, por meio da pesquisa “Núcleo de Tecnologia Educacional: contribuições e desafios no processo de implantação e fortalecimento da cultura digital nas escolas da Gerência Regional de São Miguel do Oeste”.

Em minha trajetória profissional, participei de eventos, discussões e debates. Destaco a Conferência Nacional de Educação (CONAE) edições 2010 e 2014; fóruns; formação continuada na escola, como o Programa Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio (PNEM); debates para a construção e atualização da Proposta Curricular de Santa Catarina; e outros momentos importantes que discutiram as políticas educacionais em nosso país, estado e sua repercussão no espaço escolar. Assim, a área de políticas educacionais é algo com o que me identifico; ela me possibilita a compreensão de muitas ações desencadeadas na escola, além de me fazer questionar e refletir sobre elas. Afinal, estudar as políticas educacionais nos possibilita “[...] conhecer e mostrar como são operadas as relações entre o Estado e a Sociedade na luta pelo reconhecimento da educação como direito, nos desafios da sua oferta e organização e nos conflitos decorrentes da busca por qualidade” (A.R.SOUZA, 2016, p. 86).

Para finalizar a descrição de minha trajetória profissional, descrevo a realização de um sonho: ingressar, cursar e concluir o mestrado. Era um sonho antigo, mas que, devido ao trabalho, acabei adiando. Também percebia que somente conseguiria realizar esse sonho em

uma instituição pública; por isso, fiquei imensamente feliz ao saber que a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) estava ofertando o curso em nossa região.

Foram três tentativas até conseguir ingressar. Não desisti, afinal, continuar estudando estava no horizonte das minhas aspirações. Afirmo que essa é uma experiência maravilhosa, o sonho de muitos educadores e educadoras, que acaba ficando para trás devido às angústias da profissão, ao desalento, às frustrações, aos desafios da educação na escola pública brasileira. É um sonho que todo educador deveria conseguir concretizar para aprofundar seus conhecimentos, leituras, visões de mundo. Registro, também, o desafio de ser estudante/pesquisadora/trabalhadora, afinal consegui afastamento somente em 10 horas/semanais de trabalho como professora e continuei trabalhando 40 horas como assistente técnica-pedagógica, repondo horários.

Apesar dos desafios, estudar, refletir sobre a educação e sua importância, sobre as questões do cotidiano da escola nos faz crescer como profissionais e melhorar nossa prática. A atividade de pesquisa também tem um papel importante na educação, pois, por meio dela, podem-se fazer considerações sobre a realidade, propor alternativas e possibilidades para o campo educacional. Ao finalizarmos a descrição da trajetória da pesquisadora e sua relação com o tema da pesquisa, é importante detalhar as razões e os motivos que influenciaram a realização desta investigação.

A motivação da pesquisa está ligada à minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional. Essa questão remonta a minha vida de estudante de escola pública estadual, ao longo dos anos de 1980 e 1990, quando, como já evidenciado, sempre participei de entidades deliberativas, como o Grêmio Estudantil, o qual pode se constituir em um importante instrumento para a efetivação de uma gestão democrática e participativa, aliado a outros mecanismos. Devido à atuação no movimento estudantil, acompanhei e fiz parte dos movimentos dos professores ao longo desse período; recordo que reivindicavam a democratização da educação no estado catarinense. Como acadêmica de curso de Licenciatura em História, participei de muitas discussões sobre a democratização da sociedade e da educação brasileira, além de movimentos estudantis.

Por outro lado, como professora e assistente técnica-pedagógica, essa temática sempre fez parte de minha atuação profissional na rede pública estadual de Santa Catarina. Destaco que vivenciei, ao longo de minha experiência como professora nas escolas públicas estaduais catarinenses, momentos de muita instabilidade durante as trocas de governo, principalmente quando um determinado partido estava no poder e seu opositor assumia a gestão seguinte.

Havia certa apreensão que pairava sobre toda a comunidade escolar, afinal não sabíamos quem seria o profissional que conduziria a escola nos anos seguintes, uma vez que a indicação política foi a forma de escolha do gestor escolar que predominou ao longo da trajetória da gestão nas últimas décadas.

Nessa perspectiva, profissionais de diferentes perfis assumiam a direção escolar, alguns mais autoritários, outros mais abertos ao diálogo. Muitas vezes, o diretor indicado sequer conhecia a escola em que atuaria: sua realidade, professores, demais funcionários, equipe, pais, alunos e comunidade. Também estive presente em momentos em que a comunidade escolar resistiu e lutou pela permanência de gestores que deveriam ser destituídos por motivações políticas, ou pelo fato de não estarem seguindo as regras impostas por quem os indicou, sendo sua atuação mais comprometida com a realidade escolar. Em uma das escolas em que atuei, nos anos 2000, os professores e a comunidade chegaram a realizar eleições para gestores, pois esse era um grande anseio da comunidade; porém, a decisão coletiva não foi reconhecida pelo poder público, que manteve a indicação política, mesmo diante da insatisfação e resistência da comunidade escolar. Dessa forma, percebo que há uma relação entre a forma de escolha do gestor escolar e o modo como se conforma a gestão.

Ainda como profissional da educação, integrei, por diversas vezes, no Conselho Deliberativo Escolar e participei de ações e momentos que podem contribuir para a efetivação de uma gestão democrática e participativa. Durante os anos de 2013 e 2014, participei de formação continuada para Conselhos Escolares e, em 2015, atuei como tutora no Curso de Formação para Conselheiros Escolares, vinculado ao Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares da Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação⁶, em convênio com as Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, na região de abrangência da 1ª Agência de Desenvolvimento Regional (ADR), de São Miguel do Oeste⁷, Santa Catarina. Foi uma experiência gratificante, pois identificamos que a comunidade tinha interesse em participar das ações e da gestão das escolas, porém era preciso ofertar formação para que essa participação fosse qualificada. Por outro lado, alguns gestores ofereciam muita resistência a essas ações e à participação da comunidade na escola.

Minha experiência pessoal e profissional, aliada aos estudos teóricos, me aproximava cada vez mais da temática da gestão. Em 2015, com o objetivo de estudar mais o assunto,

⁶ Mais informações sobre a formação estão disponíveis no endereço <http://portal.mec.gov.br/programa-nacional-de-fortalecimento-dos-conselhos-escolares/formacao>. Acesso em 01 jul. 2018.

⁷ Em 2015, a 1ª ADR abrangia os municípios de Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Guaraciaba, Paraíso e São Miguel do Oeste, localizados no extremo oeste catarinense.

inicie um curso de extensão em Gestão Escolar, promovido pela Universidade Federal de Santa Catarina, concluído em 2016. Esses momentos de estudos coincidiram com a implementação dos Planos de Gestão Escolar no estado de Santa Catarina. Como esse é um novo modelo, ou pelo menos assim foi anunciado, isso já seria um bom motivo para estudá-lo. Porém, os primeiros anos de sua implantação denotam que sua adoção tem provocado repercussões na história da gestão de Santa Catarina. Isso me motiva como pesquisadora a realizar a investigação, pois aprofundar a temática se faz necessário a fim de identificar e compreender essas mudanças que repercutirão profundamente na organização das escolas por longo período, pois a gestão escolar é a porta de entrada de outras estratégias que têm modificado a educação pública estadual de Santa Catarina.

A partir dessas considerações, pesquisar os *Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina e colocar a gestão democrática em questão* é algo que me desafia, encanta e inquieta. Desafia, pois, desde os anos 1990, vivencio a gestão como professora e como assistente técnica-pedagógica, tanto em sala de aula como na gestão da escola; encanta, devido às possibilidades, leituras, oportunidades de aprofundar a temática; inquieta, pois tenho muitos questionamentos em relação ao modelo de gestão anunciado e que tem sido materializado em nossas escolas públicas.

Ressaltamos que a trajetória da gestão escolar em Santa Catarina é constituída de tensionamentos e disputas. Após momentos de avanços e recuos vivenciados ao longo das últimas quatro décadas, o governo de Santa Catarina publicou o Decreto SC n. 1.794, de 15 de outubro de 2013, que posteriormente foi alterado pelos Decretos n. 243, de 1º de julho de 2015; n. 284, de 3 de agosto de 2015; n. 307, de 17 de agosto de 2015; n. 359, de 9 de setembro de 2015; e n. 1.281, de 28 de agosto de 2017. Essa legislação deu embasamento legal e orientou a escolha dos Planos de Gestão Escolar (PGEs) em todas as unidades escolares da rede estadual de ensino. Tal processo gerou polêmicas, pois não foi discutido com a comunidade, e os critérios definidos pelo referido decreto não permitiram que todos os integrantes do magistério pudessem participar do processo de seleção por meio da escolha do PGE. Algumas vozes foram silenciadas; por isso, é importante colocar em questão a participação e a gestão democrática anunciada. A democracia e a participação deveriam ser presença constante na elaboração da proposta de gestão a ser implementada nas escolas e em todas as etapas de implementação, pois essa é a perspectiva de gestão proclamada pelo modelo.

Com a promulgação do Decreto SC n. 1.794/13 e suas posteriores alterações, os gestores⁸ que atuavam nas escolas estaduais, por meio de indicação, puderam elaborar um Plano de Gestão Escolar. Esse documento foi submetido à avaliação dos diferentes atores da comunidade escolar. Conforme a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC), isso representa “uma nova forma de escolha da função de diretor na rede estadual de ensino, por meio da seleção de Plano de Gestão Escolar”⁹.

Ainda sobre minha atuação profissional, no ano de 2013, em período que coincide com a implantação do “novo” modelo de escolha do gestor e de gestão, eu trabalhava como assistente técnica-pedagógica junto ao Centro de Educação de Jovens e Adultos (CEJA) de São Miguel do Oeste, coordenando e dando suporte pedagógico aos diferentes projetos de Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos sete municípios da região de abrangência da entidade¹⁰. Também atuava como professora de História na Escola de Educação Básica São Miguel, que atende alunos da rede pública estadual dos Ensinos Fundamental e Médio. Nas duas escolas, vivenciei esse processo de implementação dos Planos de Gestão Escolar: os gestores elaboraram o PGE, participaram de todas as etapas previstas no Decreto SC n. 1.794/13, foram nomeados e permaneceram na função até o ano de 2015.

Nesse primeiro processo de escolha dos Planos de Gestão Escolar, integrei a Comissão Regional de Gestão Escolar, como membro do magistério, sendo a comissão um colegiado formado por professores, alunos, pais e técnicos da Gerência Regional de Educação (GERED)

⁸ Paro (2015, p. 38), em seu livro *Diretor Escolar: educador ou gerente?*, afirma: “[...] parece ser quase unânime a preferência pela expressão ‘diretor escolar’, quando se trata de denominar oficialmente por meio de leis, estatutos ou regimentos, aquele que ocupa o cargo hierarquicamente mais elevado no interior de uma unidade de ensino”. No entanto, a partir dos anos 1980, com a redemocratização e os anseios pela democratização da escola, surgiu a expressão “gestão democrática” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012) e, por conseguinte, a palavra “gestor” para designar a figura do “diretor”. Já com a emergência da Nova Gestão Pública e a presença do gerencialismo na educação, essa concepção também passou a utilizar os termos “gestão escolar” e “gestor”. Por ora, é preciso destacar que tanto os autores críticos como os conservadores utilizam a terminologia “diretor” e “gestor” para designar aquele que comanda as atividades escolares. No entanto, “diretor” pressupõe relações mais verticais, pois, como assegura Paro (2015, p. 42), “[...] concepção que se tem do diretor escolar não costuma diferir da concepção de diretor de qualquer outra empresa de produção econômica”. No âmbito da presente pesquisa, é importante esclarecer que nossa concepção de “gestão” difere da visão da escola como empresa, pois a educação tem uma função social; por isso, utilizaremos a palavra “gestor”, e a expressão “gestão escolar”, para designar aquele que coordena as atividades no espaço escolar, o que pressupõe relações mais horizontais, dentro de uma perspectiva de gestão democrática e participativa. Contudo, como a legislação e as pesquisas que abordam a temática utilizam a palavra “diretor”, como evidenciado por Paro (2015), essa expressão estará presente nas citações diretas, quando utilizada no período que antecede o processo de redemocratização (1985) e no que diz respeito às formas mais conservadoras de gestão e escolha do gestor escolar.

⁹ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/professores-e-gestores/29052-plano-gestao-escolar-3>. Acesso em: 14 abr. 2018.

¹⁰ A partir do ano 2010, quando foram criados os CEJAs de Itapiranga e Dionísio Cerqueira, o CEJA de São Miguel do Oeste passou a ser responsável pela EJA na rede pública estadual nos municípios de Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Guaraciaba, São Miguel do Oeste e Paraíso.

de São Miguel do Oeste (SC), responsável por acompanhar o processo de inscrição, homologação e escolha dos Planos de Gestão Escolar nas unidades escolares de sua abrangência. É importante salientar que, no ano de 2014, os PGEs foram apenas referendados pela comunidade escolar, sendo que, na maioria das escolas, permaneceu o gestor que havia sido indicado no período anterior. Assim, aos poucos, fui-me aproximando da temática, estudando a legislação, debatendo com os colegas, questionando alguns encaminhamentos. Foi nesse contexto que nasceu o desejo de conhecer mais profundamente esse “novo” meio/forma de escolha do gestor e de gestão de escolas públicas estaduais catarinenses.

Em 2015, no segundo processo, que corresponde à escolha dos Planos de Gestão Escolar em vigência, a comunidade escolar participou por meio de votação direta. Os candidatos que se enquadravam nos critérios do Decreto SC n. 1.794/13 puderam apresentar suas propostas. Os PGEs escolhidos tiveram seus gestores nomeados, conforme o decreto, por quatro anos, ou seja, para o período de 2016 a 2019.

No ano de 2016, passei a atuar como tutora no curso de formação para gestores escolares na Gerência Regional de Educação (Gered) de São Miguel do Oeste. Todos os gestores das escolas pertencentes à rede estadual de ensino foram convocados pela SED/SC para participar da formação, e esse é um dos compromissos assumidos pelo gestor escolhido por meio da adoção dos PGEs. Ofertada pela SED/SC, é organizada pela Comissão Estadual de Gestão e, nas GEREDs, por meio de uma Comissão Regional de Gestão e tutores. O curso teve como temática, nos anos 2016 e 2017, a “Gestão Democrática e o Papel do Gestor”; já no ano de 2018, a temática foi “Gestão Democrática e o Papel do Conselho Deliberativo Escolar”. Portanto, essa questão faz parte de meu cotidiano como profissional da educação. É uma realidade que me angustia, pois percebo que a gestão democrática, um dos anseios de educadores e movimentos sociais, muitas vezes assume formas diferentes daquelas que, na sua essência, deveria ter.

Dessa forma, quando participei do processo seletivo do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Chapecó, desafiei-me a apresentar um projeto de pesquisa sobre o tema, o qual foi sendo reestruturado e aprimorado nos diversos momentos de estudo, orientação e qualificação. O projeto *Planos de Gestão Escolar: a gestão democrática em questão* tem como objetivo compreender melhor esse processo, como se configura a gestão e organização escolar a partir do “novo” modelo implantado em Santa Catarina e verificar em que medida os PGEs podem ser assumidos e adotados como possibilitadores de uma gestão democrática.

Posso afirmar que o estudo me fez observar a temática sob novas perspectivas e lançar sobre ela um olhar curioso e investigativo; fez-me perceber novos horizontes, desafios, alertas e possibilidades. Tudo isso possibilita apresentar a gestão democrática e a participação como destaque, uma tarefa necessária ao abordarmos a gestão da escola pública. É preciso colocar em questão o que ficou nas entrelinhas e não foi pauta do debate: faz-se necessário avaliar se o anunciado proclamado como gestão democrática pode ser materializado por meio das estratégias e instrumentos utilizados em suas formas de operacionalização e nas concepções de educação e escola, gestão, formas de participação; se estão presentes como ações sendo propostas pelos Planos de Gestão vigentes nas escolas públicas estaduais catarinenses.

A PESQUISA E SEUS CONTORNOS

A gestão democrática representa um dos grandes anseios da sociedade brasileira pós-redemocratização. Também é um desejo presente nas reivindicações de movimentos sociais, no discurso de educadores, pais, alunos e funcionários das escolas públicas. Integrou grandes debates nacionais, como a Conferência Nacional de Educação (CONAE), edições 2010 e 2014, os Planos Nacionais de Educação (PNE), que influenciaram a formulação dos Planos Estaduais e Municipais elaborados nas primeiras décadas do século atual. Contudo, ao ser implementada nas redes que compõem os sistemas federal, estadual e municipal, a gestão democrática assume diferentes configurações.

Em nosso país, a ideia de “democracia” ainda está bastante associada à eleição direta e à democracia representativa. Essa concepção está igualmente presente no processo de democratização das escolas. Ao analisar a gestão democrática da escola pública, Paro (2016b, p. 123) afirma que, “Entretanto, embora necessária, não basta a eleição de dirigentes escolares desvinculada de outras medidas que transformem radicalmente a estrutura administrativa da escola”. Em relação à democracia no espaço da escola e à participação das entidades, o autor destaca que “[...] não basta instituir um conselho de escola com a participação de professores, funcionários, alunos e pais, mesmo com atribuições deliberativas [...] se a função política de tal colegiado fica inteiramente prejudicada [...]”, pois ainda prevalecem relações em que a “autoridade máxima e absoluta dentro da escola é um diretor que em nada depende das hipotéticas deliberações desse conselho” (PARO, 2016b, p. 123-124). Percebe-se que o autor vê a eleição como um elemento importante, mas não como único; outros instrumentos são

necessários para que a democracia se materialize e se consolide na sociedade brasileira e no âmbito escolar.

No que diz respeito à gestão escolar, Santa Catarina utilizava a indicação realizada pelo poder executivo como meio/forma de escolha da função de gestor escolar. No entanto, em 2013, o governo estadual propôs, com a publicação do Decreto SC n. 1.794, a escolha por meio do Plano de Gestão Escolar, adotado, a partir de então, como “novo modelo” de governança das escolas públicas estaduais¹¹.

Uma das estratégias utilizadas nesse “novo” modelo é a descentralização das decisões e responsabilidades para o âmbito local. Dessa forma, para iniciar o processo de escolha do Plano de Gestão Escolar, o candidato que se enquadra nos requisitos propostos pelo Decreto n. 1.794 realiza sua inscrição, escolhe uma escola e elabora um PGE. Após a homologação da inscrição do candidato, o PGE é submetido à revisão de um consultor *ad hoc* e à aprovação da comunidade escolar. Na operacionalização desse modelo, pais, professores, funcionários e alunos escolhem o PGE, que julgam adequado para a sua escola, por meio de votação direta. O proponente do plano, funcionário efetivo do quadro do magistério, é nomeado gestor escolar na unidade na qual teve sua proposta aprovada.

No entanto, consideramos que a adoção desses procedimentos se insere em um processo mais abrangente, o qual denominamos aqui “novo” modelo de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Assim, questionamos: Como os Planos de Gestão Escolar, adotados como a nova forma de escolha do gestor e estratégia de governança, concebem o papel da educação e da escola e dimensionam em metas e ações a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina?

¹¹ Julgamos importante esclarecer que a utilização do termo “novo modelo de governança” é uma expressão cunhada pela pesquisa; está relacionado a esse modo de escolha adotado por meio do decreto SC n. 1794/2013. No entanto, esse modelo proclamado como “democrático” pelo governo de Santa Catarina, quando estudado em sua origem, evidencia preceitos e valores da nova gestão pública. Identificamos a origem da governança no setor educacional a partir do estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) intitulado Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil. Nele, é apresentada uma visão da educação no Estado, bem como são feitas recomendações relacionadas à educação e sua importância para o mundo do trabalho, destacando a gestão e a administração do sistema estadual de ensino e das escolas que integram esse sistema. O capítulo 3 da publicação, intitulado “Governança: Gestão do Sistema e da Qualidade”, revela a presença dessa concepção no estudo realizado e posteriormente nas ações implementadas no Estado de Santa Catarina (OCDE, 2010). A governança está relacionada à gestão empresarial. A publicação da OCDE foi objeto de estudo do Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina, o qual emitiu um documento chamado Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE. No capítulo que trata da “Autonomia e Gestão da Escola”, o documento propõe medidas, entre as quais destacamos a adoção dos Planos de Gestão Escolar. Os documentos e suas recomendações serão analisados pela presente pesquisa.

Por ora, diante desse contexto, é importante destacar que, além da democratização das formas de escolha dos gestores, outros elementos precisam estar presentes no sistema de ensino e na realidade em que as políticas educacionais são implementadas, ou seja, no espaço da escola. Um deles é a participação efetiva de todos os atores envolvidos nesse cenário durante a elaboração, implementação e avaliação da proposta/modelo de gestão, com a garantia de espaços e instâncias deliberativas, construção coletiva de um projeto de escola e de educação, condições para sua concretização (PARO, 2015; DOURADO, 2013). Dessa forma, é preciso analisar e compreender esse novo modelo de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, sendo necessário colocar a gestão democrática anunciada em questão.

Nesse sentido, destacamos que a Gestão Democrática foi a grande bandeira de luta dos educadores nos anos 1980. Esse processo se fortaleceu a partir dos anos 1980 e 1990, quando foi promulgada a Constituição Federal Brasileira (CF) (BRASIL, 1988) e a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB). Esses debates foram ampliados no início dos anos 2000, destacando-se a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2011 (Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001), atendendo aos dispositivos legais previstos na CF-1988 e na LDB n. 9.394/96. É importante ressaltar a realização de conferências que discutiram e fizeram proposições no que diz respeito à gestão democrática das escolas públicas em nosso país, como as Conferências Nacionais da Educação (CONAE) realizadas em 2010 e 2014.

Em 2014, foi aprovado um novo PNE¹², 2014-2024 (Lei n. 13.005, de 25 de junho). Esse documento prevê, em suas metas 7 e 19, a gestão democrática e participativa, já referenciada nos documentos anteriores que estruturam a educação pública em nosso país. No entanto, sob influência do contexto internacional, associa-se essa prática a critérios de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar. Conforme texto da linha de base dos indicadores para monitoramento do PNE,

Duas metas do PNE-2014 focalizam a gestão democrática: a Meta 7 e a Meta 19. A primeira trata da “qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades” e elege como uma de suas estratégias “apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da gestão

¹² O Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) estabelece metas e estratégias para a Educação em âmbito nacional e é referência para que os estados e municípios elaborem os seus Planos Estaduais e Municipais de Educação para esse período.

democrática” (PNE, Estratégia 7.16). A outra meta tem foco específico sobre o tema, indicando a necessidade 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” (Meta 19) (BRASIL, 2015, p. 316).

A longa tramitação do PNE 2014-2024 revela discussões e embates no campo da educação na história recente de nosso país, e seu texto final evidencia os projetos de gestão contraditórios e em disputa. Conforme Marques (2014, p. 469), a “[...] redação da meta 19 traz elementos da gestão meritocrática e da gestão democrática que se apresentam antagônicas. Assim, percebe-se uma disputa por projetos educacionais e sociais na própria redação desta meta, expressando, portanto, as múltiplas vozes presentes no PNE”.

Essas disputas estavam sendo vivenciadas desde os anos 1990, pois o avanço do neoliberalismo, a reforma do Estado e a reforma educacional propunham a adoção de instrumentos de gestão que se aproximam da gestão empresarial, chamada “gestão gerencial”, “gerencialismo” ou “nova gestão pública”.

No que concerne à gestão democrática e à forma de escolha do gestor escolar, o documento final do PNE apresenta proposições contrárias ao que vinha sendo reivindicado, por meio de movimentos como a CONAE. O documento da conferência previa que “Lei própria deve garantir a eleição direta para diretores/as (gestores/as) das escolas federais, estaduais, distritais e municipais da educação [...]” (BRASIL, 2010, p. 44 *apud* PERONI; FLORES, 2014). Conforme Peroni e Flores (2015), isso evidencia que:

[...] a proposta de gestão democrática aparece, dando lugar, em nosso entendimento, a um modelo de gestão gerencial, que aponta de forma genérica a participação da comunidade escolar, ao mesmo tempo em que apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho (PERONI; FLORES, 2015, p.186).

Para assegurar o cumprimento da meta 19, o PNE traçou oito estratégias com o objetivo de estimular a participação e a consulta de profissionais de educação, dos alunos e seus familiares na formulação dos projetos políticos-pedagógicos, dos currículos escolares, dos Planos de Gestão Escolar e dos regimentos escolares, assegurando a participação de pais, alunos e comunidade na avaliação de docentes e gestores escolares.

Entretanto, os sistemas municipais e estaduais de educação, ao elaborar seus respectivos Planos de Educação, tiveram autonomia para, com base no PNE, definir as suas metas e estratégias relativamente à gestão democrática. Diante desse contexto, o Estado de Santa Catarina modificou a forma de gestão das escolas por meio de um decreto do poder

executivo. A forma como foi instituída a “gestão democrática” foi objeto de polêmica entre os setores da sociedade civil, que há muito tempo reivindicavam um novo modelo de gestão para as escolas públicas estaduais. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE-SC), educadores e entidades ligadas ao setor educacional questionaram o modelo de governança instituído pelo governo do Estado.

Em face dessa realidade, é importante analisar, investigar e perceber como um novo modelo de gestão, anunciado como democrático, foi implementado nas escolas de Santa Catarina por meio da escolha dos PGEs. Também é necessário refletir sobre a democracia e a participação ou a ausência desses elementos no processo de elaboração e nos textos que instituíram a nova forma de governança das escolas públicas estaduais. Cabe analisar se a participação democrática, tão presente no nível dos discursos, está prevista nas metas e ações dos Planos de Gestão Escolar que passaram a nortear e definir os rumos da gestão no estado.

Ao refletir sobre a trajetória da gestão escolar nas últimas décadas no contexto global e local, é importante perceber os elementos que influenciam sua constituição. Em relação à democratização da escola, é imprescindível registrar as transformações, os avanços, os desafios e tensionamentos, percebendo as intenções implícitas e explícitas presentes nos novos modelos de gestão que têm sido introduzidos nos sistemas de ensino e anunciados como possibilitadores de uma gestão democrática. Além disso, deve-se identificar, refletir e registrar os desafios e os avanços quanto à democratização da gestão da escola pública e a participação de todos os atores envolvidos nesse cenário. Os Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina estão inseridos e fazem parte desse contexto; sendo assim, justifica-se a necessidade de pesquisar, aprofundar e teorizar a temática.

No que diz respeito às questões de pesquisa, a investigação tem a intenção de responder e se orientar pelos seguintes questionamentos:

- a) Como se caracteriza a nova política de gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, quais as mudanças que podemos identificar do ponto de vista formal ou intencional?
- b) Na concepção e formulação, no conteúdo dos Planos de Gestão Escolar, há indícios relacionados à implementação de uma gestão democrática? Há indícios de outras perspectivas/concepções de gestão?
- c) Como se apresenta e quais os sentidos em disputa em torno da categoria “participação” nos planos de gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina?

- d) Em que medida os Planos de Gestão Escolar, adotados como “novo” meio/forma de escolha do gestor e estratégia de governança, podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola e de suas formas de gestão?

Com base nesses questionamentos, levantamos alguns pressupostos iniciais:

- a) A conjuntura econômica e política internacional tem forte influência na configuração das políticas públicas educacionais. Isso se faz presente no campo da gestão educacional, em que elementos de interesse das grandes organizações internacionais têm sido presença constante na configuração de um modelo de gestão e de educação escolar que atenda aos interesses dos grandes capitais, contrapondo-se aos anseios de muitos educadores, pesquisadores e movimentos sociais que defendem uma educação com base na emancipação humana e com qualidade social.
- b) Os modelos de gestão materializados nas escolas públicas são resultado de disputas e tensionamentos entre os diferentes agentes. Pretende-se, por meio da literatura, pesquisas atuais e modelos de gestão implantados em outros países e em diferentes regiões do Brasil, objeto de análise de pesquisadores, evidenciar esses tensionamentos.
- c) Os princípios da gestão democrática e participativa ainda se fazem presentes apenas no nível do discurso; na prática, prevalecem relações verticalizadas e autoritárias que estão materializadas e cristalizadas nas escolas. Outros elementos devem ser destacados, como a existência de um modelo de gestão que muitas vezes se diz democrático, mas não se configura com base na democracia e participação. Para que a democracia participativa seja de fato efetivada, são necessários uma compreensão desses conceitos e um elevado nível de consciência política dos atores desse cenário.
- d) Novos modelos de gestão escolar nascem no interior de um movimento mais amplo, a reforma do Estado. Esse processo tem sido vivenciado desde o final dos anos 1980, quando o neoliberalismo avançou, e, por meio de atores hegemônicos globais, tem determinado mudanças no papel do Estado, na administração pública, na reformulação das políticas educacionais. No Brasil, a reforma foi materializada a partir de 1995, com a publicação do Plano Diretor da reforma do Estado, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC). As ações decorrentes da reforma trazem implicações para a gestão e organização escolar, com a adoção de novas concepções de gestão, com base em modelos gerenciais. No entanto, essas mudanças não se restringem somente à gestão, mas se estendem à escola como um todo, uma vez que a educação passa a ser vista como um mercado, no qual atores externos passam a atuar;

esses se articulam em redes, conforme demonstrou Shiroma (2011), promovendo modificações no currículo, nas formas de oferta da educação, na formação de professores, na oferta de serviços. Esses atores adentram a escola por meio de diferentes estratégias. No âmbito da pesquisa, estamos tratando de um aspecto desse processo, que diz respeito às modificações na gestão e organização escolar e de uma estratégia utilizada que corresponde ao Plano de Gestão Escolar, adotado em Santa Catarina, a partir de 2013, como novo/meio forma de escolha do gestor e estratégia de governança das escolas públicas estaduais.

A partir desses pressupostos destacamos que a adoção dos PGEs se insere em um processo mais abrangente, que denominamos aqui **nova governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina**. A nova governança tem como pano de fundo o cenário internacional marcado pelo avançado neoliberal que traz consigo as Novas formas de Gestão Pública (NGP). Portanto, a governança está relacionada aos governos que se submetem às exigências da globalização (DARDOT; LAVALL, 2016). Isso implica em reformas, mudanças na concepção e atuação do Estado.

Sendo assim, a “nova” governança diz respeito a um modo de administrar que concebe a educação e a escola como um produto. Consideramos elementos que a constituem: influência dos atores hegemônicos globais e suas recomendações na formulação das políticas públicas, em especial no campo educacional, participação de empresários e grupos de empresários na formulação e implementação das “novas” políticas educacionais, descentralização e responsabilização dos atores locais, estabelecimento de parcerias público-privadas, flexibilização da legislação trabalhista e aumento e criação de mecanismos de regulação e controle dos diferentes processos de gestão.

Os agentes hegemônicos globais têm papel importante, pois suas proposições têm influenciado a formulação de políticas governamentais, em especial no campo educacional, que vem sendo alvo de inúmeras reformas que trazem implicações para a organização e gestão educacional e escolar. Essas entidades supranacionais se articulam em rede (SHIROMA, 2011) e em nível local se associam com empresários que têm como objetivo reformar a educação para que essa venha a atender seus interesses, além disso, esses organismos e grupos percebem a educação como um mercado, onde podem obter ganhos financeiros caso ocuparem os espaços antes destinados unicamente ao Estado.

Em Santa Catarina, as novas formas de governança foram identificadas a partir das recomendações da OCDE (2010), dentre elas encontramos elementos que apontam para a

origem dos planos de gestão escolar, no entanto, são mais abrangentes, e dizem respeito a um conjunto de estratégias por onde se orienta e opera esse modelo.

No que diz respeito à gestão escolar, percebemos a descentralização das **responsabilizações para o nível local**, sendo que os gestores e Conselhos Deliberativos Escolares passam a assumir uma série de funções que eram papel do Estado. Em relação à outras estratégias, que não são objeto de nossa pesquisa, porém foram identificadas no decorrer das análises e investigações, destacamos as **parcerias público privadas** e a formação de redes com grupos empresariais específicos, como os que integram o movimento “Santa Catarina pela Educação”, grupos empresariais que tem atuado no campo educacional em outros locais do Brasil como a Fundação Ayrton Senna, Vivo Telefônica, Itaú, Natura. Também identificamos uma série de mudanças, principalmente no que diz respeito ao currículo escolar, que passa a atender os interesses desses atores, influenciado pelo amplo contexto de Elaboração e implementação da BNCC (Base Nacional Comum Curricular) e Reforma do Ensino Médio que tem seus desdobramentos em Santa Catarina.

Em relação ao **fornecimento de material didático pedagógico**, já identificamos por meio da página da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina¹³ a atuação de empresas e institutos de educação, que por meio de parcerias estão atuando no setor, principalmente **na formação de professores, gestores e materiais** que dizem respeito às escolas que ofertam o EMITI (Ensino Médio em Tempo Integral).

A **flexibilização** é outro elemento muito presente, não somente relacionada ao currículo e percurso formativo do Ensino Médio, mas também nas relações de trabalho dos diversos profissionais que atuam na educação. Percebemos que a **terceirização de serviços** iniciou pelos setores de alimentação e limpeza das escolas, que passaram a ser prestados por empresas contratadas pelo Estado. Em 2015 foram aprovadas duas leis que alteram as relações de trabalho dos profissionais da educação da rede estadual de Santa Catarina, que são a lei nº 668 de dezembro de 2015 (SANTA CATARINA, 2015e), que institui o novo plano de Cargos Carreira e remuneração, e da lei nº 16.861 de dezembro de 2015 (SANTA CATARINA, 2015n) que alterou a forma de contratação dos professores temporários. No que diz respeito

¹³ Um exemplo é a continuidade das parcerias com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e Instituto Natura que atuam junto as 31 escolas estaduais catarinenses que oferecem em 2019 o EMITI (Ensino Médio em Tempo Integral). Maiores informações podem ser acessadas no endereço <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/imprensa/noticias/29221-educacao-renova-parceria-com-institutos-para-continuidade-do-programa-emit.> Acesso em 11 set. 2019.

aos profissionais da educação, a flexibilização da contratação por horas/aula e não mais por planos de 10, 20, 30 ou 40 horas precarizou a situação de trabalho dos professores temporários no Estado. Conforme Valverde (2018, p. 22) “Ambas as leis afetam diretamente o trabalho docente e vão ao encontro das mudanças no mundo do trabalho e das reformas gerencialistas”.

Também observamos um aumento da **regulação**, com o investimento do Estado em programas e estruturas que possibilitam o monitoramento do trabalho dos profissionais da educação e o acesso às informações em tempo real. Dessa forma, não são mais necessárias estruturas descentralizadas e funcionários atuando no nível local, uma vez que esse papel passa a ser realizado pelas novas tecnologias, por isso muitas estruturas governamentais educacionais estão passando por processos de reforma.

São variáveis presentes no novo modelo de governança educacional adotado em Santa Catarina, presentes na nova política, que devido às limitações de nossa pesquisa não aprofundaremos, mas que poderão se constituir em objeto de pesquisas futuras nesse campo.

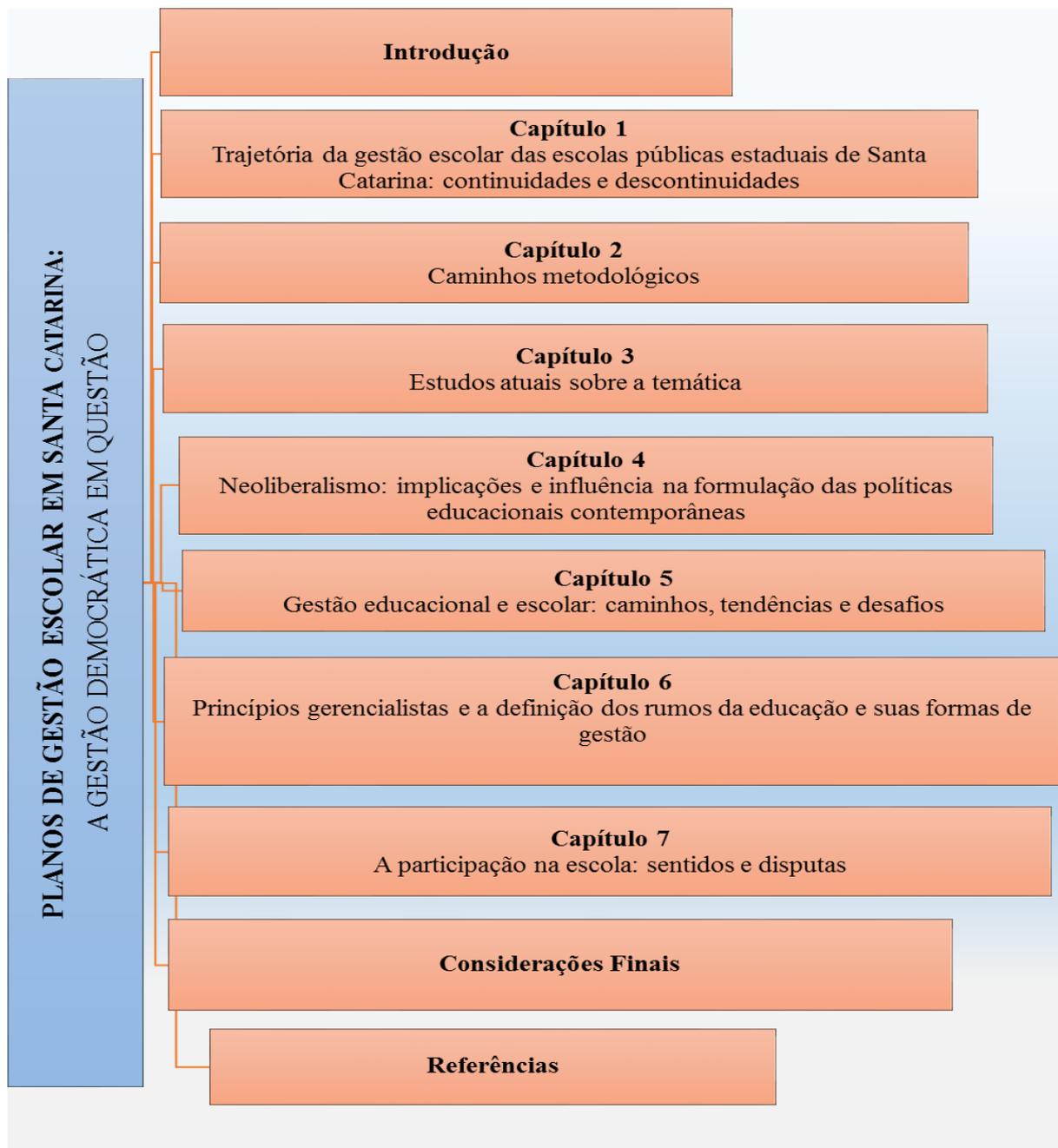
Após tecermos considerações sobre o que tomamos como nova governança, apresentaremos o objetivo geral e os objetivos específicos do presente trabalho de investigação. Nesse sentido, tem-se como propósito principal da presente investigação analisar como os Planos de Gestão Escolar, adotados como a nova forma de escolha do gestor e estratégia de governança, concebem o papel da educação e da escola e dimensionam em metas e ações a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Com a intenção de atender ao objetivo geral, a presente pesquisa possui os seguintes objetivos específicos:

- a) Caracterizar a nova política de gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, identificando as mudanças propostas do ponto de vista formal ou intencional;
- b) Identificar se, na concepção e formulação, no conteúdo dos PGEs, há indícios relacionados à implementação de uma gestão democrática, bem como se há indícios de outras perspectivas/concepções de gestão;
- c) Compreender como se apresenta e quais os sentidos em disputa em torno da categoria “participação” nos PGEs de escolas públicas estaduais de Santa Catarina;
- d) Verificar em que medida os PGEs podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola, considerando que seu destino se conforma a partir de efetiva participação da comunidade.

ORGANIZAÇÃO DA PESQUISA

A pesquisa está estruturada em sete capítulos, e seus desdobramentos em seções e subseções, que representam os caminhos trilhados e as opções realizadas durante a investigação, conforme detalhamos na figura que segue.

Figura 1 – Organização da dissertação



Fonte: elaboração da autora (2019).

A introdução que se encerra, apresenta a trajetória pessoal, acadêmica e profissional da pesquisadora, seu enlace com o tema da pesquisa, as motivações e inquietações que originaram o estudo, a problemática, a justificativa, as questões de pesquisa, os pressupostos e objetivos, bem como esta organização da dissertação.

O capítulo 1, **Trajectoria da gestão escolar das escolas públicas estaduais de Santa Catarina: continuidades e discontinuidades**, traz a história da gestão escolar das escolas públicas estaduais catarinenses nas últimas quatro décadas. Nele destacamos as principais conquistas e avanços e continuidades no que diz respeito à democratização e à luta pela implementação de uma gestão democrática no âmbito das escolas e são apontadas as discontinuidades, os recuos, os desafios vivenciados durante esse processo. Apresentamos o nascedouro dos Planos de Gestão Escolar, adotados a partir de 2013, como o “novo” meio/forma de escolha do gestor e estratégia de gestão das escolas públicas que integram a rede estadual de ensino, sua estrutura e fases de implementação da nova política no estado.

O capítulo 2, **Caminhos metodológicos**, aborda os caminhos percorridos durante a realização da pesquisa. Nele, são realizadas reflexões sobre pesquisa e investigação no campo da educação. São apresentados a tipologia do estudo, o *corpus* da pesquisa e a maneira como foi conduzida a coleta, análise e interpretação dos dados.

Já o capítulo 3, **Estudos atuais sobre a temática**, identifica e analisa pesquisas relacionadas à gestão escolar, selecionadas no âmbito da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE), periódico científico editado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), utilizando como recorte temporal os anos de 2013 a 2017. Além da análise dos trabalhos selecionados, procuramos enfatizar como os estudos abordam a gestão escolar, relacionando os resultados obtidos aos objetivos de nossa investigação.

Os capítulos 4, 5, 6 e 7 deixam clara nossa opção pela não elaboração de um capítulo específico de análise, e sim pela sua realização de forma integrada aos respectivos capítulos. Embora o exercício de análise esteja presente desde a introdução da presente pesquisa, ele se dará de forma mais pontual a partir do capítulo 4. Ou seja, os capítulos abordam as categorias evidenciadas nos documentos de uma forma mais geral, apresentando questões conceituais e teóricas, importantes para sua compreensão e a análise documental realizada a partir dos documentos centrais e dos Planos de Gestão Escolar selecionados.

Nessa perspectiva, o capítulo 4, **Neoliberalismo: implicações e influência na formulação das políticas educacionais contemporâneas**, discorre sobre o contexto

internacional, nacional e local, e sua influência na formulação das principais políticas públicas educacionais. Detalha como o avanço do neoliberalismo e da globalização traz implicações para o campo educacional e suas formas de gestão. Destaca como os atores hegemônicos globais, representantes dos interesses do capital, têm determinado o rumo das políticas e, em nome da eficiência, eficácia e produtividade, alterado as formas de gestão. Diante desse contexto, a partir da análise documental, traz uma reflexão sobre *Educação e escola no contexto da globalização e economia de conhecimento*, uma das primeiras categorias de análise que emergiu a partir da leitura, análise e interpretação dos dados, evidenciando como os documentos que influenciaram e orientaram a nova política no Estado de Santa Catarina e como os Planos de Gestão Escolar concebem a educação e a escola no cenário atual.

No capítulo 5, **Gestão educacional e escolar: caminhos, tendências e desafios**, apresentamos os caminhos percorridos pela gestão escolar no Brasil, da “administração à gestão”. Em seguida, destacamos a categoria “*Concepções de gestão: implicações para a organização e gestão escolar*” e enfatizamos a perspectiva de gestão democrática consagrada na Constituição Federal de 1988, seus elementos constituintes e a trajetória de lutas e disputas que envolveram a conquista desse princípio.

O capítulo evidencia as diferentes formas de escolha dos gestores escolares, dentre elas a indicação, o concurso público e as eleições, bem como as formas que se originaram dessas, as consideradas “mais democráticas” e “menos democráticas”, e suas relações com as principais concepções de gestão escolar. Analisamos como o “novo” modelo/forma de escolha do gestor adotado em Santa Catarina se relaciona com as principais formas de escolha em vigência no restante do País. Por fim, o capítulo lança um olhar para os documentos que influenciaram e orientaram a implementação dos PGEs em Santa Catarina, buscando indícios de como concebem a *gestão escolar*.

A seção final observou, por meio dos PGEs, quem, na visão dos documentos, integra a gestão escolar, bem como qual a concepção de gestão anunciada nos planos. Constatamos que 100% dos PGEs anunciam que a *gestão* será *democrática*; no que diz respeito a quem integra a gestão, concepções mais restritas ao gestor e equipes pedagógicas e administrativas, e concepções que denominamos mais ampliadas.

Buscamos nas metas e ações, apresentadas em forma de quadros, indícios que apontassem para a materialização da perspectiva de gestão democrática anunciada e proclamada. Verificamos que os PGEs, embora assumam a gestão democrática como princípio de gestão, na sua operacionalização, apresentam limitações de efetivação e materialização,

sinalizando para a presença de outra perspectiva de gestão que, embora não assumida, se manifesta nos PGEs e documentos que orientaram a nova forma de escolha do gestor e de gestão em Santa Catarina. Assim surge o próximo capítulo, que propõe uma reflexão sobre a gestão gerencial, que chegou ao Brasil de forma mais intensa a partir de 1990, com a reforma do Estado, e está presente em muitas políticas educacionais.

O capítulo 6, **Princípios gerencialistas e a definição dos rumos da educação e suas formas de gestão**, analisa o contexto que influenciou o surgimento dos *modelos gerencialistas de gestão*, concebidos dentro de uma visão de educação voltada para os interesses do capital internacional, representado pelos atores hegemônicos globais. Apresenta o contexto histórico e político da implementação da reforma do Estado, que induziu à reforma educacional e à intensificação das práticas gerencialistas incorporadas à educação e suas formas de gestão no Brasil, a partir dos anos 1990; analisa como as reformas, a mercantilização e o gerencialismo têm ameaçado a democratização da educação e da gestão, conquistados por meio de muitas lutas. Destaca como se constituem a gestão e a organização de escolas públicas a partir desse novo modelo de gestão. Além disso, busca na nova forma de escolha do gestor e de gestão de escolas públicas catarinenses, indícios e instrumentos que apontam para a inserção da concepção gerencial no âmbito educacional e escolar. Nas metas e ações, apresentadas em forma de quadros síntese, encontramos indícios e características desse modelo de gestão; dessa forma, podemos inferir que os planos não apresentam concepções de gestão puras, sendo que o modelo de gestão gerencial e democrático se imbricam, modificando a organização e gestão escolar.

O capítulo 7, **A participação na escola: sentidos e disputas**, apresenta uma das primeiras categorias inferidas a partir dos contatos iniciais com os documentos que compõem a presente investigação. A participação na escola está em destaque em todos os planos de gestão selecionados e analisados. Nesse contexto, exploramos os conceitos e sentidos atribuídos à participação nas últimas quatro décadas no Brasil, sua relação com a democratização da sociedade e da escola pública. Enfatizamos que a participação foi sendo modificada e reestruturada a partir dos anos 1990, quando a reforma do Estado propôs novos sentidos e novos significados para a participação na sociedade e na escola. Esse termo – “participação” – passou a ser alvo de disputas entre as concepções que pretendiam uma participação plena e efetiva e aquelas que a associam à responsabilização dos indivíduos, fiscalização – uma concepção de participação regulada, parcial. Buscamos as compreensões de participação previstas nos Planos de Gestão Escolar, que se constituem em um modo de

pensar a escola e a nova forma de escolha do gestor e estratégia de gestão em Santa Catarina a partir de 2013, identificando nesses documentos os sentidos atribuídos à participação e às disputas que envolvem a categoria.

Por fim, apresentamos as **Considerações finais**, que trazem os resultados obtidos por meio do presente estudo, reflexões mediante leituras e documentos analisados, possíveis contribuições para a educação, políticas educacionais e o campo da gestão escolar. Também propõem novos questionamentos e a continuidade dos debates e pesquisas sobre questões emblemáticas que envolvem a gestão escolar.

1 TRAJETÓRIA DA GESTÃO ESCOLAR DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA: CONTINUIDADES E DESCONTINUIDADES

Neste capítulo¹⁴ buscaremos refletir sobre a trajetória histórica que culmina com o atual modo de escolha dos gestores e de gestão das escolas públicas estaduais catarinenses, indicando as disputas e os tensionamentos suscitados ao longo desse processo. Na construção dessa trajetória, utilizamos um período temporal a contar dos anos 1980, 1990 e as primeiras décadas dos anos 2000.

Partimos do pressuposto de que o atual modo de escolha dos gestores e de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina', por meio do Plano de Gestão Escolar (PGE)¹⁵, adotado via decreto governamental, em 2013, é resultado de disputas e tensionamentos que ocorreram ao longo de quatro décadas. Esses envolveram, de um lado, educadores e a sua entidade representativa, movimentos sociais que lutaram pela democratização da escola e da gestão, que concebiam a eleição de gestores como estratégia; do outro, o governo estadual, que, em diferentes mandatos, procurou manter a velha política de indicação de gestores e arquivou ou ignorou documentos que viriam a contribuir com o processo de democratização da educação e da gestão, fato observável nas diferentes versões do Plano Estadual de Educação. Também, encontram-se na origem e conformação da “nova política” influências internacionais e elementos gerenciais, muitas vezes, anunciados como propagadores da gestão democrática.

No entanto, esses alteram e ressignificam importantes conceitos que integram a gestão democrática, consagrada na legislação brasileira como princípio que deverá orientar a educação pública do país. Além disso, trazem “um novo modo de gestão” por meio dos PGEs, modificando a organização e as formas de participação nas escolas públicas estaduais catarinenses.

¹⁴ Parte do capítulo foi apresentada como comunicação oral com o título “Formas de Escolha dos Gestores das Escolas Públicas Estaduais de Santa Catarina: da Indicação aos Planos de Gestão Escolar” no Eixo 01: Política e Gestão da Educação Básica durante o XXIX Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação, promovido pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), realizado de 16 a 18 de abril de 2019, na cidade de Curitiba (PR).

¹⁵ O Plano de Gestão Escolar (PGE) é um documento por meio do qual o membro do magistério público catarinense, que se enquadra nos critérios estabelecidos no decreto SC n. 1794/2013 e suas alterações, poderá ser escolhido para a função de gestor escolar. Para isso, deverá passar pelas etapas previstas na legislação: “seleção pela banca avaliadora das propostas de planos de gestão escolar para submetê-los à escolha da comunidade escolar; e escolha pela comunidade escolar, entre as propostas selecionadas pela banca avaliadora, do Plano de Gestão Escolar” (SANTA CATARINA, 2013). Quando apenas um PGE é apresentado na unidade escolar, a comunidade aprova-o ou não; quando mais de um PGE é apresentado, a comunidade deve escolher um deles para ser implementado e orientar as ações da gestão na escola.

Diante desse contexto, dos documentos e estudos bibliográficos, questionamos: qual a trajetória histórica da gestão das escolas públicas estaduais catarinenses nas últimas quatro décadas? Quais as disputas evidenciadas na construção dos documentos e legislações que são referência para a educação e gestão das escolas públicas estaduais no estado catarinense? Quais influências recentes estão reconfigurando a forma de escolha dos gestores¹⁶ e o modelo de gestão das escolas? Qual a origem dos Planos de Gestão Escolar apresentados como a nova forma de governança das escolas públicas estaduais a partir de 2013?

Inicialmente, abordamos de forma breve o cenário da educação estadual catarinense e sua trajetória ao longo dos anos 1980 e 1990, período em que se buscou a democratização da escola pública, sob influência do cenário nacional que vivenciava o processo de redemocratização. Em seguida, propomos uma reflexão a partir dos anos 2000, quando a educação, a pedido do governo estadual, foi objeto de estudo de organismos internacionais, sendo que, em suas recomendações, encontramos possíveis indícios da origem dos Planos de Gestão Escolar (PGEs) implantados a partir de 2013, como a “nova” forma de escolha do gestor e de governança das escolas públicas estaduais. Serão destacados as continuidades e descontinuidades relacionadas ao processo de democratização das escolas públicas catarinenses e suas formas de gestão.

1.1 EDUCAÇÃO, GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR EM SANTA CATARINA

O Estado de Santa Catarina localiza-se no sul do Brasil, conta com 295 municípios, possui população estimada de 7.075.494 e uma área territorial de cerca de 95 mil quilômetros quadrados (IBGE, 2019)¹⁷. Em relação à educação, possui 5.273 escolas públicas (QEDU, 2018)¹⁸, e aproximadamente 1.311.967 alunos; a rede estadual de ensino é formada por 1.073 escolas, sendo responsável pela educação de cerca de 516.559 alunos que frequentam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental ao Ensino Médio (SED/SC, 2018d)¹⁹. No que diz

¹⁶ Geralmente, utiliza-se a expressão “forma de provimento” para indicar como ocorre a escolha dos gestores escolares no Brasil. A expressão é utilizada pela literatura e por pesquisadores, porém Scalabrin (2018) realizou, em sua tese de doutorado, uma investigação no âmbito do direito administrativo e apontou que o termo mais apropriado seria “formas de escolha”, uma vez que provimento é um ato administrativo para todo cargo público, e “gestor escolar” não se trata de cargo, mas sim de função pública. Diante disso, o correto seria a utilização da expressão “formas de escolha” utilizadas como pré-requisitos para posterior nomeação do dirigente escolar. Essa é a opção desta investigação.

¹⁷ Informação disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama>. Acesso em 21 jan. 2019.

¹⁸ Informação com base no Censo Escolar de 2017.

¹⁹ Informação com base no ano de 2017, disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/educacao-em-numeros>.

respeito à gestão da rede estadual de ensino, a Secretaria do Estado da Educação (SED/SC) é o órgão governamental responsável pelas escolas estaduais e conta com o apoio de órgãos descentralizados chamados Gerências Regionais de Educação, GEREDs (SED/SC, 2019d).

A trajetória histórica da gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina está associada à história política do estado, que, ao longo do século XX, foi marcada pelo autoritarismo, domínio de oligarquias, disputas e rivalidades entre famílias que se alternaram no poder, elitismo, clientelismo e favorecimentos políticos. A elite industrial e agrária sempre foi representada e teve seus interesses assegurados (DUWE, 2015). As práticas coronelistas e mandonistas estiveram presentes na história catarinense, no entanto, é possível que “[...] o clientelismo tenha permanecido enquanto prática social de relação entre as elites e o povo catarinense durante um período considerável de tempo para assim fazer parte de uma cultura política” (DUWE, 2015, p. 10).

Souza (2012, p. 169) enfatiza a natureza política da gestão escolar, pois “A escola reverbera e reproduz, nesse sentido, ao menos em parte, as formas pelas quais a política opera na sociedade”. Em Santa Catarina, as práticas políticas estaduais influenciaram as políticas educacionais, o campo da gestão educacional e escolar. Em nome do favorecimento, conservadorismo, clientelismo e interesses dos grupos dominantes, a eleição para gestores escolares foi considerada inconstitucional nas décadas de 1980 e 1990, para que esses grupos pudessem indicar ao cargo de gestor escolar os seus apadrinhados políticos. Muitos desses interesses continuam presentes no campo educacional.

Já nas primeiras décadas dos anos 2000, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), por solicitação do governo do estado de Santa Catarina e da Secretaria de Estado da Educação, teve a educação catarinense como objeto de estudo e recomendações. Isso demonstra que o contexto de influência mundial e a internacionalização das políticas educacionais também conformam as políticas nesse campo no estado, isso a partir de um estudo que orientou as ações governamentais. Essas recomendações foram e estão sendo incorporadas às políticas públicas educacionais, modificando o cenário da gestão educacional e escolar.

Diante desse cenário, buscamos, na trajetória histórica da gestão escolar das escolas públicas estaduais catarinenses, elementos que possibilitem compreender as disputas e tensionamentos das últimas quatro décadas que contribuíram para a constituição do atual modo de escolha dos gestores e de gestão que corresponde ao Plano de Gestão Escolar.

1.2 A BUSCA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA: CONQUISTAS E LIMITAÇÕES

Nesta seção, pretendemos demonstrar em que medida se avançou ou se recuou no campo da gestão democrática, no Estado, nas últimas quatro décadas. Em Santa Catarina, a gestão democrática das escolas públicas estaduais foi pauta de debates ao longo dos anos 1980, marcados pela redemocratização da sociedade brasileira. Datam desse período grandes debates e encontros de educadores e sociedade civil organizada para a discussão e elaboração do Plano Estadual de Educação 1985-1988, congressos e estudos para a elaboração da Proposta Curricular de Santa Catarina (PCSC), a aprovação de lei que garantiu a eleição de diretores no âmbito das escolas estaduais; porém, alguns desses documentos foram arquivados ou ignorados, e as leis aprovadas foram declaradas inconstitucionais.

A primeira greve dos professores da rede pública estadual de Santa Catarina ocorreu no final de 1980; durante esse movimento surgiram novas lideranças que vieram a compor a Associação dos Licenciados de Santa Catarina (ALISC)²⁰. Entre as bandeiras de luta da entidade, estavam a “[...] luta pela participação na elaboração e gestão da política educacional do Estado, bem como as discussões da gestão da escola” (AMORIM, 1995, p. 89).

Datam do início dos anos 1980 as primeiras eleições diretas para governadores de Estado. Conforme Santos Filho (1992, p. 224), “Foi neste novo contexto político que surgiram experiências e práticas mais democráticas de planejamento e gestão da escola pública em alguns Estados da Federação”. Em Santa Catarina, o governador eleito, Esperidião Amim, estimulou a participação “[...] na definição de um plano estadual de educação e na implantação de um sistema de eleição direta dos diretores das escolas públicas, e de criação de Conselhos Escolares Deliberativos constituídos por representantes de professores, alunos e pais” (SANTOS FILHO, 1992, p. 224).

Em relação ao Plano Estadual de Educação, em 1983, o governador do Estado de Santa Catarina designou uma comissão para sua elaboração. “De sua constituição participavam, pela primeira vez, representantes eleitos das categorias do magistério”. Essa conquista ocorreu após a greve dos professores de 1983, sendo que, no movimento, os educadores manifestaram “[...] o desejo de participar de forma ativa na formulação da política educacional catarinense”. A comissão também contou com a participação de entidades do

²⁰ A Associação dos Licenciados de Santa Catarina (ALISC) foi fundada em 8 de maio de 1966 e, posteriormente, deu origem ao Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Santa Catarina (SINTE-SC), fundado em 4 de outubro de 1988 (SINTE/SC, 2019).

magistério e estudantes. Nas discussões e no processo de elaboração do Plano Estadual de Educação, “Tomou-se como conceito base da democratização a participação” (SANTA CATARINA, 1984, p. 15).

A concepção de participação é anunciada no documento:

É necessário que as pessoas que fazem acontecer a Educação, os professores, os pais, os especialistas, os alunos, os diretores e funcionários, em conjunto com outros segmentos da comunidade, entendam que qualquer solução para educação catarinense deve partir da escola e que eles são a escola (SANTA CATARINA, 1984, p. 16).

Foram realizados seminários municipais e regionais em quase todos os municípios catarinenses; em 1984 aconteceu o Seminário Estadual na cidade de Lages (SC), que contou com a participação de “538 delegados das 20 regiões educacionais”. Nesse encontro, foi eleita a Comissão Estadual, tendo sido incluído um representante de cada uma das regiões (SANTA CATARINA, 1984, p. 18-19). Conforme Pacheco (2007, p. 69), “[...] a comissão responsável pela redação do Novo Plano Estadual de Educação (1985-1988) centrou suas discussões na democratização da educação”. Segundo a autora, em 1985, o Conselho Estadual de Educação de Santa Catarina (CEE/SC) promulgou a Resolução n. 02/85, intitulada *Democratização da Educação – A Opção dos Catarinenses*. Esse documento também ficou conhecido como o *Livro Verde*. A gestão democrática da escola estava entre os desejos dos participantes desses movimentos, sendo que “[...] o sentimento de democratização da educação ultrapassava a ideia da universalização do acesso para todos, manifestando a necessidade da escola como um espaço coletivo, de exercício da democracia e gestão participativa” (PACHECO, 2007, p. 69).

Entre as deliberações do plano, destacamos a de número 39, que determina a “Democratização de todos os processos administrativos com eleições de todos os dirigentes educacionais” (SANTA CATARINA, 1984, p. 24). O documento não foi colocado em prática no governo que estava em vigência, e foi ignorado pelo governo que o sucedeu; todavia, ficaram marcas na educação catarinense que evidenciavam a necessidade de ampliar a participação da sociedade e das instâncias deliberativas, no sentido de contribuir para a construção de uma escola mais democrática (PACHECO, 2007).

Em relação à democratização da gestão escolar, um importante avanço foi a promulgação da Lei n. 6.709, de 12 de dezembro de 1985, que instituiu eleições e estabeleceu normas para a escolha de diretores das escolas públicas estaduais (SANTA CATARINA, 1985). A primeira lei que garantiu as eleições diretas foi aprovada durante o governo de Esperidião Amim, que governou o estado entre os anos de 1983 e 1987. Foi resultado de

amplo movimento dos educadores catarinenses, sendo que a eleição para gestores escolares foi uma das questões discutidas durante o III Encontro de Professores, realizado em Chapecó em 1983, e ganhou “destaque durante o processo de discussão do Plano Estadual de Educação de 1984” (DAROS, 1999, p. 90).

Daros (1999) destaca que, no início dos anos 1980, os gestores das escolas públicas estaduais catarinenses eram indicados, através da livre escolha do governador, por meio da Lei n. 4.425 de 16 de fevereiro de 1970. Já “durante os anos de 1948 a 1970”, o acesso à função se deu por meio de concurso público. “A lei 234 de 10 de dezembro de 1948 criara a carreira de Diretor de Grupo Escolar, determinando que o ingresso na carreira fosse feito por Concurso de Títulos e Provas (Art. 2º)” (DAROS, 1999, p. 91).

Todavia, a realização do concurso público “[...] durante mais de 20 anos, não eliminou por completo o clientelismo político na indicação dos administradores das escolas públicas estaduais, até porque os concursos públicos deixaram de existir a partir de 1970 (Lei 4.424 de 16/02/1970)” (DAROS, 1999, p. 91). Diante do exposto, destacamos que a conquista da eleição como forma de escolha dos dirigentes escolares em 1985 representou um grande avanço, resultado da mobilização dos educadores que buscavam a democratização das escolas e ampliação da participação da comunidade escolar nos processos decisórios, sendo que, entre suas bandeiras de luta, figuravam questões como o estatuto do magistério, o plano de carreira e a avaliação escolar que vinha sendo utilizada em Santa Catarina; no entanto, o tema que mais mereceu destaque foi a eleição de diretores.

Na concepção dos educadores, a natureza da função do diretor era “[...] entendida como política e, por isso, a alternativa de concurso público não apareceu, pois, a percepção social da função do diretor era política e não técnica”. Já a “A eleição de diretor respondia a uma tarefa considerada prioritária pelo movimento de professores – a democratização da escola - uma vez que *se a transformação deste País não depende só da escola, é certo que não há de acontecer sem passar por ela*” (DAROS, 1999, p. 143, grifos da autora).

Nesse sentido, a legislação estabeleceu como critérios para a candidatura possuir curso superior na área do magistério ou, na falta deste, outro com formação pedagógica compatível com o nível de escolarização da respectiva unidade; cinco anos de experiência no magistério; dois anos de exercício na unidade escolar; ser membro efetivo do magistério (SANTA CATARINA, 1985). Conforme a Lei 6.709/1985, considerava-se eleito para um mandato de três anos, o candidato que obtivesse o maior número de votos, sendo permitidas a reeleição e a recondução.

No que tange ao magistério público do estado, ressaltamos que, em 1986, foi promulgada a Lei n. 6.884, de 29 de julho, que instituiu o ‘Estatuto do Magistério Público Estadual do Estado de Santa Catarina’. Esse se constituiu em um marco importante no que diz respeito aos avanços conquistados no período e, também, estava entre os pontos considerados prioritários pelos educadores catarinenses.

Após o fim do governo Amim (1983-1987), iniciou-se o governo de Pedro Ivo Campos (1987-1990). “Vale lembrar que a instituição de eleição para diretor foi facilitada pelas ambiguidades do governador Amin, já que, ao apoiar as eleições diretas para Presidente da República, acabou utilizando as eleições de diretor de escola como marketing político [...]”. Essa questão fica evidente em propaganda governamental “cujo título era: *Em Santa Catarina, eleição direta começa na escola*” (AMORIM, 1995, p. 91, grifos da autora). Já Pedro Ivo Campos, ao assumir, questionou a constitucionalidade da lei e obteve ganho de causa; no entanto, a ALISC garantiu a permanência nos cargos dos diretores eleitos, por meio de liminar de reintegração dos diretores exonerados no início de 1988 (AMORIM, 1995).

Os professores e a entidade que os representava continuaram as mobilizações. Em 1989, um ano após a promulgação da Constituição Cidadã no Brasil, Santa Catarina promulgou sua nova Constituição. Os educadores pressionaram os deputados e conseguiram consagrar, por meio da legislação, o princípio da gestão democrática e a eleição de diretores (AMORIM, 1995). O artigo 162 assegurou:

VI - gestão democrática do ensino público, adotado o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino, nos termos da lei; ADI STF 123 (inciso VI, do art. 162). Decisão final: procedente em parte. DJ. 12.09.1997. EC/38, de 2004. Ante julgamentos de mérito, do STF, o art. 5º da EC/38, revoga expressões do inciso VI, art. 162 (SANTA CATARINA, 1989).

No entanto, esse dispositivo foi novamente objeto de ação direta de inconstitucionalidade movida pelo Governo do Estado, que alegou violação do “Artigo 37, *caput* e inciso II da Constituição Federal”. O governo também se embasou na Lei Estadual n. 6.844, de 29 de julho de 1986, que estabelece: “Art. 10 Os cargos de provimento em comissão se destinam a atender as atividades de direção, Chefia e Assessoramento” (PACHECO, 2007, p. 73).

Para finalizar, verificamos que, dos marcos evidenciados na década de 1980, destaca-se a elaboração da Proposta Curricular hoje chamada de Proposta Curricular de Santa Catarina

(PCSC)²¹. Embora a primeira versão da PCSC tenha sido publicada em 1991, inúmeros debates, encontros, estudos entre educadores marcaram sua elaboração e antecederam a publicação. O processo “[...] foi coordenado pela Secretaria de Estado da Educação a partir de 1988, que contou com a participação de expressiva parcela dos educadores da Rede e que teve por objetivo a formulação de diretrizes curriculares para o sistema estadual de ensino” (THIESEN; STAUB; MAURÍCIO, 2011, p. 116). O documento foi sendo modificado ao longo do tempo diante das novas demandas que surgiram no âmbito educacional, curricular e social, por isso a PCSC foi atualizada “[...] em 1998, 2005 e 2014, mantendo a mesma base teórico-metodológica de 1991” (BORIN, 2017, p. 97).

Na década de 1980, o currículo não era pauta do debate das lutas dos educadores e das discussões no meio sindical, pois, segundo Thiesen, Staub e Maurício (2011, p. 122-123), esses estavam imersos em outros temas, entre os quais se destacam “[...] formulação do Plano Estadual de Educação, municipalização da educação, privatização, gestão democrática, financiamento da educação e valorização salarial dos trabalhadores em educação [...]”. A iniciativa de sugerir a elaboração da proposta se deu dentro da esfera governamental. Dessa forma, há uma contradição na origem da PCSC, pois no Estado de Santa Catarina “[...] um governador autoritário e conservador como Pedro Ivo Campos não teria legitimidade suficiente para propor e sustentar uma política curricular democrática e transformadora” (THIESEN; STAUB; MAURÍCIO, 2011, p. 124-125). Isso porque, segundo os autores, a PCSC assumia uma perspectiva democrática, enquanto o governador era conhecido por assumir uma postura antidemocrática.

Essa contradição ficou mais acentuada “[...] quando da decisão de Pedro Ivo em romper com a proposta de eleições diretas para diretores de escola e com a criação dos Conselhos Deliberativos”. Dessa forma, a elaboração da PCSC, realizada durante o governo de Pedro Ivo Campos, “[...] buscou responder às demandas político-programáticas sem a participação efetiva dos movimentos sociais e sindicais que, naquele momento, em Santa Catarina, possuíam outras reivindicações” (THIESEN; STAUB; MAURÍCIO, 2011, p. 125). Para Thiesen, Staub e Maurício (2011, p. 131), “[...] o movimento histórico-político de

²¹ A introdução da PCSC (1998) assim descreve o processo de construção da primeira versão que ocorreu em 1991: “O movimento dos educadores por uma nova perspectiva curricular, portanto encontrou eco nas instâncias oficiais dos governos estaduais de então, fazendo com que na maior parte do país se trabalhassem novas propostas curriculares, com apoio oficial, no período entre 1987 e 1991. Foi nesse âmbito que se elaborou a primeira edição da Proposta Curricular de Santa Catarina, que foi resultado da discussão e de estudos sistemáticos realizados sob a coordenação da Secretaria de Estado da Educação, entre 1988 e 1991, momento em que se pretendeu dar ao currículo escolar catarinense unidade a partir da contribuição das concepções educacionais derivadas desse marco teórico” (SANTA CATARINA, 1998, p. 10).

constituição da Proposta Curricular de Santa Catarina expressou as marcas ideológicas de um período em que limitações, contradições, ousadia, conflitos e desejos estiveram profundamente imbricados”. Mesmo diante das contradições, a elaboração da primeira versão da PCSC é um dos grandes marcos da educação no estado.

Dando sequência à análise da trajetória histórica da gestão escolar e das lutas pela ampliação dos espaços participativos nesse campo, em Santa Catarina, destacamos os principais fatos dos anos 1990, quando as eleições para gestores escolares no Estado foram novamente conquistadas por meio de dispositivo legal. Em 1990, o então vice-governador Casildo Maldaner assumiu o mandato até 1991, em substituição ao governador Pedro Ivo Campos (BORIN, 2017). Durante seu governo, foi aprovada uma nova legislação, a Lei n. 8.040, de 26 de julho de 1990, que “Dispõe sobre as funções de direção de escolas públicas, forma de escolha de diretores e dá outras providências” (SANTA CATARINA, 1990). A lei legitimava o desejo de democratização das escolas, manifestado pelos educadores.

Todavia, em 1990, Wilson Pedro Kleinübing venceu as eleições para governador do Estado, assumindo, em 1991, para o mandato até 1994. “No primeiro ano de mandato, o então governador solicitou a suspensão da Lei n. 8.040, acabando com a eleição para diretores, novamente o discurso autoritário do governador dava conta de que essa lei era inconstitucional” (BORIN, 2017, p. 135). Com a declaração de inconstitucionalidade da lei, coube, novamente, ao poder executivo o poder de escolha e indicação dos dirigentes escolares.

Dessa forma, a eleição direta de dirigentes escolares, como um dos meios para garantir a democratização nas escolas públicas, revela um jogo de forças entre educadores, sociedade civil organizada e os governos que entendiam que a eleição não vinha ao encontro de seus interesses. Esses últimos prezavam pela indicação do gestor de escola pelo poder executivo, dando continuidade aos favorecimentos político-partidários e ao clientelismo. Esta é uma das marcas da história da gestão escolar em Santa Catarina: a escolha do diretor via indicação político-partidária, que, apesar dos avanços ocorridos nas décadas de 1980 e 1990, da luta pela ampliação dos espaços de participação, pelo direito de a comunidade escolar poder escolher seu representante, voltava a ser o meio utilizado pelos políticos para favorecimentos pessoais e manutenção de seus interesses.

Destacamos, ainda, que, após a promulgação em nível federal da CF de 1988 e da LDB 9.394/96, Santa Catarina publicou a Lei Complementar n. 170, de 7 de agosto de 1998. A gestão democrática das escolas foi referendada entre os princípios da educação escolar no Estado de Santa Catarina, conforme estabeleceu o artigo 3º: “A educação escolar, no Estado

de Santa Catarina, obedece aos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino, na forma desta Lei Complementar e da legislação específica” (SANTA CATARINA, 1998). A legislação estadual, no capítulo V, estabeleceu que a Gestão Democrática da Educação Pública, “[...] entendida como ação coletiva e prática político-filosófica, norteará todas as ações de planejamento, formulação, implementação e avaliação das políticas educacionais e alcançará todas as entidades e organismos integrantes do Sistema Estadual de Educação” (SANTA CATARINA, 1998).

Diferentemente dos demais aportes legais, a Lei Complementar n. 170/1998 definiu mecanismos e instrumentos para a consolidação da gestão democrática, como determina o artigo 19:

Art. 19. Além de outros previstos em lei ou instituídos pelo Poder Executivo, são instrumentos destinados a assegurar a gestão democrática da educação pública:

I - a descentralização do processo educacional;

II - a adoção de mecanismos que garantam precisão, segurança e confiabilidade nos procedimentos de registro dos atos relativos à vida escolar, nos aspectos pedagógico, administrativo, contábil e financeiro, de forma a permitir a eficácia da participação da comunidade escolar e extra-escolar diretamente interessadas no funcionamento da instituição;

III - o funcionamento, em cada instituição de educação básica pública, de Conselho Deliberativo Escolar, com a participação de representantes da respectiva comunidade escolar, local e regional;

IV - o funcionamento, no âmbito do órgão central do Sistema, do Fórum Estadual de Educação, com a participação de representantes das entidades que congreguem os diversos segmentos da sociedade catarinense com interesse na educação (SANTA CATARINA, 1998).

O documento também afirma que a participação da comunidade escolar e extraescolar se constituiu em um instrumento para assegurar a gestão democrática da educação pública. Além disso, o artigo 20 da Lei Complementar 170/1998 evidencia o valor de outro documento, importante mecanismo de democratização da gestão, quando elaborado e reelaborado coletivamente: o projeto político-pedagógico (PPP).

Em relação ao Conselho Deliberativo Escolar (CDE), em Santa Catarina, seu funcionamento e funções foram regulamentados pelo Decreto n. 3.429, de 8 de dezembro de 1998. Segundo o dispositivo, o CDE é um “Órgão Colegiado de caráter consultivo, normativo e avaliativo, que atuará em assuntos referentes à gestão pedagógica, administrativa e financeira da Unidade Escolar” (SANTA CATARINA, 1998).

A atuação do CDE, a construção coletiva do PPP e princípios importantes que integraram a bandeira de lutas por uma gestão democrática na década de 1980 foram modificados a partir de 1990, com a reforma do Estado e educacional, que incorporou

mecanismos gerenciais, trazendo implicações para o campo da gestão escolar. Drabach e Souza (2014, p. 236) destacam que “A adoção do modelo de gestão gerencial na educação brasileira provocou a ressignificação dos princípios da gestão democrática, com forte ênfase nas ideias de autonomia, participação e descentralização, mas agora com sentidos distintos”.

Ainda na esteira dos avanços no campo da gestão democrática, ressaltamos o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC-2004)²². O PEE/SC de 2004, em sua meta 14, contemplava o “Financiamento e a Gestão” da educação no Estado. Em seus “Objetivos e Metas”, a primeira estratégia destaca a eleição de diretores:

- 1) Instituir eleição para diretores na rede pública de ensino, a partir da aprovação deste Plano, com os seguintes critérios:
 - a) ser do quadro efetivo do magistério.
 - b) ter dois anos na unidade escolar.
 - c) ter cinco anos no magistério público.
 - d) licenciatura plena.
 - e) garantir o curso de capacitação, PROGESTÃO, para os diretores eleitos no primeiro ano de gestão.
 - f) mandato de dois anos permitindo uma única reeleição.
 - g) voto paritário entre os segmentos da escola proporcional, sendo: alunos 33%; trabalhadores em educação, em exercício na unidade escolar 33%; pais 33% (SANTA CATARINA, 2004, p. 122-123).

Contudo, o plano também foi arquivado, apesar de intensa movimentação para sua elaboração. Assim, a eleição de diretores não foi materializada no âmbito das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, e a escolha do gestor escolar continuou sendo realizada por meio de indicação do poder executivo. Mas o desejo da realização de eleições ainda estava presente na pauta dos educadores, de seu sindicato e dos movimentos da sociedade civil organizada.

1.3 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: NASCEDOURO DO “NOVO” MODELO DE GOVERNANÇA DAS ESCOLAS PÚBLICAS ESTADUAIS DE SANTA CATARINA

Na seção anterior, evidenciamos que os anseios por uma gestão democrática e participativa no âmbito das escolas públicas estaduais de Santa Catarina se fizeram presentes nos debates, movimentos e documentos construídos ao longo do período destacado nos

²² Santa Catarina contou, ao longo da história da educação, com os seguintes planos: Plano Estadual de Educação 1969-1979; Plano Estadual de Educação 1980-1983; Plano Estadual de Educação 1985-1988. Em relação aos planos que se seguiram, “Em Santa Catarina, o processo de elaboração do Plano foi iniciado no ano de 2002, sendo encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado, mas devido à conjuntura eleitoral da época, o mesmo foi arquivado”. Como resposta às pressões e movimentos da sociedade civil organizada, o processo foi retomado, culminando com “[...] a construção do Plano em 2004, também arquivado” (SANTA CATARINA, 2015, p. 16-17). Finalmente, tem-se o PEE 2015-2024, em vigor no estado.

cenários estadual e nacional. Algumas iniciativas que contribuem para a materialização dessa perspectiva de gestão foram sendo implementadas, entre as quais estão a eleição para gestores de escola (declarada inconstitucional), a atuação do CDE e a elaboração do PPP de forma coletiva.

No entanto, nas primeiras décadas dos anos 2000, observamos a influência internacional na educação catarinense. A OCDE, em 2009, a pedido do governo estadual e da SED/SC, realizou um estudo que, em 2010, resultou na publicação chamada *Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil*. O documento trata da política e da oferta do ensino e da pesquisa no Estado, e faz recomendações sobre as políticas educacionais. O relatório foi objeto de análise do CEE/SC, tornou-se público e emitiu um estudo, em 2012, chamado *Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE*.

O documento da OCDE abordou a temática da *Governança: Gestão do Sistema e da Qualidade*; assim, fez referência à forma como eram escolhidos os gestores (diretores) no Estado de Santa Catarina: “[...] os diretores das escolas são nomeados de duas maneiras. Em alguns casos, são eleitos pela comunidade escolar. Na maioria das vezes, são designados por nomeação política. Ambos os sistemas apresentam desvantagens” (SANTA CATARINA, 2010, p. 244). A análise do CEE/SC também se referiu a essa questão e, diante do estudo da OCDE e suas recomendações, fez as seguintes proposições sobre a gestão escolar:

- a) definição de requisitos para candidatos ao exercício de cargos de direção de escola com base em elevada qualificação pedagógica e técnica;
- b) seleção de diretores de escola com base em formação e compromisso específicos com a gestão pedagógica e administrativa, mediante avaliação de competências e habilidades para o exercício do cargo e de apresentação de plano de gestão;**
- c) criação de programa de formação continuada com base em diagnóstico do perfil dos gestores e da performance da gestão do sistema escolar e das escolas;
- d) criação de programa de avaliação da gestão das escolas, associando desempenho em relação ao plano de metas, desenvolvimento e inovação das práticas pedagógicas, resultados da aprendizagem e do compromisso com a comunidade [...] (CEE/SC, 2012, p. 30-31, grifo nosso).

A publicação da OCDE (2010) e a análise feita pelo CEE/SC (2012) apresentam indícios de uma possível origem dos PGEs em Santa Catarina, e outras ações que estão sendo realizadas no âmbito da rede estadual de ensino. As propostas feitas pelo CEE/SC foram implementadas a partir do ano de 2013, gradativamente: seleção de gestores com base em critérios técnicos e apresentação de um Plano de Gestão Escolar (2013); formação continuada para os gestores, a partir do ano de 2013 e, de maneira mais incisiva, nos anos de 2016, 2017

e 2018; avaliação da gestão, por meio da Sistemática de Avaliação da Gestão Escolar de Santa Catarina (SAGE-SC), realizada no âmbito das escolas públicas estaduais nos anos de 2017 e 2018 (SED/SC, 2018e).

Em 2012, uma nova disputa no que diz respeito à gestão escolar das escolas públicas estaduais se evidenciou, envolvendo dois projetos de lei que foram apresentados à Assembleia Legislativa de Santa Catarina, tratando da eleição direta para gestores das escolas da rede estadual de ensino: “O primeiro é o PL n. 0204.0 de maio de 2012 [...], de autoria da deputada Luciane Carminatti (educadora, com formação em Pedagogia – habilitação em Orientação Educacional e especialização na área de educação especial), do PT [...]” (RODRIGUES, 2013, p. 22); o segundo é o “[...] PL n. 308.7/12 [...], do Deputado Gelson Merísio (presidente de seu partido, o PSD) [...]” (RODRIGUES, 2013, p. 24). Contudo, os projetos não foram apreciados pela Assembleia Legislativa Catarinense, mas arquivados.

A mudança na forma de escolha dos gestores no estado de Santa Catarina foi promovida via decreto governamental anunciado no dia 15 de outubro de 2013 (Dia do Professor), e se aproxima do projeto de lei apresentado pelo deputado Gelson Merísio. O Decreto n. 1.794/2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades, prevê uma nova forma de escolha do gestor: por meio da escolha do Plano de Gestão Escolar.

Como o “novo modelo de escolha do gestor e de governança das escolas públicas estaduais” não foi discutido com a comunidade, não contou com a participação dos sujeitos que atuam no espaço escolar, sendo implantado por um decreto, foi alvo de críticas do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE-SC) que, no boletim n. 22, divulgado em 2013, chamado *Gestão anti-democrática: governo impõe sua vontade via decreto*, declarou seu descontentamento. Para a entidade, o projeto deveria ter sido discutido com a sociedade e se transformar em lei, dando mais garantia de continuidade à política de gestão escolar, alvo de muitas disputas no estado ao longo das últimas décadas:

O Decreto é de competência do Chefe do Poder Executivo, ou seja, Presidente, Governador ou Prefeito e pode ser revogado a qualquer tempo. Já o projeto de Lei pode sofrer emendas e só será revogado por outra Lei. Sendo assim, o Decreto não dá garantia nenhuma de continuidade nos próximos governos, o que defendemos é um projeto de lei elaborado com a participação da sociedade (SINTE-SC, 2013, p. 1).

O boletim do SINTE-SC manifestava a insatisfação da entidade em relação ao modelo de indicação de gestores escolares, realizado pelo poder executivo, afirmava que ele era um desastre. Declarava que a iniciativa governamental se constituía em um “[...] golpe não apenas

na categoria, mas também em toda a comunidade escolar, pois não é de fato um projeto democrático de gestão” (SINTE-SC, 2013, p. 1). O sindicato não via, no decreto, a possibilidade de efetivação de uma gestão democrática e participativa, declarando ser esta “[...] apenas mais uma forma encontrada pelo governo de mascarar a realidade para que as escolas da rede pública estadual continuem como feudos, nas mãos dos partidos políticos que leiloam seu espaço, acobertando desmandos e perseguições” (SINTE-SC, 2013, p. 1).

Já a SED/SC (2018) anunciava a publicação do decreto como um meio legal que possibilitaria a mudança na gestão das escolas públicas estaduais, “[...] valorizando a participação da comunidade escolar nos processos de planejamento e decisão, no aperfeiçoamento da gestão democrática e na transparência das ações pedagógica e administrativa”. Defendia que o novo modelo de escolha de um plano de gestão era “[...] fundamental no sentido de planejar *a priori* a gestão, de submetê-lo à apreciação da comunidade em processo democrático de escolha de direção de escola”.

Diante das contradições evidenciadas pelo posicionamento do SINTE-SC e da SED/SC, percebemos que a gestão escolar é mais uma vez objeto de disputas e tensionamentos no estado de Santa Catarina: os educadores e o sindicato que os representa defendiam a aprovação de um projeto de lei, que deveria ser discutido com a comunidade; já o governo implantou a mudança no meio/forma de escolha do gestor escolar e do modelo de gestão escolar por meio de decreto, causando descontentamento entre os profissionais da educação.

Recorremos novamente às contribuições de Drabach e Souza (2014), que alertam para o fato de que, como estratégia de operacionalização, a gestão gerencial utiliza os princípios da gestão democrática, porém ressignificados. Diante disso, enfatizamos a necessidade de atenção para os rumos e direcionamentos da educação e da gestão das escolas públicas estaduais catarinenses, isso a partir da adoção dos Planos de Gestão Escolar como forma de escolha dos gestores e de governança das escolas públicas estaduais. Nos tempos que se avizinham, é importante refletir sobre os avanços conquistados em quatro décadas, cujos movimentos sempre tiveram como ideais a implementação de uma gestão democrática e participativa no âmbito das escolas públicas estaduais; são propostas que devem ser preservadas em sua essência e precisam ser fortalecidas.

A construção da trajetória histórica da gestão da rede estadual de ensino de Santa Catarina, desde os anos 1980 aos dias atuais, permitiu-nos evidenciar que esse campo foi alvo

de disputas materializadas na conformação da legislação e dos documentos que são referenciais importantes na educação catarinense.

Já a eleição dos gestores foi objeto de tensionamentos ao longo dos anos 1980 e 1990. O governo, por meio da Secretaria de Educação do Estado de Santa Catarina, utilizou, por muito tempo, a indicação como forma de escolha. A eleição direta, garantida por meios legais, não logrou êxito, sendo que a tão sonhada “gestão democrática” foi implantada pelo governo do estado a partir de 2013, por meio de um decreto que instituiu os PGEs, anunciados como possibilitadores dessa perspectiva de gestão.

No entanto, quando analisamos a questão de forma mais aprofundada, percebemos que a “nova forma de escolha dos gestores e governança” pode estar ligada às recomendações de organismos educacionais que tiveram a educação catarinense como objeto de estudo, sendo que princípios outrora defendidos pela gestão democrática são ressignificados (DRABACH, SOUZA, 2014). Diante desse contexto, evidenciamos que, no âmbito das escolas públicas da rede estadual de ensino, ainda há limitações para a materialização da gestão democrática e participativa, sendo esse um ideal que deve continuar no horizonte das aspirações de educadores e educadoras que acreditam nessa perspectiva de gestão como possibilitadora de uma escola pública de qualidade.

Na sequência, apresentaremos as etapas de implementação dos Planos de Gestão Escolar a partir do ano de 2013.

1.4 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: A PROCLAMAÇÃO DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE SANTA CATARINA

Nas seções anteriores descrevemos como ocorreu, a partir de 2013, a implantação de um “novo” modelo de escolha dos gestores e de gestão nas escolas estaduais. A ascensão à função de gestor escolar passou a se dar por meio da escolha do Plano de Gestão Escolar, anunciado como possibilitador da gestão. Essa mudança foi implementada no estado por meio do decreto n. 1794/2013 (SANTA CATARINA, 2013).

Destacamos que, apesar dos avanços na legislação nacional, Santa Catarina ainda utilizava a indicação pelo poder executivo como meio/forma de escolha do gestor escolar. A adoção dos Planos de Gestão Escolar como meio/forma de escolha do gestor escolar das escolas estaduais de Santa Catarina seria uma resposta a um antigo anseio dos educadores que, durante os anos 1980 e 1990, tiveram a eleição de diretores em suas bandeiras de luta,

chegaram a conquistar esse direito por meio legal, porém tiveram essa conquista declarada inconstitucional. No entanto, o modo como foi constituída e conformada, a nova proposta não agradou os educadores.

Diante desse contexto, os objetivos desta seção são refletir sobre a “nova política”, destacando as diferentes etapas de sua implementação a partir do ano de 2013; apresentar a estrutura dos Planos de Gestão Escolar e o processo que culmina com a escolha de um PGE como forma de escolha do gestor e estratégia de gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Pretende-se analisar como esse documento prevê a participação na escola e nos processos de tomada de decisão, identificando quais os espaços e os sentidos atribuídos ao termo “participação” nesse novo modo de pensar a escola.

Partimos do pressuposto de que a adoção dos Planos de Gestão Escolar tem modificado a organização e gestão de escolas públicas estaduais catarinenses, uma vez que, além de alterar a forma de escolha do gestor, o PGE estabeleceu metas, objetivos, ações e estratégias para a escola em um determinado período de tempo, apresentados pelo proponente à função de gestor, submetidos ao parecer de um consultor *ad hoc* e referendados pela comunidade escolar; além disso, a serem avaliados periodicamente em relação à sua execução.

Diante disso, as diferentes fases de implementação dos PGEs e sua execução como orientadores da gestão da escola pública catarinense estão ressignificando os princípios da gestão democrática e de participação no âmbito escolar; e, embora anunciado tendo como princípios “a gestão democrática e a autonomia escolar” (SED, 2013), esse modelo de gestão, na sua forma de operacionalização, revela-se aproximar-se dos valores preconizados pela “nova gestão pública”, assentados nos “[...] conceitos de produtividade, eficácia, excelência e eficiência, importando, mais uma vez, das teorias administrativas as orientações para o campo pedagógico” (OLIVEIRA, 2004, p. 1130). Segundo Drabach e Souza (2014), o conceito de “participação”, nessa lógica, atribui à comunidade a função de execução de tarefas, e às entidades deliberativas, como o Conselho Deliberativo Escolar, uma função fiscalizadora, distanciando-se da concepção de participação defendida pela gestão democrática.

Frente ao exposto, destacamos a importância do estudo da “nova” forma de escolha do gestor e da estratégia de gestão. Precisamos compreender como se deu a formulação dessa “nova” política no estado de Santa Catarina, quais suas fases de implantação, como ela mudou a organização da gestão escolar, bem como o que ela propõe. Faz-se necessário avaliar em que medida os PGEs podem ser assumidos e apresentados como parte integrante da

democratização da escola, considerando que seu destino se conforma a partir de efetiva participação da comunidade. Esses pontos constituem os objetivos das seções a seguir.

1.5 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: ORIGEM, ESTRUTURA E IMPLEMENTAÇÃO

Os Planos de Gestão Escolar foram anunciados e proclamados pelo governo de Santa Catarina como um instrumento legal possibilitador²³ da gestão democrática e como o “novo” modelo de escolha do gestor escolar e de governança das escolas públicas estaduais, no dia 15 de outubro de 2015 (Dia do Professor). Por meio do decreto n. 1794/2013 (SC, 2013), instituiu-se que as escolas deveriam escolher o Plano de Gestão Escolar, e não o candidato. Segundo publicação da FIESC, esse processo difere do que é geralmente concebido, ou seja, “[...] a eleição direta de Diretor pela comunidade escolar, na qual os candidatos se apresentam, no geral, com plataformas e propostas, sem plano definido”. Ainda, conforme a “[...] regulação catarinense, *a prioridade não é o candidato, mas seu plano de gestão*: a comunidade escolar escolhe o plano, não propriamente o candidato, cuja designação decorre daquele” (FIESC, 2017, p. 21, grifo nosso).

Tal processo gerou polêmicas, pois não foi discutido com a comunidade, e os critérios definidos pelo referido decreto não permitiram que todos os integrantes do magistério pudessem apresentar seu Plano de Gestão Escolar e, por meio dele, ser nomeados gestores de escola. O Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Santa Catarina (SINTE-SC) foi uma das primeiras entidades a manifestar sua insatisfação em relação à mudança estipulada pelo decreto, afirmando que a categoria sempre buscou a eleição de diretores como um dos mecanismos para democratização da escola pública, mas o decreto, além de não ter a força de lei, ser algo muito instável e sujeito às mudanças de governo, poderia ser facilmente alterado conforme os interesses do governo, além de limitar a participação dos membros do magistério no processo de escolha dos Planos de Gestão Escolar, pois estabelecia uma série de requisitos para que o proponente pudesse apresentar seu PGE.

²³ A expressão “possibilitadores” foi cunhada e utilizada pela SED/SC ao anunciar a mudança na gestão escolar no estado catarinense. Integrava parte da descrição dos PGEs na página oficial da Secretaria, que foi modificada e não apresenta mais a descrição original. No entanto, a descrição anterior ainda pode ser encontrada na página do Instituto Estadual de Educação, por meio do endereço <http://www.iee.sed.sc.gov.br/servicos/ensino/16971-plano-de-gestao-escolar>. Acesso em: 17 maio 2019.

A estrutura dos Planos de Gestão Escolar foi definida em 2014 pela portaria n. 01/SED, de 22 de janeiro²⁴. Assim, os planos seguem um modelo previamente elaborado, cabendo ao proponente apresentar sua proposta conforme as orientações da SED/SC²⁵, com base nas considerações do consultor *ad hoc* e nas discussões realizadas na comunidade escolar. Como o tempo destinado à inscrição e postagem do plano no sistema WEBGESC foi inferior a um mês, presume-se que os proponentes não tiveram muito tempo para discutir esses planos com a comunidade escolar.

Ao abordar a participação da comunidade escolar, chamada no roteiro de “elaboração do Plano de Gestão Escolar de clientela”, Nascimento (2015, p. 218) afirma que “[...] denota aí uma necessidade de se rever sob qual perspectiva essa ‘clientela’ terá maior, menor ou igual poder de decisão na gestão da escola”. O termo “clientela” apresenta indícios que nos remetem à concepção empresarial de gestão, que vislumbra os alunos, pais e a comunidade como possíveis “clientes” e não como sujeitos, como atores da comunidade na qual estão inseridos. Essa concepção altera a forma e o sentido de participação desses sujeitos no espaço escolar. Paro (2015, p. 97) alerta para a tomada de medidas, e aqui acrescentamos para o uso de termos análogos aos utilizados em unidades produtivas; o autor denomina esses usos de equívocos e afirma que isso “[...] leva a administração da escola a orientar-se pelos mesmos princípios e métodos adotados em empresa capitalista, que tem objetivos antagônicos ao da educação”. Carvalho (2009, p. 1159) sustenta que, na perspectiva gerencialista de gestão, a escola é tida como uma empresa. Nessa concepção, a educação é vista “[...] como um serviço que deve primar pela satisfação do cidadão enquanto cliente-consumidor individual”.

O termo quando utilizado no roteiro de elaboração dos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina, anunciados como possibilitadores de uma gestão democrática, evidencia contradição, uma vez que, nessa perspectiva de gestão, a comunidade escolar não é tida como cliente da escola, e sim integrante, parte constituinte desse espaço.

Já o processo de elaboração dos PGEs 2016 a 2019 seguiu as orientações da portaria 024/2015 da SED/SC, que regulamentou a seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola.

²⁴ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567>. Acesso em: 4 jan. 2019.

²⁵ Em 2015, foi publicada a portaria 024/2015, que orientou a elaboração dos PGEs 2016-2019; a estrutura dos Planos de Gestão Escolar praticamente não sofreu alterações.

Segundo o roteiro, ao elaborar o seu PGE, o proponente “Deve ter como base o projeto político-pedagógico da escola, a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina e a legislação vigente” (SC, 2013). A exemplo do processo de escolha do PGE realizado em 2014, no processo 2015, o proponente deveria seguir as orientações e o roteiro preestabelecidos pela portaria, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 1 – Estrutura dos Planos de Gestão Escolar (2016 a 2019)

(continua)

Componente	Subcomponentes/Orientação	Número de caracteres
Dados do proponente e da unidade escolar		
1. Identificação do proponente	Matrícula Nome Data de nascimento CPF Endereço residencial Telefone E-mail	Não definido
2. Identificação da unidade escolar	Nome Regional Município Endereço Níveis e modalidades de ensino ofertados Quantidade de turmas por etapas e modalidades de educação e turno Quantidade de professores em exercício da docência (efetivos e temporários) Quantidade de professores em outras atividades na escola Quantidade de servidores OBS.: Ao digitar o código lotacional da unidade escolar, os dados da unidade escolar foram importados automaticamente do Sistema de Gestão Educacional de Santa Catarina (SISGESC).	Não definido
3. Comprovação de formação em gestão escolar	Realizar o cadastro do curso de formação continuada ou do comprovante de matrícula em curso de Gestão Escolar; Escanear o certificado ou o comprovante de matrícula do curso em Gestão Escolar, frente e verso, em arquivo único no formato em PDF e postar no WEBGESC – Plano de Gestão Escolar.	02 Megabytes
4. Formação acadêmica	Nível de ensino; Curso habilitado (instituição; início e conclusão).	Não definido
Plano de Gestão Escolar		
5. Título do Plano de Gestão Escolar	Não apresenta orientações.	100 caracteres

(continuação)

Componente	Subcomponentes/Orientação	Número de caracteres
6. Referencial teórico	Apresentar referencial teórico que sustentará o trabalho desenvolvido na escola e processo de ensino e aprendizagem.	8000 caracteres
7. Objetivo geral	De natureza qualitativa, deverá explicitar o resultado mais abrangente que se pretende atingir ao final da realização do Plano de Gestão.	800 caracteres
8. Diagnóstico da escola	O diagnóstico é uma das etapas mais importantes de todo planejamento, pois representa o momento em que se confronta a realidade que se pretende alterar. Para que o diagnóstico apresente a realidade da escola, em sua complexidade, precisa ser elaborado com a participação da comunidade escolar. Para tanto, quanto mais informações relevantes puderem ser reunidas no diagnóstico, maiores as chances de o plano ser bem elaborado. Assim, é importante descrever:	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.
8.1 Dimensão socioeconômica	Caracterização da clientela da escola: - renda familiar; - nível de instrução dos pais ou responsáveis; - profissões predominantes dos pais ou responsáveis; - procedência das famílias; - etnias (percentuais aproximados); - participação das famílias em organizações comunitárias.	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.
8.2 Dimensão pedagógica	- Processo de ensino-aprendizagem. - Conteúdos curriculares e sua adequação à Proposta Curricular de SC e Documento de “Orientação curricular com foco no que ensinar: Conceitos e conteúdos para a Educação Básica (Documento Preliminar)”, de setembro de 2011. - Metodologia de ensino. - Avaliação da aprendizagem. - Relação professor/estudante. - Reuniões pedagógicas, cursos, seminários. - Projetos pedagógicos. - Matrícula. - Rendimento: aprovação, reprovação e abandono. - Desempenho acadêmico dos estudantes em avaliações externas (SAEB, Prova Brasil, IDEB, ENEM, Olimpíadas Nacionais). - Acompanhamento das atividades de aprendizagem dos estudantes pelos pais.	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.

(continuação)

Componente	Subcomponentes/Orientação	Número de caracteres
8.3 Dimensão administrativa	<ul style="list-style-type: none"> - Formação acadêmica e profissional do corpo docente e diretivo. - Condições de trabalho, inclusive o plano de valorização dos profissionais da educação. - Forma de atendimento dos estudantes, pais e professores. - Documentação dos estudantes e professores. - Proposta de Avaliação Institucional. - Participação da comunidade escolar nas instâncias deliberativas da escola. 	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.
8.4 Dimensão financeira	- As alternativas de captação (PDDE, PRODENE, outros...) e aplicação dos recursos financeiros para melhorar a permanência do estudante na escola: planejamento de aquisições diversas (material didático-pedagógico, material de consumo, reparos nas instalações físicas, outros), cursos de formação dos profissionais da escola, participação em feiras, seminários, etc.	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.
8.5 Dimensão física	<ul style="list-style-type: none"> -Instalações gerais: biblioteca (espaço físico, acervo, serviços oferecidos), secretaria, salas de aula e outras, sanitários, etc. -Instalações, condições materiais de laboratórios específicos: ciências, sala de tecnologias, etc. -Condições de acessibilidade para pessoa/estudante com deficiência. - Áreas de convivência e infraestrutura para o desenvolvimento de atividades esportivas, de recreação e culturais. - Local de alimentação e de oferta de serviços. 	O diagnóstico e suas dimensões poderiam apresentar até 16000 caracteres.
9. Metas	São de natureza quantitativa. As metas devem ser globais, por dimensão, tendo por referência o tempo de vigência do Plano de Gestão Escolar. Vale lembrar que as metas devem guardar coerência com o objetivo e devem ter o foco na superação das limitações apontadas no diagnóstico.	150 caracteres para cada meta
10. Ações	São os meios para atingir as metas e os objetivos, considerando as medidas que visam sanar as principais causas dos problemas apontados no diagnóstico, referente às dimensões pedagógica, administrativa, financeira e física. Se as ações forem bem definidas e executadas, as metas e os objetivos serão atingidos.	Definidos por dimensão conforme especificação respectiva a seguir.

(continuação)

Componente	Subcomponentes/Orientação	Número de caracteres
10.1 Dimensão pedagógica	<p>É necessário que o proponente apresente pelo menos uma ação dentro de cada dimensão; caso não haja nenhuma ação prevista para determinada dimensão, faz-se necessário justificar o motivo. Cada ação apresentada deverá contemplar os seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - objetivos específicos: definir os objetivos específicos das ações, por dimensão; - período: estabelecimento de data para a realização da ação; - público-alvo: a quem se destina a ação; - recurso: apontar o recurso financeiro que será utilizado para a realização da ação; - responsáveis pela ação: definir quem será responsável pela execução de cada ação. 	<p>Ação: 1000 caracteres. Objetivos específicos: 1000 caracteres. Período: 16 caracteres. Público-alvo: 200 caracteres. Recurso: 200 caracteres. Responsáveis pela ação: 100 caracteres.</p>
10.2 Dimensão administrativa	<p>É necessário que o proponente apresente pelo menos uma ação dentro de cada dimensão; caso não haja nenhuma ação prevista para determinada dimensão, faz-se necessário justificar o motivo. Cada ação apresentada deverá contemplar os seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - objetivos específicos: definir os objetivos específicos das ações, por dimensão; - período: estabelecimento de data para a realização da ação; - público-alvo: a quem se destina a ação; - recurso: apontar o recurso financeiro que será utilizado para a realização da ação; - responsáveis pela ação: definir quem será responsável pela execução de cada ação. 	<p>Ação: 1000 caracteres. Objetivos específicos: 1000 caracteres. Período: 16 caracteres. Público-alvo: 200 caracteres. Recurso: 200 caracteres. Responsáveis pela ação: 100 caracteres.</p>
10.3 Dimensão financeira	<p>É necessário que o proponente apresente pelo menos uma ação dentro de cada dimensão; caso não haja nenhuma ação prevista para determinada dimensão, faz-se necessário justificar o motivo. Cada ação apresentada deverá contemplar os seguintes itens:</p> <ul style="list-style-type: none"> - objetivos específicos: definir os objetivos específicos das ações, por dimensão; - período: estabelecimento de data para a realização da ação; - público-alvo: a quem se destina a ação; - recurso: apontar o recurso financeiro que será utilizado para a realização da ação; - responsáveis pela ação: definir quem será responsável pela execução de cada ação. 	<p>Ação: 1000 caracteres. Objetivos específicos: 1000 caracteres. Período: 16 caracteres. Público-alvo: 200 caracteres. Recurso: 200 caracteres. Responsáveis pela ação: 100 caracteres.</p>

(conclusão)

Componente	Subcomponentes/Orientação	Número de caracteres
10.4 Dimensão física	É necessário que o proponente apresente pelo menos uma ação dentro de cada dimensão; caso não haja nenhuma ação prevista para determinada dimensão, faz-se necessário justificar o motivo. Cada ação apresentada deverá contemplar os seguintes itens: - objetivos específicos: definir os objetivos específicos das ações, por dimensão; - período: estabelecimento de data para a realização da ação; - público-alvo: a quem se destina a ação; - recurso: apontar o recurso financeiro que será utilizado para a realização da ação; - responsáveis pela ação: definir quem será responsável pela execução de cada ação.	Ação: 1000 caracteres. Objetivos específicos: 1000 caracteres. Período: 16 caracteres. Público-alvo: 200 caracteres. Recurso: 200 caracteres. Responsáveis pela ação: 100 caracteres.
11. Avaliação do plano	Apontar o método e a periodicidade da avaliação.	1400 caracteres
12. Considerações finais	Acrescentar informações ou comentários que julgar necessários.	2800 caracteres
13. Referências	Relacionar obras, periódicos ou demais textos consultados para fundamentar o Plano de Gestão Escolar.	1400 caracteres
14. Parecer do consultor	Considerações realizadas a partir da análise e qualificação do plano pelo consultor <i>ad hoc</i> .	Não definido

Fonte: elaborado pela autora (2019) a partir da Portaria SED/SC n. 024/2015, sistema WEBGESC/Plano de Gestão Escolar²⁶ e Nascimento (2015).

Identificamos poucas alterações na estrutura do plano se comparado ao processo anterior. O processo de 2015 contou com a participação de novos profissionais que se enquadraram nos requisitos do decreto que instituiu a “nova” forma de escolha do gestor e de gestão das escolas públicas catarinenses; foi enfatizada no roteiro a importância da formação específica do gestor, que deveria apresentar comprovação de formação ou matrícula em curso de gestão escolar. Esse item já estava presente no processo anterior regulamentado pela portaria SED/SC 01/2014 e foi reiterado pelo artigo 18º da portaria SED/SC 024/2015:

A comprovação de formação continuada em gestão escolar ou de matrícula em curso de formação continuada em gestão escolar, de no mínimo 200 (duzentas) horas, deverá ser realizada em processos desenvolvidos pela SED ou por instituição de ensino superior por ela credenciada ou em curso de pós-graduação *latu sensu*,

²⁶ Disponível em: <http://sistemas2.sed.sc.gov.br/webgesc/wpuserxtbuscapge.aspx>. Tomamos como referência a versão inicial dos planos postadas pelos proponentes em 2015. Acesso em: fev. 2019.

ofertado por instituição de ensino superior autorizada pelo MEC – Ministério da Educação e/ou CNE – Conselho Nacional de Educação/CEE – Conselho Estadual de Educação.

Destacamos que, em relação à formação do gestor escolar, há diferentes opiniões entre os estudiosos do assunto. Paro (2015, p. 113) defende a perspectiva de que o “O diretor deve ser um educador [...]”, pois todo professor é um conhecedor dos processos pedagógicos da escola, uma das condições necessárias para ser um bom gestor. Faz uma crítica às formações continuadas e palestras oferecidas aos gestores que diferem do seu contexto e de sua prática cotidiana. Afirma que é comum ouvir dos dirigentes escolares “[...] que frequentam ou frequentaram tais cursos é que estes servem quase tão somente para atribuir ‘pontos’ na carreira escolar, porque tal formação fica distante dos problemas que os diretores enfrentam em seu dia a dia” (PARO, 2015, p. 113).

Já Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 476) afirmam que “Todos os profissionais da escola precisam estar aptos a dirigir e participar das formas de gestão”. No entanto, em razão da natureza da função, “[...] da necessária divisão de funções, correspondente à lógica da administração, deve-se ressaltar que algumas pessoas têm atribuições específicas de direção e coordenação, o que implica especialização profissional”. Enfatizam, ainda, que a função requer “[...] uma formação específica a fim de buscar soluções para os problemas, saber coordenar o trabalho conjunto, discutir e avaliar a prática, assessorar os professores e prestar-lhes apoio logístico na sala de aula”.

Melo e Torres (2017, p. 825) citam Souza (2006), em que cujos estudos evidenciam “que a formação específica não influencia muito a prática do diretor escolar”; os resultados de suas pesquisas apontam que “[...] não há diferença nos resultados dos trabalhos desenvolvidos por diretores com formação específica e de diretores com outra formação docente”.

Há autores que defendem que a formação continuada tem papel importante na formação do gestor, desde que vinculada com sua função e realidade vivenciada ao desempenhá-la; no entanto, “Os conteúdos a serem abordados são importantes, mas precisam ser vinculados a elementos que tenham relação direta com a essência da função a ser desempenhada” (SOUZA; GOUVEIA, 2010, p. 176).

Em relação aos conhecimentos necessários ao gestor escolar, afirmam Souza e Gouveia (2010):

A formação específica predominante para atuar na direção escolar, assim, não é uma formação técnico-administrativa, mas uma formação político-pedagógica os fundamentos do direito à educação, sobre as políticas educacionais e sua gestão,

sobre a organização escolar e educacional no país, sobre o planejamento escolar e educacional, elementos que determinam os conteúdos das salas ambiente/disciplinas do referido curso (SOUZA; GOUVEIA, 2010, p. 176-177).

Em Santa Catarina, a legislação que norteia o processo de escolha do gestor escolar e a forma de governança das escolas, prevê que o proponente do PGE seja um educador com formação em licenciatura plena nas diferentes áreas do conhecimento que abrangem a educação, porém exige que o candidato apresente curso de especialização em gestão escolar ou curso de formação continuada de no mínimo 200 horas em instituições credenciadas. A confirmação dessa condição é um pré-requisito para a postagem e homologação da inscrição do PGE. Além disso, o gestor, ao assumir, deve frequentar curso de formação continuada oferecido pela SED/GERED/SC. Diante das contribuições dos teóricos e estudiosos do assunto, essa perspectiva corrobora com aqueles que defendem que todo educador pode exercer a função de gestor, mas, por outro lado, exige formação na área de atuação, um dos pré-requisitos para a inscrição/homologação do PGE. A formação continuada é ofertada pela SED/SC por meio de cursos descentralizados que acontecem nas GEREDs.

Outro aspecto que chama a atenção no processo de escolha dos novos gestores, que aconteceu em 2015, é a manutenção do termo “clientela da escola”, forma essa de identificar os alunos, pais e responsáveis, conforme observado no diagnóstico proposto pela portaria 024/2015 (SED/SC), parte que integra a estrutura do PGE em sua dimensão socioeconômica. Essa questão já havia chamado a atenção no processo de 2014, na análise de Nascimento (2015) e foi mantida no processo de escolha de 2015. Ou seja, há indícios de que a concepção empresarial, na qual esses sujeitos são considerados clientes, possa estar presente na conformação dos Planos de Gestão Escolar.

1.5.1 Planos de Gestão Escolar (2014-2015)

O decreto SC 1794/2013 previa que os gestores que estavam na função, indicados pelo poder executivo, uma das formas consideradas menos democráticas de escolha de dirigentes escolares, poderiam continuar na gestão caso apresentassem um PGE e ele fosse aprovado em todas as etapas previstas na legislação e escolhido pela comunidade escolar.

Dessa forma, gestores que atuavam nas escolas públicas estaduais por meio da indicação puderam elaborar seu Plano de Gestão Escolar. Apenas nas escolas em que houve vacância do cargo houve uma nova seleção de dirigentes escolares. Os PGEs foram avaliados por consultores *ad hoc* e submetidos à consulta pública junto aos diferentes atores da

comunidade escolar. Conforme a Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina (SED/SC), isso representa “[...] uma nova forma de escolha da função de diretor na rede estadual de ensino, por meio da seleção de Plano de Gestão Escolar”²⁷. Os primeiros Planos de Gestão Escolar tiveram vigência até 31 de dezembro de 2015 (SANTA CATARINA, 2013).

No primeiro processo de seleção, as etapas do processo de escolha dos PGEs seguiram o cronograma definido pelo edital n. 07/SED/13/03/14²⁸; esse documento sofreu alterações em relação às datas inicialmente previstas, publicadas no Diário Oficial em 13 de maio de 2013. As inscrições e postagens dos PGEs aconteceram entre 24 de março e 17 de abril. A análise e a qualificação dos PGEs pelos consultores *ad hoc* aconteceram entre 18 de abril e 10 de junho. Nesse mesmo período, entre os dias 17 de abril e 13 de junho, foram formadas as Comissões Escolares de Gestão e aconteceram as defesas dos planos no âmbito das escolas. No dia 13 de junho, aconteceu a votação para a escolha dos PGEs na unidade escolar, sendo que os gestores escolhidos foram designados e empossados até o dia 30 de junho de 2014.

Em relação à *inscrição* do proponente, é importante destacar que, na seleção dos PGEs de 2014, o decreto SC n. 1794/2013 estabeleceu como primeiro critério “ser professor efetivo do Quadro do Magistério Público estadual” (SANTA CATARINA, 2013). Portanto, os demais membros do magistério público estadual, entre os quais destacamos os especialistas em assuntos educacionais (administradores, supervisores e orientadores), assistentes técnicos pedagógicos e assistentes de educação, não puderam participar desse processo.

Ponto polêmico também foi a votação, pois os votos tiveram pesos diferenciados, conforme os seguintes critérios de valoração estabelecidos pelo decreto: I – peso 2 (dois) relativamente à escolha dos pais ou responsáveis; II – peso 1 (um) relativamente à escolha dos estudantes; e III – peso 1 (um) relativamente à escolha dos profissionais da educação (SANTA CATARINA, 2013). Percebe-se claramente que o voto do segmento pais ou responsáveis tem um valor maior do que o voto do professor/funcionário, e até mesmo que o do aluno; esses integram o dia a dia da escola, conhecem sua organização e processos, porém o peso de seu voto foi desvalorizado perante o voto do primeiro segmento destacado.

Seguindo a descrição da escolha dos PGEs apresentados pelos proponentes à função de gestor escolar em Santa Catarina em 2014, conforme notícia divulgada no *site* do governo

²⁷ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567>. Acesso em: 14 abr. 2018.

²⁸ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567/editais-422>. Acesso em: 04 jan. 2018

do estado de Santa Catarina²⁹, foram “[...] escolhidos novos gestores em 83 escolas onde o cargo está vago. Nas demais escolas, os atuais diretores terão que apresentar um projeto de gestão com vigência para o segundo semestre de 2014 e primeiro semestre de 2015” (SANTA CATARINA, 2014a). Dito de outra forma, somente 83 escolas públicas estaduais tiveram novos gestores proponentes; nas demais, os gestores que já atuavam apresentaram seu PGE.

É importante esclarecer que, nas escolas onde havia apenas um PGE apresentado pelo candidato que se enquadrava nos critérios estabelecidos, a comunidade votou na sua aceitação ou rejeição; já naquelas em que havia mais de um PGE, a comunidade optou por um deles. Nas escolas em que não houve apresentação de PGE, a Secretaria de Estado da Educação nomeou um gestor *pro tempore* após um processo de escuta da comunidade, Conselho Deliberativo Escolar, Secretaria de Desenvolvimento Regional (SDR) e Gerências Regionais de Educação (NASCIMENTO, 2015).

Destacamos o papel do CDE tanto no processo de coordenação do novo modelo de escolha do gestor no âmbito das escolas quanto nos casos em que não houve plano apresentado ou escolhido na escola, na indicação do gestor que assumiria a função como *pro tempore*. Conforme Drabach e Souza (2014, p. 233), os Conselhos Escolares “[...] têm como principal função possibilitar a participação da comunidade na gestão da escola. É o espaço no qual os pais podem ser ouvidos e podem participar das decisões que são tomadas”. Sabemos da importância da entidade no âmbito da escola, e da luta para que esse seja realmente um espaço de participação e deliberação, sendo sua existência um dos indicativos da gestão democrática da escola. Todavia, a legislação que instituiu os PGEs em Santa Catarina obrigou as unidades escolares a constituírem os CDEs, que não estavam ainda em funcionamento, evidenciando que durante todo o processo está presente a responsabilização desse órgão na condução da escolha do gestor, no acompanhamento da execução do plano e na avaliação dos Planos de Gestão Escolar e da gestão escolar. Dessa forma, o CDE tem seu papel ressignificado e passa a exercer uma função fiscalizadora, conforme aponta Drabach (2013).

Essa responsabilização está posta nas bases legais que instituíram os PGEs, com destaque para a portaria n. 05/2014 publicada pela SED/SC. No artigo 2º, é evidenciada a responsabilidade do CDE na condução do processo de escolha e, na sua ausência, ela será suprida pela Associação de Pais e Professores (APP): “Art. 2º A Comissão Escolar de Gestão

²⁹ Disponível em: <https://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/educacao-noticias/comeca-o-novo-processo-de-escolha-dos-diretores-escolares-em-sc>. Acesso em: 28 dez. 2018.

será instalada por iniciativa do Conselho Deliberativo Escolar – CDE ou nos casos em que não haja CDE, pela Associação e Pais e Professores – APP)” (SANTA CATARINA, 2014d).

O documento reforça a orientação dada anteriormente pela portaria que guiou todo o processo de seleção dos PGEs em 2014, a 01/2014: “§ 5º A unidade escolar, que ainda não possui Conselho Deliberativo Escolar – CDE, terá até a data da assinatura do Termo de Compromisso para implantá-lo, conforme estabelecido no § 2º, Art. 21 da Portaria SED/SC nº. 01, de 22 de janeiro de 2014” (SANTA CATARINA, 2014c). Evidencia-se que, em algumas escolas no estado, o CDE ainda não estava instituído, sendo que sua implantação integra compromisso do gestor escolhido ao assumir a função e assinar o termo de gestão escolar.

Segundo notícia divulgada em 2014³⁰, no período da escolha dos PGEs, para a coordenadora do novo modelo de escolha dos gestores das escolas públicas estaduais catarinenses, Maristela Fagherazzi, “[...] ele vem fortalecer a criação de uma cultura participativa nas escolas”. Enfatiza que “A ideia é que os diretores atuais elaborem os planos de gestão junto à comunidade escolar, principalmente com as famílias” (DC, 2014). Ainda conforme a coordenadora, em 2014, cerca de 1.111 escolas passaram por esse processo, sendo que em 83 escolas aconteceu o processo completo e, nas demais, o gestor que estava apresentou o PGE, submeteu-o às etapas previstas no decreto 1794/2013, à consulta pública e permaneceu na função até 2015.

A adoção dos PGEs como “novo modelo” de escolha dos gestores e de gestão das escolas públicas estaduais catarinenses, segundo declaração de Maristela Fagherazzi, acaba com o velho modelo de indicação, o que representa um avanço, pois Santa Catarina figurava “[...] como o Estado que mais tinha diretores indicados politicamente. De acordo com dados da Prova Brasil 2011, 86% de diretores de colégios estaduais assumiram o cargo por essa prática, que é mantida em apenas seis Estados” (DC, 2014).

O resultado final do processo de escolha dos gestores por meio dos Planos de Gestão Escolar, realizado em 2014, mostra que a maioria dos gestores que haviam sido indicados politicamente permaneceu na função após apresentar seus PGEs, analisados e qualificados por banca avaliadora e referendados pela comunidade escolar. Segundo informação divulgada pela SED/SC, disponível no *site* da Secretaria, e divulgado por meio de material analisado em

³⁰ Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/03/transicao-para-eleicao-de-diretores-em-sc-comeca-nas-escolas-estaduais-4455467.html>. Acesso em: 31 dez. 2018.

reunião técnica com as GEREDs nos dias 4 e 5 de agosto de 2014³¹, em 89% das escolas os gestores permaneceram no cargo, em 6% das escolas foram nomeados gestores *pro tempore*³² e em 5% das escolas foram nomeados gestores novos, que tiveram seus PGEs validados e aprovados.

Conforme já descrito e previsto pelo decreto SC 1794/2013, os primeiros Planos de Gestão Escolar tiveram vigência até o final de 2015, sendo que nesse mesmo ano ocorreu novo processo de escolha nas escolas públicas estaduais catarinenses.

1.5.2 Planos de Gestão Escolar (2016-2019)

Já em 2015, aconteceu novo processo de escolha dos Planos de Gestão Escolar como meio/forma de escolha do gestor nas escolas catarinenses. Esses são os PGEs que compõem a análise e o *corpus* documental de nossa pesquisa. A escolha se deu considerando que, nesse processo, de fato ocorreu a participação de novos proponentes, embora ainda de forma bastante regulada, uma vez que em 2014, como vimos, a grande maioria dos gestores que haviam sido anteriormente indicados permaneceu na função, após seguir as etapas previstas pelo decreto 1794/2013, ter seu PGE aprovado por banca examinadora e referendado por votação da comunidade escolar.

Ainda no que diz respeito à escolha dos PGEs que aconteceu em 2015, destacamos que puderam concorrer os membros do magistério público estadual que se enquadravam nos requisitos preconizados pelo decreto SC 1794/2013; esse documento sofreu alterações no decorrer do processo, especialmente no que diz respeito a essa questão. Conforme o artigo 9º do decreto e suas alterações, para fazer parte do processo de escolha, o candidato deveria:

- I – ser professor, especialista em assuntos educacionais ou assistente técnico pedagógico, efetivo do Quadro do Magistério Público estadual; (Redação alterada pelo Decreto Nº 243, de 2015)
- II – optar expressamente pelo regime de dedicação exclusiva, a ser ratificado no Termo de Compromisso de Gestão de que trata o § 2º do art. 11 deste Decreto, para ocupar a FG de diretor de escola; (Redação alterada pelo Decreto Nº 243, de 2015)
- III – não ter sofrido, no exercício de função pública, penalidades disciplinares;

31 Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567>, com o título “Reunião Técnica com as GEREDs – 4, 5 e 6 de agosto 2014”, publicado em 15 de setembro de 2014. Acesso em: 7 jan. 2018.

32 A expressão *pro tempore* diz respeito à nomeação de diretores temporários nas escolas em que houve vacância do cargo de gestor, ou não houve apresentação ou aprovação do Plano de Gestão. Conforme a Portaria 01/2014, “Art. 18 Na vacância da função de diretor, e restando ainda um período igual ou superior a metade daquele referido no art. 5º do Decreto SC Nº 1794/13, após ouvido o Conselho Deliberativo Escolar e SDR/GERED, será nomeado pela SED um diretor *pro tempore*, até a conclusão de novo processo de escolha”.

IV – ter o estágio probatório homologado e publicado no Diário Oficial do Estado (DOE); V – estar em efetivo exercício na rede estadual de ensino;

VI– dispor de carga horária de 40 (quarenta) horas semanais de dedicação à escola; (Redação alterada pelo Decreto Nº 243, de 2015);

VII – comprovar a conclusão ou a matrícula em:

a) curso de formação continuada em gestão escolar, de no mínimo 200 (duzentas) horas, ofertado pela SED ou por instituição de ensino superior credenciada pela SED; ou

b) curso de pós-graduação lato sensu em gestão escolar, ofertado por instituição de ensino superior autorizada pelo Ministério da Educação (MEC) ou pelo Conselho Nacional de Educação (CNE); (Redação alterada pelo Decreto Nº 284, de 2015)

VIII – Não possuir mais de 5 (cinco) faltas injustificadas nos 3 (três) anos anteriores à inscrição do Plano de Gestão Escolar; (Incluído pelo Decreto Nº 307, de 2015)

IX - não ter sido destituído da função de diretor; e (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015)

X – ter concluído o transcurso de 12 (doze) meses a partir da remoção. (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015)

XI – não se encontrar na condição de professor readaptado. (Incluído pelo Decreto Nº 307, de 2015) XI – não se encontrar na condição de readaptado. (Redação alterada pelo Decreto Nº 359, de 2015).

§ 1º Os profissionais de educação de que trata o caput deste artigo, interessados em participar do processo de escolha do Plano de Gestão Escolar deverão inscrevê-lo em apenas 1 (uma) escola. (Redação alterada pelo Decreto Nº 243, de 2015)

§ 2º O especialista em assuntos educacionais ou o assistente técnico-pedagógico interessado deverá: (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015)

I- Inscrever o Plano de Gestão Escolar na sua escola de lotação; e (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015)

II- Prever no seu Plano de Gestão Escolar a forma de gerir a coordenação pedagógica durante o período em que estiver no exercício da FG de Diretor de Escola. (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015)

§ 3º Será concedida alteração temporária, enquanto perdurar a FG de Diretor de Escola, aos profissionais de educação que possuírem carga horária inferior a 40 (quarenta) horas semanais (Incluído pelo Decreto Nº 243, de 2015) (SANTA CATARINA, 2013).

Percebe-se que o decreto SC 1794/2013 sofreu várias alterações ao ser aplicado no processo de escolha dos PGEs 2016-2019. Nascimento (2015, p. 221) alertava para o fato de o “novo” modelo de gestão das escolas públicas estaduais catarinenses estar pautado em decreto e não em lei específica: “[...] esta forma de formalização pode juridicamente ser revogada, cancelada a qualquer momento”. Demonstrava preocupação ao afirmar que o uso desse “[...] instrumento facilita a alteração do seu conteúdo ou simplesmente a sua revogação a qualquer momento pelo governador”. E, de fato, as alterações aconteceram. A primeira diz respeito à possibilidade de outros profissionais do magistério público estadual poderem propor um PGE, considerando que, no decreto de 2013, somente os ocupantes do cargo de professor poderiam elaborar seu plano. Com a alteração da legislação em 2015, especialistas em assuntos educacionais (administradores, supervisores e orientadores escolares), bem como assistentes técnicos pedagógicos, também puderam participar do processo, o que representou um avanço em relação ao processo de escolha que ocorreu no ano de 2014. Já em 2017, o decreto

1794/2013 sofreu uma nova alteração e possibilitou que os assistentes de educação³³ também pudessem apresentar seu plano. É importante destacar que somente servidores efetivos podem concorrer.

Assim, as inúmeras alterações no decreto revelam disputas, avanços e limitações no que diz respeito à participação, uma vez que a primeira alteração ampliou o número de servidores efetivos que puderam participar desse processo. No entanto, alguns pontos são questionados, como o aumento dos requisitos para concorrer, que foi acontecendo ao longo dos anos, limitando a participação aos servidores que se enquadram nos critérios. Em 2013, eram sete os requisitos necessários para o servidor poder apresentar o seu plano; em 2014, esse número subiu para dez; e, em 2017, para onze. Ou seja, ao mesmo tempo que se possibilitou que mais profissionais participassem do processo, aumentaram-se as exigências e regras para que sua participação fosse homologada. Isso evidencia certo controle sobre quem participa do processo, uma participação regulada, pois, ao se estabelecer muitos requisitos, os servidores que não se enquadram são eliminados do processo.

Bobbio (2017), ao propor uma definição de “democracia”, defende que as decisões coletivas devem estar baseadas em regras. Para o autor, a participação dos interessados em processos decisórios deve ser ampla, estar prevista e ser facilitada. Diante das afirmações sabemos que, no jogo democrático, exige-se o respeito às “regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (BOBBIO, 2017, p. 38); no entanto, essas regras não podem configurar uma restrição à própria democracia, que presume a igualdade entre todos. Associando essa questão ao processo de escolha dos PGEs em Santa Catarina, um dos pontos mais polêmicos do decreto SC 1794/2013 foi o inciso VIII do artigo 9º: “Não possuir mais de 5 (cinco) faltas injustificadas nos 3 (três) anos anteriores à inscrição do Plano de Gestão Escolar; (Incluído pelo Decreto Nº 307, de 2015)”. Essa alteração impossibilitou a participação de muitos professores e servidores do magistério público catarinense que integram movimentos grevistas ou estiveram presentes em assembleias regionais e estaduais da categoria e, por esse motivo, haviam recebido faltas injustificadas.

Em julho de 2015, o SINTE-SC divulgou matéria intitulada “Gestão Antidemocrática: Professores Grevistas são impedidos de disputar a eleição de diretores”³⁴, tornando pública a insatisfação da entidade em relação ao critério que impossibilitava os servidores do magistério

³³ O cargo de assistente de educação em Santa Catarina corresponde ao antigo cargo de secretário de escola. Sua inclusão no processo de escolha dos PGEs como forma de escolha do gestor escolar foi possível por meio do Decreto n. 1.281, de 2017.

³⁴ Conforme matéria divulgada em: <http://sinte-sc.org.br/Noticia/1242/gestao-antidemocratica-professores-grevistas-sao-impedidos-de-participar-de-eleicao-de-diretores>. Acesso em: 28 dez. 2018.

público catarinense com mais de cinco faltas nos três anos que antecediam a inscrição do PGE de realizar sua inscrição. O sindicato afirma na matéria divulgada em seu *site* que o governo, “Ao impedir que profissionais grevistas participem do Plano de Gestão alegando que as faltas injustificadas são um impeditivo a sua participação, deixa bem claro quem realmente tem o poder, e certamente não é o povo”.

Diante do impedimento, o SINTE-SC entrou com ações individuais, que foram deferidas pela justiça catarinense, garantindo a homologação da inscrição dos professores grevistas no processo de escolha, conforme anunciado pelo sindicato em novembro de 2014³⁵: “As primeiras liminares garantindo a participação de professores/as grevistas no Plano de Gestão já foram concedidas pela justiça após o ingresso de ação individual feita pela Assessoria Jurídica do SINTE/SC”.

Em 2015, o processo de escolha e implementação dos PGEs que possibilitariam a nomeação dos gestores proponentes referendados pelos consultores *ad hoc*, e pela comunidade escolar, norteados as ações das escolas públicas estaduais catarinenses, a partir de 2016, seguiu determinadas etapas que podem ser visualizadas no quadro a seguir.

Quadro 2 – Etapas de implementação dos PGEs (2016-2019)

(continua)

PERÍODO/DATA	ETAPA
03/08/2015 a 04/09/2015	Inscrição e postagem do Plano de Gestão Escolar no Sistema WEBGESC no Portal da Educação (www.sed.sc.gov.br), ou pelo link: http://sistemas2.sed.sc.gov.br/webgesc/ .
03/08/2015 a 11/09/2015	Homologação ou não da inscrição do proponente no Sistema WEBGESC, em observância aos requisitos do Art. 9º do Decreto SC n. 1794/13, com alterações introduzidas pelo Decreto SC n. 243/15, pelo Decreto SC n. 248/15 e pelo Decreto SC n. 307/15, pela Comissão Regional de Gestão Escolar.
14/09/2015	Publicação das inscrições homologadas no portal da SED.
21/09/2015 a 25/09/2015	Criação da Comissão Escolar de Gestão.
21/09/2015 a 31/12/2015	Organização do processo eleitoral pela Comissão Escolar de Gestão Escolar.
15/09/2015 a 08/10/2015	Análise e qualificação dos Planos de Gestão Escolar por banca avaliadora, constituída por consultores <i>ad hoc</i> , e validação pela SED.
09/10/2015	Publicação, pela SED, dos Planos de Gestão e dos pareceres elaborados pelos consultores <i>ad hoc</i> .
15/09/2015 a 24/11/2015	Defesa pública dos Planos de Gestão Escolar nas escolas/comunidades escolares.
26 ou 27/11/2015	Votação para escolha do PGE.

³⁵ Informação disponível em: <http://sinte-sc.org.br/Noticia/1338/sinte-garante-na-justica-participacao-de-grevistas-no-plano-de-gestao>. Acesso em: 31 dez. 2018.

(conclusão)

PERÍODO/DATA	ETAPA
Até 04/12/2015	Comissão Regional envia para a SED/DIEB relatório com o nome, o número de inscrição no WEBGESC e o nome da escola dos proponentes escolhidos.
02/01/2016	Designação e posse do proponente escolhido pela comunidade escolar e assinatura do Termo de Compromisso de Gestão Escolar, com vigência até 31/12/2019.
Ações 2016 2017 2018	Revisão anual do PGE com base nas considerações do consultor <i>ad hoc</i> e orientações da SED/SC. Avaliação anual da gestão escolar por meio da Sistemática de Avaliação da Gestão Escolar (SAGE). Formação continuada para o gestor escolar.

Fonte: elaboração da autora com base no decreto SC n. 1794/2013 e suas alterações e edital SED/SC n. 021/2015.

Segundo o edital SED/SC 016/2015, alterado pelo edital SED/SC 021/2015, a escolha dos PGEs obedecia a um cronograma bem específico. As inscrições dos PGEs dos candidatos proponentes no sistema WEBGESC aconteceu entre os dias 3 de agosto e 4 de setembro de 2015. Posteriormente esses planos foram homologados ou não pela Comissão Regional de Gestão Escolar, seguindo os critérios estabelecidos pelo decreto SC n. 1794/2013 e suas alterações. As escolas criaram uma Comissão Escolar de Gestão Escolar com o objetivo de organizar o processo eleitoral no período de 21 de setembro a 31 de dezembro; essa comissão era responsável pelas ações decorrentes do novo processo no espaço escolar. Destacamos que, em cada GERED do estado, foi criada uma Comissão Regional de Gestão e, no âmbito da SED/SC, a Comissão Estadual foi responsável pelo processo de escolha nas escolas de sua abrangência.

Os planos homologados foram submetidos à análise e qualificação realizada por consultores *ad hoc*³⁶ (SED/SC, 2015j). Os pareceres emitidos, com apontamentos e sugestões, foram anexados ao final de cada PGE e estão disponíveis para consulta no sistema WEBGESC – Plano de Gestão Escolar. É importante destacar que nenhum PGE foi indeferido pelos consultores *ad hoc*. Na etapa seguinte, a SED/SC validou os planos e publicou lista final

³⁶ Os profissionais chamados “consultores *ad hoc*” foram selecionados no processo de escolha que ocorreu em 2015 por meio do edital da SED/SC 023/2015, cujo objetivo era a formação de um cadastro de consultores *ad hoc* para constituir uma banca avaliadora de Plano de Gestão Escolar (PGE) das unidades escolares da rede estadual de ensino. Os consultores foram formados por profissionais externos à Secretaria de Estado da Educação, sendo requisitos para inscrição, conforme o edital, graduação na área da educação e pós-graduação na área de gestão; ou possuir graduação e pós-graduação na área da educação; comprovada experiência em gestão educacional e/ou pesquisa na área da Educação; comprovada experiência na orientação e revisão de Trabalhos de Conclusão de Curso, monografias, relatórios de estágio e artigos científicos em Curso de Licenciatura. Informação disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em: 2 jan. 2019.

dos PGEs homologados. Na lista publicada pela secretaria, em 28 de setembro de 2015, com o título “Inscrição PGE homologada Final após recurso 28/09/2015”, decorrido o prazo de recursos, foram homologadas 1184 inscrições. A secretaria também divulgou o documento “Inscrição PGE não homologada final após recursos 28/09/15”, sendo que 164 inscrições não foram homologadas, decorrido os prazos legais³⁷.

Também julgamos necessário esclarecer como ocorre a “campanha e a propaganda” chamada “defesa pública” dos planos dos candidatos proponentes à função de gestor. Essa foi definida pelos editais SED/SC 016 e 021/2015, sendo que a Comissão Escolar de Gestão, responsável pelo processo de escolha no contexto da escola, é responsável por definir antecipadamente um momento para a defesa pública dos planos, em que os candidatos proponentes possam apresentar suas propostas. Conforme o edital os candidatos também poderiam elaborar e distribuir panfletos com fotografia e nome dos proponentes, desde que autorizados pela Comissão Escolar de Gestão, sendo que nos mesmos deveriam ser apresentadas as propostas do Plano de Gestão Escolar.

A defesa pública dos planos foi encerrada até 02 dias do período que antecedeu a votação, e mesmo onde havia candidato único, o processo ocorreu para que a comunidade pudesse ter a oportunidade de conhecer as propostas do Plano de Gestão apresentado. A defesa deveria ser feita pelos proponentes na escola em que estavam inscritos, sendo que o período da defesa deveria acontecer em horários que não interrompessem as aulas.

As votações aconteceram nos dias 26 ou 27 de novembro, sendo a data estipulada pela Comissão Escolar de Gestão. Conforme informação do *site NSC Santa*³⁸, participaram desse processo “1.091 escolas estaduais de Santa Catarina. O pleito, porém, não será pela tradicional escolha de chapas. Com pesos de voto diferentes, pais, alunos, professores e servidores vão escolher o Plano de Gestão Escolar dos próximos quatro anos” (NSC Total, 2015). É no mínimo curioso o destaque dado pelo jornal em relação à forma de escolha dos gestores, afirmando que o processo se diferencia da tradicional escolha de chapas, uma vez que em Santa Catarina, há muito tempo não aconteciam eleições ou formas mais democráticas de escolha para dirigentes das escolas públicas estaduais.

Conforme o edital SED/SC 016/2015, cada escola deveria organizar três urnas distintas para a votação, sendo uma destinada aos pais ou responsáveis, cujo voto tinha peso

³⁷ Informações disponíveis em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em: 2 jan. 2019.

³⁸ Matéria disponível em: <https://www.nscotal.com.br/noticias/escolas-estaduais-de-sc-iniciam-eleicao-dos-novos-diretores>. Acesso em 18 set. 2018.

2,00, outra destinada aos profissionais da educação (professores e funcionários), com peso 1,00, e outra destinada aos alunos, também com peso 1,00. Em relação ao voto de pai, mãe ou responsável, cada família com filhos menores de 18 anos teria direito somente a um voto, independentemente do número de filhos matriculados na escola. Por exemplo, se o pai do aluno X votasse, a mãe não poderia votar.

A votação se constituiu em um dos pontos polêmicos do processo de escolha dos PGEs em 2015, pois nesse pleito houve a ampliação dos espaços de participação e, em muitos casos, disputas quando mais de um proponente havia apresentado seu plano de gestão para determinada unidade escolar. Essa é uma experiência nova, que representa um avanço em relação à indicação como forma de escolha do gestor, utilizada anteriormente, porém apresentou vários aspectos que foram alvo de questionamentos.

Apesar de a votação ser direcionada ao Plano de Gestão Escolar³⁹, na prática, muitos acabaram votando no proponente sem muito conhecimento das propostas de seu plano, situação semelhante ao que acontece em eleições em outros níveis, em que o cidadão vota no candidato sem conhecer profundamente suas propostas. Também ocorreram denúncias de supostas compra de votos, como em matéria divulgada pela G1 Santa Catarina: “*Em áudio, professora tenta comprar voto de alunos em eleição de diretoria*”⁴⁰. Essas situações nos levam a refletir sobre a necessidade de construção do processo democrático de participação, no espaço escolar e na sociedade como um todo. Como afirma Demo (1988, p. 73), “O processo eleitoral também é completo e frágil, demorando muito até se obterem fórmulas aceitas em comum e respeitadas”. Nele, estão presentes “[...] vícios comuns da corrupção eleitoral, antes da eleição, durante e depois, bem como o vazio das lideranças competentes, ou a intromissão de forças externas e estranhas”. Demo (1988, p. 72-73) alerta para o fato de que “a democracia dá muito trabalho” e, diante dos impasses, das dificuldades, das discussões, “Em muitos casos, pode até surgir a insinuação de que em termos autoritários as coisas andavam melhor, porque se decidia rápido, ou tudo estava decidido”. Para o autor, a “Democracia é uma planta tão essencial, quanto frágil. É extremamente mais fácil matá-la, do que trazê-la ao amadurecimento”. Muitas vezes os aspectos negativos do processo de eleição para diretores, ou, no caso de Santa Catarina, da escolha dos Planos de Gestão Escolar, são

³⁹ Esse novo modelo ainda não foi totalmente incorporado no âmbito das escolas, sendo o voto direcionando ao proponente e não ao plano. No entanto, ao escolher o PGE por meio de votação, em caso de vacância, esse direcionará os rumos da escola, sendo que o novo diretor que assumirá em caráter *pro tempore* executará o PGE escolhido anteriormente.

⁴⁰ Disponível em: <http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/11/em-audio-professora-tenta-comprar-voto-de-alunos-em-eleicao-de-diretoria.html>. Acesso em: 7 jan. 2018.

destacados por aqueles contrários às formas mais democráticas de escolha, servindo como argumento para defenderem o retorno de formas mais conservadoras, como a indicação política, utilizada no estado por décadas, como forma de escolha de diretores.

Uma gestão democrática e, por conseguinte, participativa dá trabalho, requer espaços de deliberação, reflexão, discussão. Diante disso, sempre haverá forças conservadoras que, mediante as adversidades do processo democrático, defenderão o retorno a mecanismos mais centralizadores, autoritários, afirmando que, “naquele tempo”, as coisas andavam melhor ou eram mais rápidas, como anunciou Demo (1988). Mesmo que os avanços sejam pequenos e o modelo apresente limitações, para grupos conservadores e autoritários, eles são inadmissíveis.

No processo de escolha dos PGEs, em 2015, novamente a forma de valoração dos votos foi ponto polêmico, uma vez que, a exemplo do processo de 2014, ao voto do segmento pais foi atribuída a valoração 2,00, enquanto o voto dos profissionais da educação (professores e funcionários), bem como dos alunos, apenas 1,00. Souza (2017) aponta em suas pesquisas que, no Brasil, são utilizados diferentes mecanismos e regras aplicadas em eleição de diretores: “São regras que podem alterar o resultado das eleições escolares. Não se tratam apenas de mecanismos formais para a organização do processo eleitoral, são ferramentas escolhidas a partir de uma dada concepção política do dirigente escolar”. O autor destaca ainda que, “Dependendo do que dele se espera, tal ou qual método é utilizado” (SOUZA, 2007, p. 171).

Em Santa Catarina, o mecanismo utilizado foi a valorização do voto do segmento dos pais ou responsáveis, que tem um peso correspondente ao dobro do valor atribuído ao voto dos profissionais da educação (professor/funcionário) e do aluno, podendo alterar o resultado final da votação. Nessa perspectiva, podemos evidenciar que o voto do professor ou funcionário tem um valor muito pequeno no processo de escolha do PGE, uma vez que é igual ao valor do aluno, sendo que a quantidade de alunos existentes nas escolas é muito maior do que a de professores/funcionários, e, quando comparado ao voto do segmento pais ou responsáveis, ele tem a metade do valor, uma vez que o voto desse segmento tem valoração 2,00.

Nessa perspectiva, muitos profissionais da educação que tinham filhos matriculados na escola em que trabalhavam optaram por votar no segmento pais (peso 2,0), uma vez que o votante que pertencia a dois segmentos poderia votar em apenas 01 deles e o segmento pais ou responsáveis tinha uma valoração maior do que os demais segmentos. Já o professor que,

por ventura, tivesse dois contratos em uma mesma escola poderia votar apenas 01 vez, porém se os contratos fossem em escolas diferentes, votaria em ambas as escolas.

A maior valoração do voto do segmento pais pode ser tida como um elemento de valorização da comunidade, contudo também pode estar associada ao caráter responsabilizador e fiscalizador que algumas políticas públicas têm atribuído à comunidade escolar e entidades deliberativas⁴¹.

Em boletim divulgado pelo SINTE/SC, “O Sindicato defende um modelo realmente democrático, onde o voto de toda a comunidade escolar tem o mesmo valor para a escolha de diretor (a)” (SINTE/SC, 2013, p. 02). A entidade defende um projeto de lei em que alunos (a partir do sexto ano), pais ou responsáveis e professores tenham direito ao voto, sendo considerado eleito o gestor que obtiver maioria simples, com participação paritária de 33,33% dos votos de cada segmento representado. Para as escolas que apresentam apenas dois segmentos, como, por exemplo, na Educação de Jovens e Adultos, a participação paritária seria de 50% para cada um dos segmentos.

Dando sequência à análise, segundo lista final publicada pela SED-SC, 893 escolas tiveram seus gestores escolhidos por meio dos PGEs em 2015⁴². As informações e os números revelam que, na maioria das escolas catarinenses, apenas um PGE foi inscrito, uma vez que conforme as informações estavam inscritos no processo 1184 planos.

Segundo informações da Coordenação de Gestão Escolar da SED/SC⁴³, entre os planos escolhidos, 67% estão associados a gestores que já estavam na função no mandato anterior e 33% dos PGEs escolhidos foram propostos por novos gestores. Ou seja, a proporção de gestores que apresentaram um novo plano de gestão e foram reconduzidos à função de gestores escolares é considerável. Nessa perspectiva, apenas 33% dos PGEs escolhidos em 2015 estão relacionados a gestores que não estavam na função na gestão anterior. O panorama do processo de escolha 2015 pode ser visualizado no quadro que segue.

⁴¹ Essas políticas se associam às práticas neoliberais e perspectivas de gestão gerencial que serão analisadas nos capítulos 4 e 6.

⁴² Conforme publicação “Diretores Escolhidos- lista final - 2015” disponível no endereço <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em 02 jan. 2018.

⁴³ Coordenação de Gestão Escolar-Diretoria de Gestão da Rede Estadual – DIGR. Secretaria de Estado da Educação – SED/SC. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: janetepalu@sed.sc.gov.br. 31 de maio de 2019.

Quadro 3 – Panorama do processo de escolha dos PGEs/Gestores (2016 a 2019)

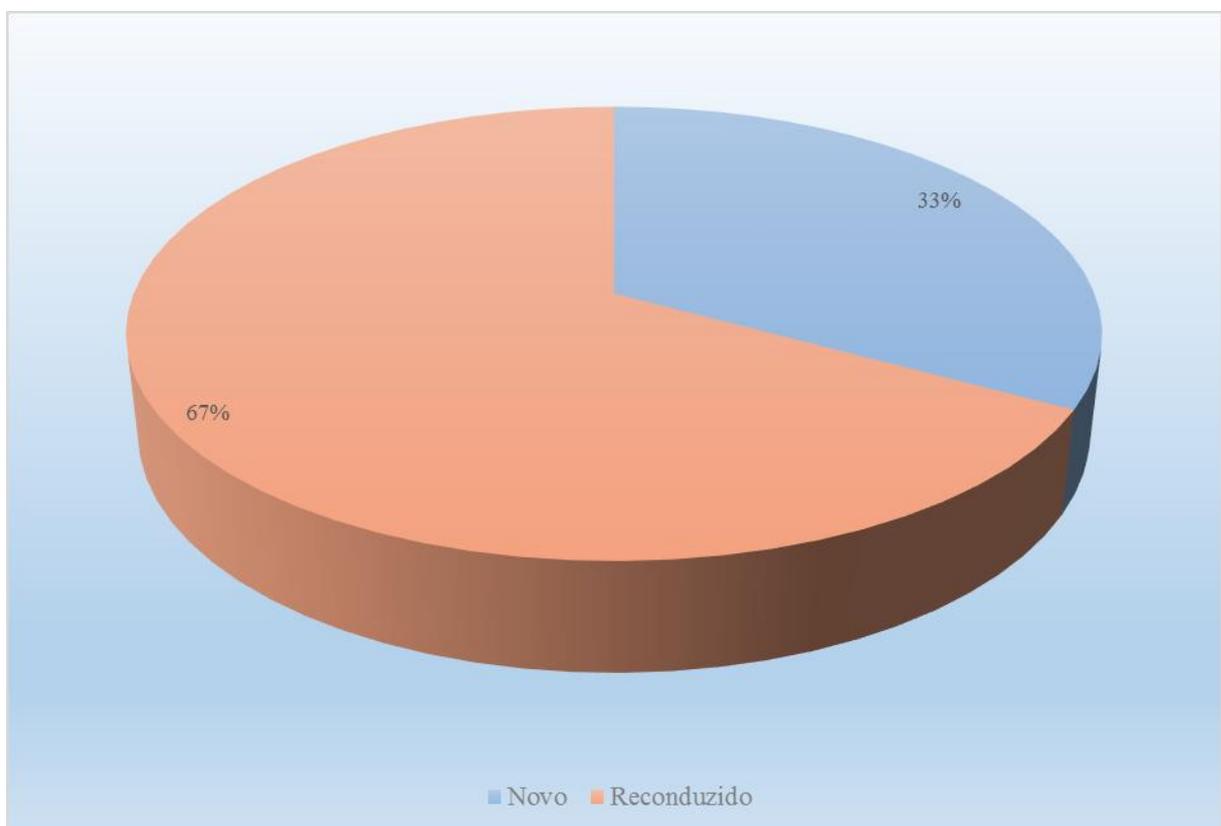
Regional de Educação	Gestor reconduzido	Novo gestor	Total
1. São Miguel do Oeste	8	8	16
2. Maravilha	22	4	26
3. São Lourenço D'Oeste	5	2	7
4. Chapecó	27	4	31
5. Xanxerê	26	5	31
6. Concórdia	7	10	17
7. Joaçaba	20	3	23
8. Campos Novos	8	8	16
9. Videira	14	2	16
10. Caçador	11	6	17
11. Curitibanos	10	3	13
12. Rio do Sul	10	5	15
13. Ituporanga	11	7	18
14. Ibirama	14	4	18
15. Blumenau	22	16	38
16. Brusque	20	5	25
17. Itajaí	23	16	39
18. Grande Florianópolis	56	32	88
19. Laguna	20	6	26
20. Tubarão	22	13	35
21. Criciúma	32	12	44
22. Araranguá	31	8	39
23. Joinville	22	30	52
24. Jaraguá do Sul	16	13	29
25. Mafra/São Bento do Sul	26	13	39
26. Canoinhas	13	7	20
27. Lages	19	14	33
28. São Joaquim	5	6	11
29. Palmitos	14	5	19
30. Dionísio Cerqueira	9	4	13
31. Itapiranga	7	4	11
32. Quilombo	8	2	10
33. Seara	8	2	10
34. Taió	10	3	13
35. Timbó	13	10	23
36. Braço do Norte	9	3	12
Total	598	295	893

Fonte: adaptado pela autora (2019) a partir das informações fornecidas pela Coordenação de Gestão Escolar – SED/SC (2019).

Podemos observar que somente em três regionais houve uma predominância da escolha de novos gestores sobre os gestores reconduzidos, sendo elas Concórdia, Joinville e São Joaquim. Na Regional de São Miguel do Oeste, campo de nossa pesquisa, a quantidade de gestores novos e gestores reconduzidos ficou equiparada. Nas 32 regionais restantes, a quantidade de gestores reconduzidos por meio do processo de escolha do plano de gestão em 2015, superou a quantidade de novos gestores. Podemos nos perguntar por que somente nessas três regionais novos gestores superaram a quantidade de gestores reconduzidos? Quais os fatores contribuíram para que, nesses locais, novos gestores apresentassem seu plano de gestão e tivessem o mesmo escolhido? Por que a maioria dos gestores foi reconduzida? São perguntas que, devido às limitações de tempo e escolhas realizadas, nossa investigação não pretende responder, mas que poderão ser objeto de futuras pesquisas.

É possível verificar, por meio dos dados, que a maioria dos gestores foi reconduzida no processo de escolha dos PGEs realizado em 2015, correspondendo a 67% do total, enquanto os novos gestores corresponderam a 33%, como podemos visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Novos Gestores x Gestores Reconduzidos (2015)



Fonte: elaborado pela autora (2019).

A partir dos dados observados, podemos inferir que os gestores podem ter sido reconduzidos sob dois pontos de vista: o primeiro aponta para a aparente eficiência do modelo proposto, que possibilitou que o gestor/proponente fosse novamente escolhido pela comunidade escolar; o segundo diz respeito aos critérios estabelecidos pelo processo de escolha, que restringiu a participação de outros proponentes, instituindo um processo de democratização restrito a certos profissionais.

É importante esclarecer que o membro do magistério público catarinense que se enquadra nos critérios do artigo 9º do Decreto SC 1794/2013 e suas alterações, pode propor um Plano de Gestão e por meio dele ser nomeado gestor de uma escola que não corresponde à sua escola de lotação. Ou seja, gestores externos à escola podem ser nomeados por meio desse modelo. Não somente eles, mas também seus assessores, uma vez que cabe ao proponente escolhido indicar seus assessores, sendo que os requisitos para sua nomeação são os mesmos previstos para a função de gestor.

A nomeação de candidatos externos à escola era uma prática muito comum quando os gestores eram indicados, uma vez que sua indicação estava relacionada aos interesses de determinados partidos políticos e suas relações locais. Porém, percebemos que a nomeação de candidatos externos à escola ainda permanece no novo modelo proposto pelos Planos de Gestão Escolar, o que, no mínimo, nos faz questionar o motivo de a escola escolher um Plano de Gestão e por meio dele um gestor que não está inserido no contexto escolar, que não conhece sua realidade, seus desafios, bem como a possibilidades de enfrentamento.

Uma primeira hipótese é a permanência na função dos gestores que outrora haviam sido indicados. Isso porque a nova política não estabelece critérios relacionados à reeleição do proponente. A partir dessa suposição lançamos um olhar para as escolas que foram objeto de análise de nossa pesquisa, identificamos que 50% dos gestores que estavam na função em 2014 foram reconduzidos no processo de escolha de 2015. Nas escolas amostradas não há casos de candidatos externos à escola exercendo a função de gestor, porém há 01 caso de assessor externo à escola escolhido pelo gestor.

Diante desse cenário, consideramos importante a realização de uma pesquisa de campo, que devido ao tempo e proposições de nossa pesquisa não podemos realizar, porém essa pode ser feita por outros pesquisadores, para que a mesma possa inferir e identificar no ambiente escolar, onde há casos de gestores externos escolhidos, quais os fatores que influenciaram e levaram a essa escolha, bem como quais os critérios adotados pelos gestores para escolherem assessores externos ao contexto da escola.

A partir do quadro anterior, percebemos que na região que compõe a amostra da nossa investigação, correspondente à 1ª Agência de Desenvolvimento Regional, de São Miguel do Oeste, 50% dos gestores que estavam na função no período anterior foram reconduzidos. Ao observarmos os dados postados no WEBGESC, podemos inferir que, na região pesquisada, a escola que mais teve propostas apresentadas em 2015 contou com três PGEs inscritos e aptos à votação. A maioria das escolas contou com apenas um PGE inscrito e apresentado. Outro ponto de destaque corresponde aos casos em que houve a rejeição do PGE apresentado pela comunidade escolar; para ter seu PGE validado pela comunidade escolar, esse deveria ser considerado aprovado por 50% mais um dos votos válidos.

Da mesma forma que no processo anterior (2014), nos casos em que não houve PGE inscrito, homologado, ou nos casos em que o PGE não foi referendado pela maioria dos membros votantes da comunidade escolar, coube ao CDE nomear um gestor *pro tempore*; o nome do gestor escolhido foi enviado à GERED/ADR e ele foi nomeado pelo Secretário de Estado da Educação. Nas escolas que tiveram escolhas postergadas devido a questionamentos judiciais ou que tiveram nomeados gestores temporários, o processo de escolha de um novo PGE aconteceu no ano de 2016 ou 2017.

Já a posse dos gestores escolhidos em 2015 aconteceu em 2 de janeiro de 2016, sendo cada um designado para a “função de diretor”, por meio de ato assinado pelo Secretário de Estado da Educação (SED, 2015). O diretor escolhido assinou um Termo de Compromisso de Gestão Escolar com vigência entre 02/01/2016 a 31/12/2019. O novo gestor pôde escolher seus assessores seguindo os critérios estipulados pelo decreto SC 1794/2013 e suas alterações, que estabelecia, conforme seu artigo 11º, inciso 1º:

O diretor de escola escolhido para o exercício da respectiva FG indicará os assessores de direção, em conformidade com a legislação vigente, até 30 de março do primeiro ano de gestão, tendo como referência o número de estudantes publicado oficialmente pelo censo escolar no ano anterior (Redação alterada pelo Decreto N° 243, de 2015).

Outro dado que julgamos importante destacar é a quantidade de Planos de Gestão Escolar inscritos por escola. A grande maioria das escolas contou com a inscrição de apenas 01 Plano de Gestão Escolar, o que corresponde a 77% dos planos inscritos em 2015, em 20 % das escolas aptas ao processo de escolha em 2015, houve a disputa entre dois Planos de Gestão, 3% contou com 03 PGES, em 02 escolas foram apresentados 04 planos e em apenas 01 escola foram apresentados 05 planos de gestão escolar, sendo que nos dois últimos casos a cifra não chega a 1%, como podemos observar no quadro que segue.

Quadro 4 – Número de Planos de Gestão inscritos por Escola (2015)

Regional de Educação	PGEs Inscritos	Escolas com 01 PGE	Escolas com 02 PGES	Escolas com 03 PGES	Escolas com 04 PGES	Escolas com 05 PGES
1. São Miguel do Oeste	25	11	4	2	-	-
2. Maravilha	34	23	4	1	-	-
3. São Lourenço D'Oeste	10	8	1	-	-	-
4. Chapecó	34	30	2	-	-	-
5. Xanxerê	37	27	5	-	-	-
6. Concórdia	20	17	-	1	-	-
7. Joaçaba	27	17	5	-	-	-
8. Campos Novos	28	8	6	1	-	1
9. Videira	19	15	2	-	-	-
10. Caçador	23	13	05	-	-	-
11. Curitibanos	18	11	2	1	-	-
12. Rio do Sul	20	12	4	-	-	-
13. Ituporanga	20	16	2	-	-	-
14. Ibirama	21	15	3	-	-	-
15. Blumenau	57	27	12	2	-	-
16. Brusque	36	17	5	3	-	-
17. Itajaí	52	27	11	1	-	-
18. Grande Florianópolis	124	67	22	3	1	-
19. Laguna	31	21	5	-	-	-
20. Tubarão	46	31	4	1	1	-
21. Criciúma	62	37	11	1	-	-
22. Araranguá	49	29	10	-	-	-
23. Joinville	74	39	13	3	-	-
24. Jaraguá do Sul	36	25	4	1	-	-
25. Mafra/São Bento do Sul	54	25	10	3	-	-
26. Canoinhas	29	14	6	1	-	-
27. Lages	53	26	9	3	-	-
28. São Joaquim	14	8	3	-	-	-
29. Palmitos	19	19	-	-	-	-
30. Dionísio Cerqueira	16	12	2	-	-	-
31. Itapiranga	16	9	3	1	-	-
32. Quilombo	11	9	1	-	-	-
33. Seara	12	8	2	-	-	-
34. Taió	15	11	2	-	-	-
35. Timbó	28	20	4	-	-	-
36. Braço do Norte	14	12	1	-	-	-
Total	1184	716	185	29	2	1

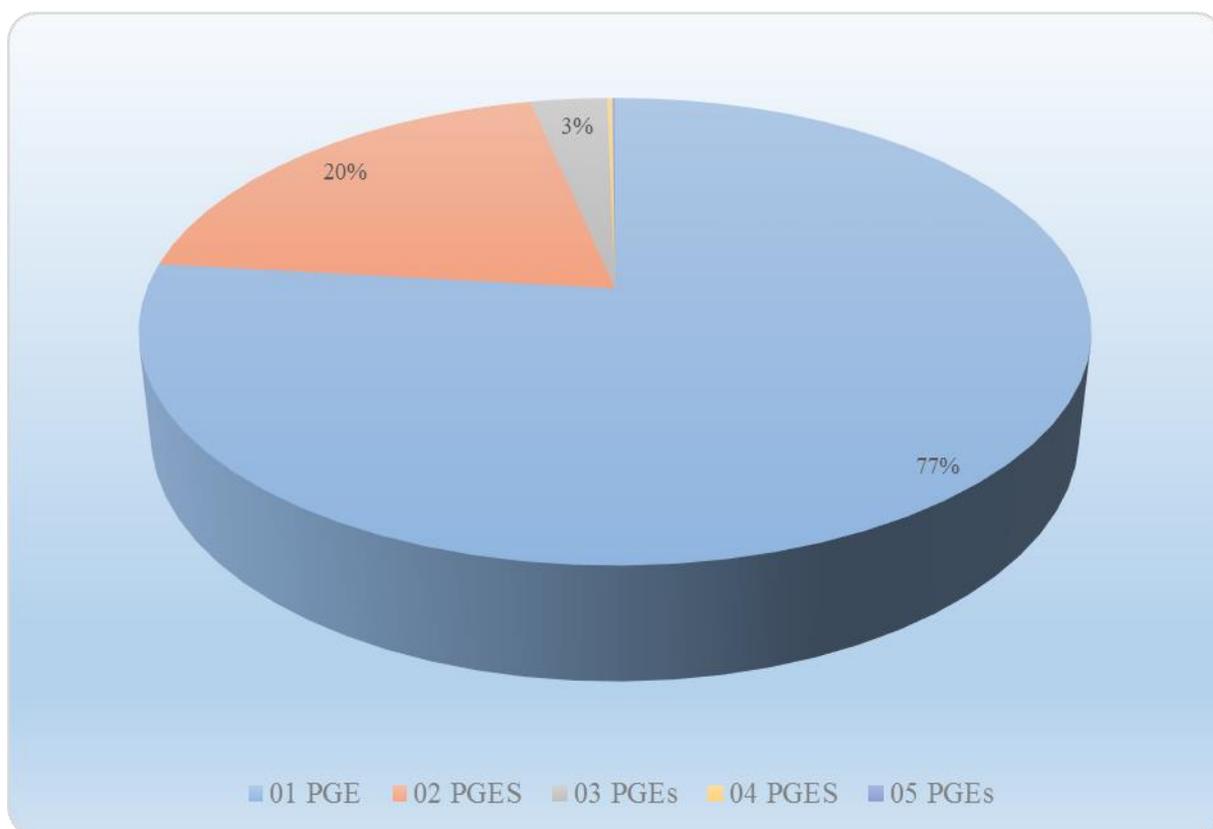
Fonte: elaborado pela autora (2019) a partir da lista dos PGEs homologados (2015)⁴⁴ informações fornecidas pela Coordenação de Gestão Escolar⁴⁵ – SED/SC (2019).

⁴⁴ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568> com o título “Inscrição PGE homologada Final após recurso 28/09/2015”. Acesso em 03 mai. 2019.

⁴⁵ Coordenação de Gestão Escolar-Diretoria de Ensino. Secretaria de Estado da Educação – SED/SC. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: janetepalu@sed.sc.gov.br. 09 de setembro de 2019.

O percentual relacionado ao número de PGEs inscritos por escolas podem ser observados no gráfico a seguir.

Gráfico 2 – N° de PGEs inscritos por Escola (2015)



Fonte: elaborado pela autora (2019).

A partir dos dados, é possível traçar um panorama geral em relação às inscrições dos PGEs no processo de escolha que aconteceu em 2015 no estado catarinense, sendo que 1184 planos foram inscritos, desses 128 tiveram seus cadastros negados, 36 planos tiveram sua inscrição indeferida, 36 planos foram objeto de mandado de segurança contra a Secretaria de Estado de Educação, visando garantir o direito de inscrição, apresentação e escolha do PGE e por meio dele a nomeação dos gestores das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. O cenário desse processo pode ser visualizado no quadro a seguir:

Quadro 5 – Panorama Geral das Inscrições dos PGEs (2015)

REGIONAL DE EDUCAÇÃO	PGEs Aprovados	Cadastros Negados	PGEs Indeferidos	UEs sem PGE	Mandado de Segurança
São Miguel do Oeste	25	5	-	2	-
Maravilha	33	1	1	0	-
São Lourenço D'Oeste	9	3	2	5	1
Chapecó	34	11	-	8	-
Xanxerê	36	4	1	3	-
Concórdia	20	1	-	2	-
Joaçaba	27	1	-	2	-
Campos Novos	29	3	-	0	1
Videira	21	2	-	3	2
Caçador	21	1	2	1	-
Curitibanos	18	3	-	0	-
Rio do Sul	21	1	2	0	3
Ituporanga	19	1	1	0	-
Ibirama	23	-	-	2	2
Blumenau	54	1	3	9	-
Brusque	36	2	-	1	-
Itajaí	52	6	1	3	1
Grande Florianópolis	125	26	2	14	3
Laguna	31	5	-	5	-
Tubarão	42	8	4	5	-
Criciúma	60	12	6	11	4
Araranguá	50	2	3	3	4
Joinville	73	6	1	3	-
Jaraguá do Sul	35	3	1	0	-
Mafra/São Bento do Sul	60	2	-	2	6
Canoinhas	32	2	-	2	3
Lages	55	5	1	7	3
São Joaquim	14	2	-	0	-
Palmitos	19	-	-	0	-
Dionísio Cerqueira	16	3	-	3	-
Itapiranga	12	2	4	4	-
Quilombo	11	-	-	0	-
Seara	13	2	1	9	2
Taió	15	-	-	3	-
Timbó	28	1	-	1	-
Braço do Norte	15	1	-	2	1
Total	11184	128	36	115	36

Fonte: adaptado pela autora (2019 a partir das informações fornecidas pela Coordenação de Gestão Escolar⁴⁶ – SED/SC (2019).

⁴⁶ Coordenação de Gestão Escolar-Diretoria de Ensino. Secretaria de Estado da Educação – SED/SC. [mensagem pessoal]. Mensagem recebida por: janetepalu@sed.sc.gov.br. 09 de setembro de 2019.

Um dado que chama a atenção é a quantidade de escolas em que não houve plano de gestão apresentado, que conforme podemos observar correspondeu a 115 escolas públicas estaduais catarinenses em 2015, o que equivale à aproximadamente 11% das escolas estaduais existentes naquele ano. Esse dado sem dúvida merece investigações futuras.

A seguir, para finalizar a análise apresentamos um resumo geral das inscrições dos Planos de Gestão Escolar relacionadas aos processos de escolha realizados em 2014 e 2015. Observamos que em 2014 poucas foram as escolas em que o processo de escolha dos PGEs, e por meio deles de novos gestores, de fato aconteceu, ou seja, somente onde ocorreu a vacância dos dirigentes que outrora haviam sido indicados. Já em 2015 esse processo se ampliou consideravelmente, no entanto, mesmo como a nova forma de escolha, 67% dos gestores que já estavam na função foram reconduzidos. No quadro a seguir detalhamos o número de PGEs inscritos por regional de educação em 2014 e 2015.

Quadro 6 – N° de PGEs inscritos (2014 e 2015)

(continua)

Regional de Educação	N° de PGEs Inscritos em 2014	N° de PGEs Inscritos em 2015
1. São Miguel do Oeste	2	25
2. Maravilha	6	34
3. São Lourenço D'Oeste	3	10
4. Chapecó	5	34
5. Xanxerê	4	37
6. Concórdia	2	20
7. Joaçaba	-	27
8. Campos Novos	1	28
9. Videira	2	19
10. Caçador	3	23
11. Curitibanos	1	18
12. Rio do Sul	-	20
13. Ituporanga	2	20
14. Ibirama	-	21
15. Blumenau	4	57
16. Brusque	-	36
17. Itajaí	2	52
18. Grande Florianópolis	8	124
19. Laguna	1	31
20. Tubarão	-	46
21. Criciúma	7	62
22. Araranguá	-	49
23. Joinville	8	74
24. Jaraguá do Sul	5	36
25. Mafra/São Bento do Sul	2	54
26. Canoinhas	2	29
27. Lages	3	53
28. São Joaquim	-	14
29. Palmitos	1	19

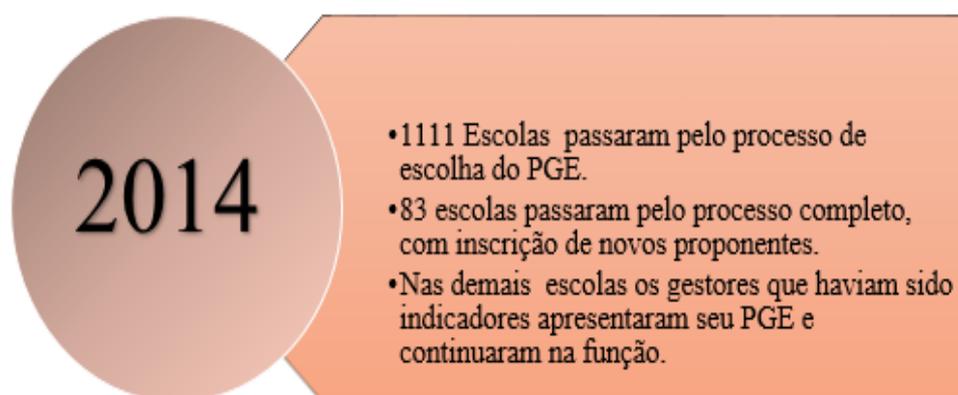
(conclusão)

Regional de Educação	Nº de PGEs Inscritos em 2014	Nº de PGEs Inscritos em 2015
30. Dionísio Cerqueira	3	16
31. Itapiranga	-	16
32. Quilombo	-	11
33. Seara	-	12
34. Taió	1	15
35. Timbó	4	28
36. Braço do Norte	1	14
Total	83	1184

Fonte: elaborado pela autora (2019) a partir da lista dos PGEs homologados nos processos de escolha realizados em 2014⁴⁷ e 2015⁴⁸.

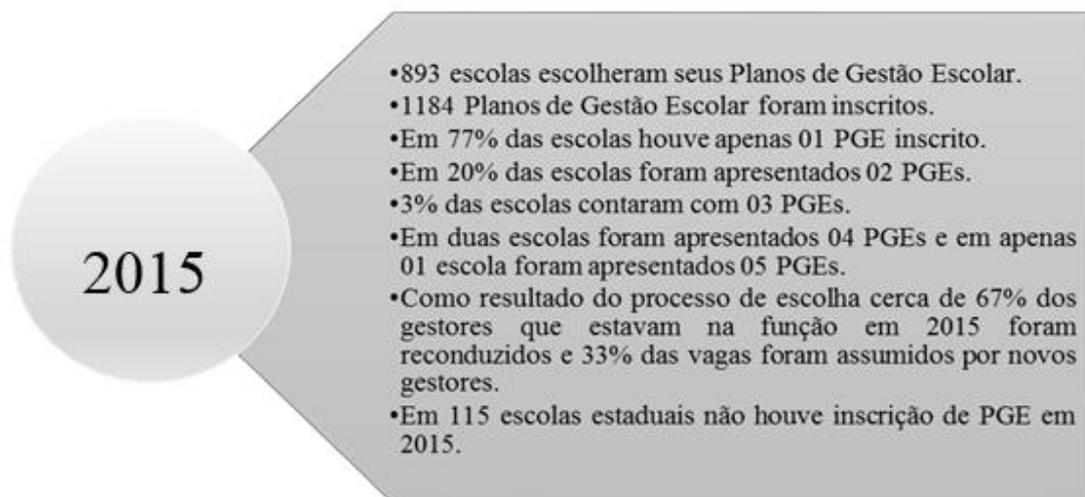
Para finalizar, buscamos sintetizar na figura a seguir os principais aspectos apontados pela pesquisa em relação à “nova” política de gestão e estratégia de governança das escolas públicas estaduais catarinenses e os processos de escolha dos gestores que aconteceram nos anos de 2014 e 2015.

Figura 2 – Panorama Geral da “Nova” Política de Gestão de Santa Catarina



⁴⁷ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567/editais-422>, com o título “Edital SED 07/2014 - Escolha PGE”. Acesso em 09 set. 2019.

⁴⁸ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568> com o título “Inscrição PGE homologada Final após recurso 28/09/2015”. Acesso em 03 mai. 2019.



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Conforme o Decreto SC n. 1.794/13, o Plano de Gestão Escolar escolhido em 2015 terá validade de quatro anos, portanto tem vigência para o mandato 2016-2019, “[...] a iniciar no prazo de 12 (doze) meses após o final do mandato do Chefe do Poder Executivo, deverá explicitar metas que evidenciem o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante da Educação Básica e Profissional” (SANTA CATARINA, 2013).

Todos os planos adotados nos processos de escolha realizados em 2014 e 2018 estão disponíveis para consulta pública no portal WEBGESC. Os PGEs em vigência vêm sofrendo alterações de acordo com as orientações recebidas dos consultores *ad hoc*, orientações da SED/SC e formação ofertada para os gestores escolares ao longo dos anos de 2016, 2017 e 2018.

1.6 POSSÍVEIS CAMINHOS DA GESTÃO APÓS A IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR

Seguindo a análise da trajetória da gestão escolar em Santa Catarina, destacamos que, no ano de 2015, mediante a conjuntura nacional, a realização de grandes conferências, como a CONAE 2010 e a 2014, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n. 13.005/14, que determina a elaboração dos Planos Estaduais de Educação, Santa Catarina elaborou e promulgou por meio da Lei n. 16.794, de 14 de dezembro de 2015, o seu Plano Estadual de Educação: “[...] previsto para vigorar no decênio 2015 a 2024, tem o grande desafio de estabelecer uma rede de colaboração, entre a União, o Estado e os Municípios, capaz de

promover políticas públicas para a melhoria da educação catarinense” (SANTA CATARINA, 2015k, p. 17).

Segundo a SED/SC, o Plano Estadual de Educação de Santa Catarina segue as determinações do Plano Nacional de Educação: “[...] possui 12 diretrizes, 19 metas e 312 estratégias. O PEE/SC foi construído a partir de discussões nas escolas, em conferências municipais, regionais e estadual com a participação de toda a sociedade e passou pelas contribuições do Conselho Estadual de Educação (CEE) e do Fórum Estadual de Educação (FEE)”⁴⁹.

No que diz respeito à gestão democrática, a meta 18 estabelece como mecanismo:

Garantir em legislação específica, aprovada no âmbito do Estado e dos Municípios, condições para a efetivação da gestão democrática, na educação básica e superior públicas que evidencie o compromisso com o acesso, a permanência e o êxito na aprendizagem do estudante do Sistema Estadual de Ensino, no prazo de 1 (um) ano após a aprovação deste Plano (SANTA CATARINA, 2015f, p. 32).

Foram criadas vinte estratégias para assegurar o cumprimento da meta 18, as quais enfatizam a importância de diretrizes para a gestão democrática em âmbitos estadual e municipal, a criação de conselhos, leis específicas para fomentar a gestão democrática, transparência, participação da comunidade e implementação de mecanismos de controle na gestão pública. Entretanto, nenhuma das metas faz referência direta à forma de escolha do cargo de gestor escolar. Lembramos que o PNE, em sua meta 19, que trata da gestão democrática da educação, determinou que a efetivação da gestão democrática estaria “[...] 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). Ou seja, tanto o PNE (2014-2024) como o PEE/SC (2015-2024), embora façam referência à gestão democrática, trazem em suas metas e estratégias princípios gerencialistas, como meritocracia, descentralização, desresponsabilização do Estado, responsabilização da comunidade escolar, critérios técnicos e de desempenho, *accountability*, mecanismos de controle; e apontam para a atuação de um Estado com papel avaliador e regulador.

⁴⁹ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/professores-e-gestores/16970-plano-estadual-de-educacao>. Acesso em: 10 set. 2018.

É importante enfatizar que uma Comissão nomeada pela SED/SC foi responsável pela organização do PEE/SC 2015-2024. Para sua elaboração, apoiaram-se nos seguintes documentos:

[...] Constituição da República Federativa do Brasil; na Constituição do Estado de Santa Catarina; na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional; na Lei do Sistema Estadual de Ensino de Santa Catarina; no Projeto de Lei da Câmara nº 103/2012 (nº 8.035/2010 na Casa de Origem); na Lei nº 13.005 de 25/06/2014, Plano Nacional de Educação (PNE), publicada no Diário Oficial da União, Edição Extra de 26/06/2014; nos textos elaborados pelos Fóruns Nacional e Estadual de Educação/SC: Documento Final da Conferência Nacional de Educação – CONAE/2010, Documento CONAE/2010 – Etapa Estadual de Santa Catarina, Documento Referência CONAE/2014, Documento Sistematizado CONAE – Etapa Estadual 2013, Santa Catarina; e ainda, considera os objetivos e metas contidas nos textos do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina, versões 2002 e 2004, as orientações do Ministério da Educação (MEC) sobre a construção/adequação e alinhamento dos planos, o **Relatório de Avaliação das Políticas Nacionais da Educação – Estado de Santa Catarina, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), as proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina – Visão do CEE sobre a avaliação da OCDE**, além de legislações e publicações acadêmicas relevantes sobre o assunto (SANTA CATARINA, 2015k, p. 11, grifo nosso).

Destacamos que o documento elaborado pela OCDE (2010) e seu estudo realizado pelo CEE/SC (2012) são apontados pela comissão responsável pela elaboração do PEE/SC (2014-2025) como documentos importantes, tomados como referência na construção do plano estadual catarinense.

Em 2017, outro elemento mereceu destaque: a parceria entre a SED/SC e a Federação das Indústrias de Santa Catarina (FIESC), com deflagrações de ações do Movimento Santa Catarina pela Educação. Essa parceria resultou em uma publicação, realizada no mesmo ano, chamada de *Gestão democrática da educação: da base legal à prática na escola*. Conforme a apresentação do livro, o Movimento Santa Catarina pela Educação “[...] definiu como temática de 2016, a Gestão Escolar.” Ressalta também que, no mesmo ano, percorreu-se todo o Estado de Santa Catarina realizando um “[...] ‘Seminário Diálogo sobre Gestão da Educação’, com o intuito de promover uma ampla reflexão acerca da importância do papel do gestor escolar” (FIESC, 2017, p. 5).

Ainda em 2017, a SED/SC estabeleceu outra parceria, desta vez com o Instituto Ayrton Senna e o Instituto Natura: “[...] foram 15 escolas estaduais parceiras, número que foi ampliado para 30 em 2018”⁵⁰. As parcerias realizadas pela SED a partir do ano de 2017

⁵⁰ Disponível em: <http://www.institutoayrtonsenna.org.br/content/institutoayrtonsenna/pt-br/radar/santa-catarina-amplia-oferta-de-educacao-integral-no-ensino-medio.html>. Acesso em: 20 set. 2018.

trazem implicações para a organização e os modelos de gestão das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Há evidências que nos levam a identificar o processo de privatização *lato sensu*, conceituado por Ball e Youdell (2008, p. 9 *apud* LIMA, 2018a, p. 139) como um processo que vai além da “importação de ideias, técnicas e práticas do setor privado para tornar o setor público mais como as empresas”. Esse processo traz implicações funestas para a educação:

[...] a privatização *lato sensu* talvez tenha as vantagens conceituais de escapar à difícil demarcação de fronteiras entre “privatização endógena” e “privatização exógena”, para além de não se limitar à inclusão de processos de importação do setor privado para o setor público, incluindo processos de exportação e indução da privatização, quer com origem privada quer com origem pública, para as organizações públicas e, ainda, de incluir não apenas processos de “privatização oculta”, encoberta ou dissimulada na educação (LIMA, 2018b, p. 139).

A privatização endógena acontece dentro da esfera pública quando, conforme Lima (2018b, p. 139), há a “[...] introdução, intencional e refletida, de processos, regras, modos de gestão importados diretamente do setor privado ou induzidos de forma mediada e indireta por governos e outras entidades públicas”. Para o autor, nem sempre esse processo traz em si o caráter de comercialização. A aceitação desse modelo não ocorre somente de forma pacífica e subordinada, pode acontecer ao promover “[...] ativamente a adesão a processos diversos que, em certos casos, não lhes são necessariamente externos, podendo contemplar a sua participação neles em termos de concepção e de operacionalização” (LIMA, 2018b, p. 139). Entre esses processos, aponta:

[...] a avaliação externa estandardizada, a avaliação institucional, a participação e produção de informação requerida para a produção de “rankings”, a criação de sistemas de incentivos, as práticas de seleção de alunos, as formas de reforço da autonomia de gestão por parte de lideranças unipessoais, os processos de nomeação em prejuízo de processos de eleição de detentores de cargos de gestão pedagógica, as mudanças de estatutos no plano jurídico e/ou organizacional, etc. (LIMA, 2018b, p. 139).

Percebe-se que alguns desses processos estão presentes nas ações desencadeadas pela SED/SC na última década. Tais mudanças são implantadas de forma sutil, muitas vezes utilizando estratégias proclamadas como democráticas e se apropriando de termos e elementos que integram a perspectiva da gestão democrática e participativa, mas que, na prática, se constituem em processos com tendências gerencialistas que contribuem para a privatização endógena da educação. É preciso estar atento a esses procedimentos e suas implicações, para que as conquistas resultantes de lutas históricas pela educação pública, gratuita e de qualidade

em Santa Catarina não sejam sepultadas em nome de influências e interesses que não contribuem para a materialização dos anseios da maioria da população, principalmente daqueles que têm na escola pública a única oportunidade do acesso ao conhecimento poderoso, como anunciado por Young (2007).

No que diz respeito à gestão das escolas públicas catarinenses, 2019 é o último ano de vigência dos PGEs escolhidos para o mandato 2016-2019. Diante desse contexto, ficam alguns questionamentos; entre eles, este: avançaremos nos processos de democratização das escolas públicas estaduais catarinenses com a aprovação da lei que garantirá a eleição de diretores/escolha dos PGEs ou esse mecanismo instituído via decreto será revogado?

Com esse questionamento, finalizamos a trajetória da gestão escolar das escolas públicas estaduais de Santa Catarina, sendo que, no próximo capítulo, descreveremos os caminhos metodológicos trilhados pela pesquisa.

2 CAMINHOS METODOLÓGICOS

Educar pela pesquisa tem como condição essencial primeira que o profissional da educação seja pesquisador, ou seja, maneje a pesquisa como princípio científico e educativo e a tenha como atitude cotidiana [...]. Não se busca um profissional de pesquisa, mas um profissional da educação pela pesquisa (DEMO, 2003, p. 2).

Ao iniciarmos uma pesquisa, é de suma importância compreender essa atividade, perceber como nos constituímos na condição de pesquisadores, bem como a relevância da pesquisa na formação de educadores e educadoras em nosso país, como evidenciado por Demo (2003). Além disso, faz-se necessário conhecer quais caminhos, intenções, formas de investigação, estratégias e metodologias foram utilizados para a realização deste trabalho. Esse é o objetivo do presente capítulo, suas seções e subseções.

2.1 REFLEXÕES SOBRE PESQUISA, INVESTIGAÇÃO E OBJETO DE ESTUDO

Partindo das considerações iniciais, podemos nos perguntar: o que é a pesquisa? Como possível resposta para esse questionamento, Minayo (2002, p. 17) afirma que “Entendemos por pesquisa a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo”.

Conforme Luna (1994, p. 27), uma pesquisa, para ser considerada como tal, deve atender aos seguintes requisitos: “a existência de uma pergunta que se deseja responder; a elaboração (e sua descrição) de um conjunto de passos que permitam obter a informação necessária para respondê-la; a indicação do grau de confiabilidade na resposta obtida”.

Outro conceito importante no âmbito da pesquisa é o de “investigação”. Todo pesquisador, ao iniciar uma pesquisa, tem algo a investigar, tem uma pergunta que o inquieta, indagações que ele, por meio da pesquisa, tentará desvelar. Nesse âmbito, Gamboa (2007) afirma que:

Investigação vem do verbo latino “Vestígio” que significa “seguir as pisadas”. Investigação significa a busca de algo a partir de vestígios. Como a investigação constitui um processo metódico, é importante assinalar que o método ou modo, ou caminho de chegar ao objeto, o tipo de processo para chegar a ele está dado pelo tipo de objeto e não ao inverso como pode ser entendido, quando o caminho ganha destaque, dado o êxito de certos métodos em certos campos, chegando-se a priorizar de tal maneira que o objeto fica descaracterizado (desnaturalizado), recortado ou enquadrado nos códigos restritos das metodologias (GAMBOA, 2007, p. 25-26).

Nessa perspectiva, pretende-se, por meio desta pesquisa, colocar em questão a gestão democrática a partir da adoção dos Planos de Gestão Escolar como o “novo” meio/forma de escolha do gestor e estratégia de governança implantada no estado de Santa Catarina, anunciada pelo governo como instrumento que possibilitaria a concretização da gestão democrática no âmbito das escolas públicas estaduais. Acreditamos que o “novo” modelo, ainda recente, embora proclamado como democrático, necessite de novos olhares; sendo assim, almejamos analisar como se constituem a organização e a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina a partir da adoção dos Planos de Gestão Escolar e investigar em que medida eles podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola, considerando que seu destino se conforma a partir da efetiva participação da comunidade.

Para responder ao nosso questionamento de pesquisa, fizemos algumas opções e percorremos alguns caminhos que serão descritos a seguir.

2.2 TIPOLOGIA DO ESTUDO

Partimos da afirmação de que, ao tratarmos de pesquisa e investigação, devemos deixar claros os caminhos percorridos e as opções metodológicas adotadas. Sobre a importância de mostrar os caminhos da pesquisa e a forma de retratar os dados obtidos, Minayo (2002, p. 16) afirma que “[...] a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”.

As pesquisas em educação, uma das características do presente trabalho, precisam atender para alguns aspectos “[...] relativos à validade de nossos trabalhos de pesquisa, referindo-nos à consistência do campo investigativo em educação” (GATTI, 2012, p. 14). Devem também considerar alguns questionamentos: “De onde partimos? Com quais referentes? Para quem queremos falar? Por quê? Que tipos de dados nos apoiam? Como se originaram? Como cuidamos de nossa linguagem e comunicação?” (GATTI, 2012, p. 14).

Primeiramente, cabe destacar que, no que diz respeito ao campo de conhecimento, esta pesquisa, ao tratar da participação democrática na escola e da gestão da educação da escola pública, está relacionada ao campo das ciências humanas e sociais, uma vez que busca, nesse campo e na relação com outros campos com os quais se relaciona (GATTI, 2012), obter possíveis respostas para a investigação proposta. Ressaltamos que a pesquisa está inserida na

Linha de Políticas Educacionais do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)⁵¹ da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Chapecó (SC). Conforme Mainardes “[...] o objeto de estudo da política educacional é a análise das políticas educacionais formuladas pelo aparelho de Estado, em seus diferentes níveis e esferas (federal, estadual, municipal)”. Esses estudos podem ser de “[...] natureza teórica, estudos com base empírica e estudos para a superação da realidade” (2018, p. 189).

Nesse sentido, as pesquisas em políticas educacionais contemplam diferentes dimensões:

[...] a análise do processo de formulação de políticas; o conteúdo propriamente dito da política ou do programa (discurso da política); os processos de “implementação”, tradução e interpretação da política ou programa no contexto da prática (escolas, salas de aula, etc.); a avaliação de políticas, que pode abranger análise de resultados e consequências. Desse modo, o objeto de estudo com o qual se ocupa o pesquisador de políticas educacionais é essencialmente a análise de políticas educacionais, tarefa que é enfrentada pelos pesquisadores de formas diferenciadas (MAINARDES, 2018, p. 189).

A pesquisa em questão se ocupa de uma política específica, implantada no estado de Santa Catarina, na rede estadual de ensino, e diz respeito à forma de escolha do gestor e às estratégias de gestão adotadas por meio dos Planos de Gestão Escolar. A análise contempla o processo de formulação da política, do conteúdo expresso nos documentos que orientaram a respectiva implementação e dos textos dos PGEs selecionados que correspondem ao processo de implementação da política em sua fase inicial.

No tocante à tipologia da pesquisa, o trabalho pode ser caracterizado como uma pesquisa qualitativa. A opção metodológica se justifica, pois a pesquisa qualitativa, para Bauer e Gaskell (2007, p. 23), “lida com as interpretações das realidades sociais”. Podemos nos questionar: qual é a importância da pesquisa qualitativa para esse tipo de investigação? Como possível resposta, Flick (2009b, p. 20) afirma que “A pesquisa qualitativa é de particular relevância ao estudo das relações sociais devido à pluralização das esferas de vida”.

Apoiamo-nos nas ideias de Flick (2009b, p. 23), pois a pesquisa qualitativa possui elementos importantes ao permitir a “[...] escolha adequada de métodos e teorias convenientes; no reconhecimento e na análise de diferentes perspectivas; nas reflexões dos pesquisadores a

⁵¹ O Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Chapecó (SC) oferece duas linhas de pesquisa: Políticas Educacionais (Linha 1) e Conhecimento e desenvolvimento nos processos pedagógicos (Linha 2).

respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção do conhecimento; e na variedade de abordagens e métodos”.

Minayo (2002, p. 21) complementa que “A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares”. Por meio desse tipo de pesquisa, é possível perceber “[...] um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado”. Afinal, a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

É nesse sentido que, ao pesquisarmos os Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina, e ao colocarmos a gestão democrática em questão, optamos pela pesquisa qualitativa, pois acreditamos que, por meio dela, podemos trilhar os caminhos necessários que possibilitem responder aos questionamentos de nossa investigação. Diante do exposto, é importante destacar que a pesquisa qualitativa possui etapas e processos, uma vez que, “Diferentemente da arte e da poesia não se baseia na inspiração, a pesquisa é um trabalho artesanal que não prescinde da criatividade”. Ressaltamos que a pesquisa é fundamentada “[...] em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem que se constrói num ritmo próprio e particular” (MINAYO, 2002, p. 25).

Dessa forma, detalharemos como foi o processo de delimitação do *corpus* de pesquisa, seleção de documentos, delimitação do campo e espaço de investigação, como foram efetuados os procedimentos de análise e interpretação dos dados.

2.3 DELIMITANDO O *CORPUS* DA PESQUISA E O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO

Esta seção pretende trazer elementos que evidenciam a trajetória de pesquisa, os procedimentos realizados para a seleção dos documentos e dados utilizados, sua origem, o olhar para eles dirigido e a forma como serão analisados.

Como método para a análise e interpretação dos dados, será utilizada a técnica de análise de conteúdo. Moraes (1999, p. 8) afirma que a análise de conteúdo “[...] tem sua origem no final do século passado. Suas características e diferentes abordagens, entretanto, foram desenvolvidas, especialmente, ao longo dos últimos cinquenta anos”. Por meio dela, é possível compreender as entrelinhas, o que não está dito, mas está subentendido nas mensagens. Conforme Bardin (2016), a análise de conteúdo representa:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos

relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 2016, p. 48).

Quanto às possibilidades representadas pela utilização da análise de conteúdo e aos documentos que podem ser submetidos ao método, Moraes (1999, p. 2) enfatiza que “A análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos”. O desenvolvimento da abordagem permite “[...] descrições sistemáticas, qualitativas ou quantitativas, ajuda a reinterpretar as mensagens e a atingir uma compreensão de seus significados num nível que vai além de uma leitura comum” (*ibidem*).

Conforme Olabuenaga e Ispizúa (1989 *apud* MORAES, 1999, p. 2), o tratamento dos dados por meio da análise de conteúdo, quando utilizada adequadamente, permite abrir “portas ao conhecimento de aspectos e fenômenos da vida social de outro modo inacessíveis”. Destaca-se que “A análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça [...] representa [...] uma busca de outras realidades através das mensagens” (BARDIN, 2016, p. 50).

Dessa forma, acreditamos que esse tipo de análise é pertinente à pesquisa que pretendemos, ao permitir inferir, nos documentos que nortearam esse processo, em que medida os Planos de Gestão Escolar adotados como novo meio/forma de escolha do gestor e estratégia de gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola. Isso porque possibilita perceber as intenções que estão nas suas entrelinhas, o que não foi dito, mas está posto de maneira indireta. Esse método de análise será aplicado nos textos dos PGEs selecionados para compor a pesquisa. Diante do exposto, é possível perceber que o trabalho de investigação será de base documental.

Para Bardin (2016, p. 51), a análise documental pode ser definida como “[...] uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar num estado ulterior, a sua consulta e referência”. Dessa forma, realizamos um estudo detalhado dos documentos selecionados para, em seguida, realizarmos a análise como propõe o método.

É importante observar que a análise de conteúdo aplicada à pesquisa deve obedecer algumas fases, que, “[...] tal como o inquérito sociológico ou a experimentação, organizam-se em torno de três pólos cronológicos: 1) a pré-análise; 2) a exploração do material; 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação” (BARDIN, 2016, p. 125).

Conforme a autora, a “[...] primeira fase possui três missões: a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objectivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (BARDIN, 2016, p. 125). Assim, é preciso delimitar como foram escolhidos e quais serão os documentos que constituirão o *corpus* da pesquisa. “O corpus é o conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos procedimentos analíticos. A sua constituição implica, muitas vezes, escolhas, seleções e regras” (BARDIN, 2016, p. 126).

Para Flick (2009b, p. 126), “A maneira como os documentos são concebidos é uma parte do seu significado e a maneira como algo é apresentado influencia os efeitos que serão produzidos por um documento”. Diante dessa afirmação, ressaltamos que a definição do *corpus* da pesquisa partiu da necessidade de identificarmos quais documentos nortearam a adoção dos PGEs como meio/forma de escolha do gestor escolar e de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina e as ações decorrentes desse processo. Para tanto, fez-se necessária a leitura de todos os documentos que nortearam a escolha dos PGEs a partir do ano de 2013, bem como a leitura e análise dos textos dos PGEs selecionados. Cabe apontar que o *corpus* se constitui de “uma coleção finita de materiais, determinada de antemão pelo analista com (inevitável) arbitrariedade, e com o qual ele irá trabalhar” (BARTHES, 1967, p. 96 *apud* BAUER; GASKEL, 2007, p. 44).

A definição dos documentos aconteceu durante a pesquisa, após um processo de leituras flutuantes sobre a temática e a partir de um olhar investigativo em relação a esse processo. A leitura flutuante “[...] consiste em estabelecer contato com os documentos a analisar e em conhecer o texto deixando-se invadir por impressões e orientações” (BARDIN, 2016, p. 126). Destaca-se que os documentos não foram definidos *a priori*, mas foram emergindo com base na investigação proposta, para dar conta das questões de pesquisa. Nesse sentido, é importante salientar que “esse corpus pode ser estabelecido em um momento no início da análise e pode ser redesenhado durante seu progresso e segundo as lacunas no material ou análise até então” (FLICK, 2009a, p. 52).

Após esse procedimento inicial, “Com o universo demarcado (o gênero de documentos sobre os quais se pode efetuar a análise) é muitas vezes necessário proceder-se à constituição de um *corpus*” (BARDIN, 2016, p. 126). Essa constituição precisa seguir determinadas regras, como observa Bardin (2016):

- a) **Regra da exaustividade:** “[...] é preciso ter-se em conta todos os elementos desse *corpus*. Em outras palavras, não se pode deixar de fora qualquer um dos elementos por

esta ou por aquela razão [...]” (BARDIN, 2016, p. 126-127), seja falta de interesse, seja alguma dificuldade encontrada. A autora ressalta que a regra é completada pela “não seletividade” (*ibidem*);

- b) **Regra da representatividade:** a amostra deve ser rigorosamente selecionada, de forma a se constituir representativa em relação ao universo inicial, pois os resultados deverão representar o todo. No entanto, “Nem todo o material de análise é suscetível de dar lugar a uma amostragem, e, nesse caso, mais vale abstermo-nos e reduzir o próprio universo (e portanto, o alcance da análise), se este for demasiado importante” (BARDIN, 2016, p. 127);
- c) **Regra da homogeneidade:** “os documentos retidos devem ser homogêneos, isto é, devem obedecer a critérios precisos de escolha e não apresentar demasiada singularidade fora destes critérios” (BARDIN, 2016, p. 128);
- d) **Regra da pertinência:** “os documentos retidos devem ser adequados, enquanto fonte de informação, de modo a corresponderem ao objetivo que suscita a análise” (BARDIN, 2016, p. 128).

Assim, com base nas proposições de Bardin (2016), foram selecionados e agrupados os documentos que são centrais na discussão de nosso objeto de pesquisa. Para identificação dos documentos e posterior análise, utilizamos um código formado pela letra D (documento) seguido de um número, que corresponde ao documento específico, conforme elencados no quadro 7, a seguir.

Quadro 7 – Documentos centrais à discussão

(continua)

IDENTIFICAÇÃO	DOCUMENTO	ANO	DESCRIÇÃO	PRODUÇÃO
Documento 1 (D1)	Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil (OCDE). Sumário, Capítulos 3 (p. 65-79), 8 (p. 244-246) e 11 (p. 357-359)	2010	Documento produzido pela OCDE mediante solicitação do governo do estado de Santa Catarina. Faz uma análise do sistema educacional no estado e propõe ações nesse campo.	OCDE
Documento 2 (D2)	Proposição de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina	2012	Estudo, análise e recomendações do CEE/SC a partir do documento da OCDE “Avaliações de Políticas Nacionais de Educação – Estado de Santa Catarina, Brasil”.	CEE/SC

(conclusão)

IDENTIFICAÇÃO	DOCUMENTO	ANO	DESCRIÇÃO	PRODUÇÃO
Documento 3 (D3)	Decreto n. 1. 794	2013	Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades.	SANTA CATARINA
Documento 4 (D4)	Portaria n. 24	2015	Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das unidades escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola.	SED/SC
Documento 5 (D5)	Edital n. 16 e alterações realizadas por meio do Edital n. 21	2015	Regulamenta o processo de inscrição dos Planos de Gestão Escolar e orienta seu processo de escolha.	SED/SC
Documento 6 (D6)	Termo de Compromisso de Gestão	2015	Termo assinado pelo gestor e seus assessores no ato da posse.	SED/SC
Documento 7 (D7)	Orientações para o gestor escolar	2016	Instrumento destinado à orientação e suporte de trabalho para diretores de escola.	SED/SC

Fonte: elaborado pela autora (2019).

Os documentos destacados foram caracterizados como importantes bases legais que influenciaram e nortearam a adoção dos PGEs e ações decorrentes desse processo.

Já o conjunto de PGEs selecionados pertence às escolas que integravam a Gerência Regional de Educação da Agência de Desenvolvimento Regional (ADR) de São Miguel do Oeste. Embora a adoção dos PGEs como meio/forma de escolha do gestor escolar e de governança das escolas tenha sido anunciada em 2013, no ano de 2014, a grande maioria dos gestores que estavam na função apresentou seu PGE e permaneceram até 31 de dezembro de 2015, quando aconteceu o processo de escolha dos PGEs com vigência prevista para os anos de 2016 a 2019. Nessa segunda etapa os integrantes do magistério público catarinense, que se enquadravam nos critérios estabelecidos no Decreto n. 1794/2013 e suas alterações, puderam submeter seus PGEs à aprovação. Ou seja, os servidores que atendiam aos critérios estabelecidos pelo Decreto n. 1794/2013 apresentaram seu plano de gestão.

Diante dessa constatação, destacamos que a versão dos PGEs que compõe o *corpus* da pesquisa e que foi submetida à análise corresponde aos documentos escolhidos em 2015, para

o mandato de 2016 a 2019, em sua versão apresentada pelo candidato à função de gestor escolar, versão submetida à análise do consultor *ad hoc* e referendada pela comunidade por meio de votação direta⁵². Os planos estão disponíveis para consulta pública no WEBGESC, de onde foram coletados no segundo semestre de 2017. A plataforma e a versão analisada podem ser observadas na figura a seguir.

Figura 3 – Campo de coleta dos PGEs e versão do documento analisada



Fonte: adaptado pela autora (2019) a partir de WEBGESC/Plano de Gestão Escolar.

É importante esclarecer que nem todos os PGEs das escolas estaduais de Santa Catarina serão objeto de nosso estudo. Em 2017, período em que iniciamos a pesquisa, 1.073⁵³ escolas integravam a rede estadual de ensino. Diante desse cenário, optamos por realizar a investigação por meio de uma amostra. Como critério para definição, utilizamos a área de abrangência da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) *campus* Chapecó, que corresponde ao oeste e extremo oeste catarinense. Observamos as pesquisas sobre a temática que estavam sendo desenvolvidas no âmbito do **Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação**

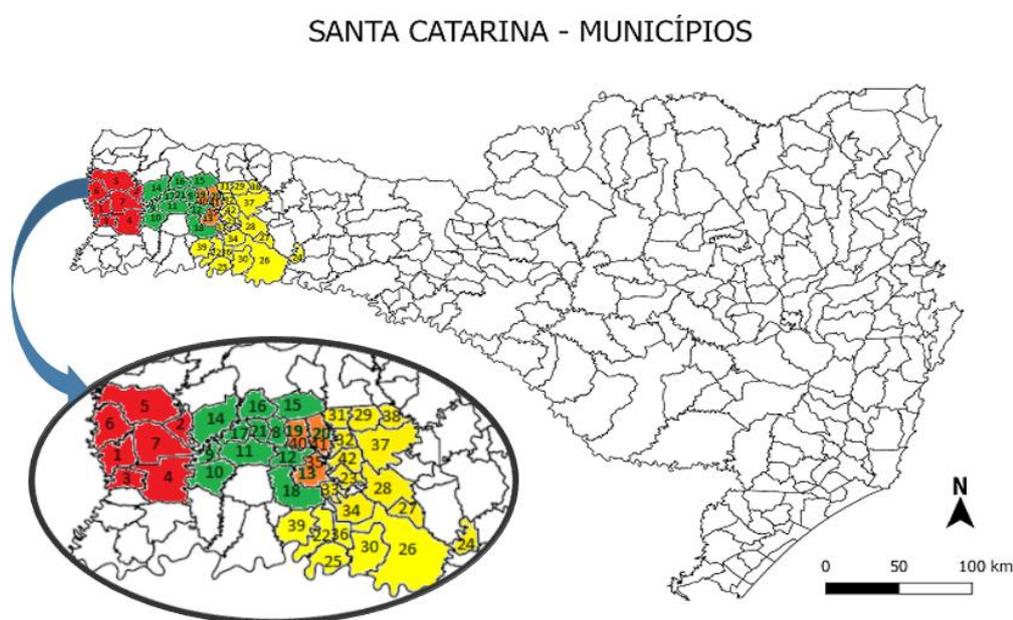
⁵² Os PGEs estão disponíveis no WEBGESC – Plano de Gestão Escolar, plataforma na qual é possível visualizar o documento e suas revisões a partir da busca realizada com o nome da escola. A versão inicial apresentada sofreu alterações ao longo dos anos, como pode ser observado na plataforma. No entanto, escolhemos a primeira versão por ser a que foi submetida à consulta da comunidade escolar e também conter as considerações do consultor *ad hoc*. Disponível em: <http://sistemas2.sed.sc.gov.br/webgesc/>. Acesso em: 20 set. 2018.

⁵³ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/educacao-em-numeros>. Acesso em: 18 set. 2018.

Educacional (GPEGIE)⁵⁴, do qual a pesquisadora é integrante e o orientador do estudo é um dos seus líderes. Também tomamos como critérios a atuação profissional da pesquisadora e a região na qual essas escolas estão inseridas.

Dessa forma, na região oeste e extremo oeste catarinense, no período de 2017 a 2019, foram desenvolvidas três pesquisas pelos integrantes do GPEGIE acerca da gestão de escolas estaduais de Santa Catarina. São pesquisas que se aproximam e se complementam, ao mesmo tempo em que buscam em diferentes espaços lançar um olhar investigativo para a temática em questão, como podemos visualizar no mapa que segue.

Figura 4 – Abrangência dos estudos realizados pelo GPEGIE/UFFS



⁵⁴ O Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) tem como objetivo reunir pesquisadores de diferentes áreas em rede colaborativa e interdisciplinar com interesse na Gestão e Inovação Educacional e, em suas respectivas linhas de pesquisa, com vistas a estudos para a ampliação e o aprofundamento dos processos educativos e formativos, marcadamente, inovadores. A criação do Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE) se reveste de importância singular, uma vez que pretende abarcar temas e congregar pesquisadores em ambiente de estudos e pesquisas colaborativo e interdisciplinar. O mesmo se vincula ao Curso de Pedagogia e ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Fronteira Sul. Os estudos não se restringirão à Educação Básica, apesar desta ser foco preferencial, cotejam com a gestão, a inovação, as inteligências comunicativas em educação, a educação integral, a avaliação educacional tanto da educação básica quanto da educação superior. Disponível em: <http://dgp.cnpq.br/dgp/espelhogrupo/55647>. Acesso em 03 jan. 2019.

Legenda

Grupo de Pesquisa em Gestão e Inovação Educacional (GPEGIE-UFFS)	
	Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a participação democrática em questão (P1)
	Currículo Escolar nos Planos de Gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina: campos em disputa (P2)
	Planos de Gestão Escolar: nova estratégia de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina (P3)
	Municípios cujas escolas estaduais foram campo de pesquisa de P2 e P3.

Fonte: elaborado pela autora (2018) a partir de Suporte Geográfico (Blog) -Mapa Municípios de Santa Catarina⁵⁵.

Podemos observar que as pesquisas abrangeram um total de 39 municípios. Destacamos que a pesquisa 1 (P1), que corresponde à investigação em questão, e tem como título *Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão*, foi realizada por Palú (2019) nas escolas estaduais da 1ª Agência de Desenvolvimento Regional, de São Miguel do Oeste, até fevereiro de 2018, nos municípios de Bandeirante (1), Barra Bonita (2), Belmonte (3), Descanso (4), Guaraciaba (5), Paraíso (6) e São Miguel do Oeste (7).

A pesquisa 2 (P2) foi realizada por Rauber (2019), intitulada *Currículo Escolar nos Planos de Gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina: campos em disputa*, teve como campo de pesquisa as escolas estaduais da ADR de Maravilha, abrangendo os municípios de Bom Jesus do Oeste (8), Flor do Sertão (9), Iraceminha (10), Maravilha (11), Modelo (12), Pinhalzinho (13), Romelândia (14), Saltinho (15), Santa Terezinha do Progresso (16), São Miguel da Boa Vista (17), Saudades (18), Serra Alta (19), Sul Brasil (20) e Tigrinhos (21).

Já a pesquisa 3 (P3), com o título *Planos de Gestão Escolar: nova estratégia de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina*, foi desenvolvida por Serpa (2018) nas escolas estaduais da região da Associação dos Municípios do Oeste Catarinense, formada pelos municípios de Águas de Chapecó (22), Águas Frias (23), Arvoredo (24), Caxambu do Sul (25), Chapecó (26), Cordilheira Alta (27), Coronel Freitas (28), Formosa do Sul (29), Guatambu (30), Irati (31), Jardinópolis (32), Nova Erechim (33), Nova Itaberaba (34), Pinhalzinho (35), Planalto Alegre (36), Quilombo (37), Santiago do Sul (38), São Carlos (39), Serra Alta (40), Sul Brasil (41), União do Oeste (42)⁵⁶.

No âmbito da presente pesquisa, as escolas que tiveram seus PGEs analisados integravam os municípios que compunham a 1ª ADR/GERED (São Miguel do Oeste) até o início de 2018. Cabe destacar que cada ADR possui uma Gerência Regional de Educação

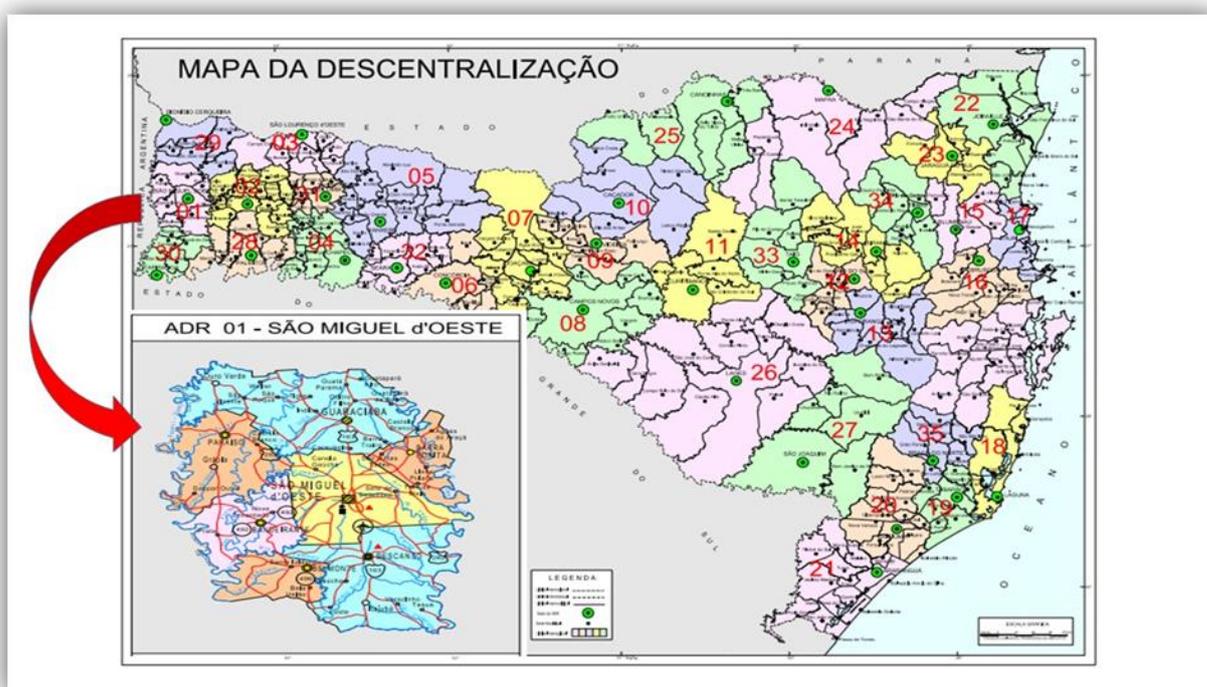
⁵⁵ Disponível em: <https://suportegeografico77.blogspot.com/2018/04/mapa-municipios-de-santa-catarina.html>. Acesso em: 1 nov. 2018.

⁵⁶ Destacamos que a P1 e P2 pesquisaram alguns municípios em comum: Pinhalzinho, Serra Alta e Sul Brasil.

(GERED) responsável pelas escolas estaduais de sua região de abrangência. Diante do exposto, justificamos nossa escolha pela divisão das regionais catarinenses por ADRs, pois era na estrutura dessas agências que estavam as GEREDs responsáveis pelas escolas estaduais de sua abrangência.

A GERED de São Miguel do Oeste possuía 19 escolas da rede estadual de ensino no período temporal proposto pela pesquisa.

Figura 5 – Campo da pesquisa



Fonte: adaptado pela autora (2019) com base em dados da Secretaria de Estado de Planejamento/SC (2015)⁵⁷.

Assim, conforme já anunciado anteriormente, integraram a pesquisa os PGEs das escolas da rede estadual de ensino que compreendiam a 1ª ADR até o início do ano de 2018⁵⁸. Para a delimitação dos PGEs e demais documentos que fariam parte da análise, utilizamos alguns critérios com base nas regras da *exaustividade*, *representatividade*, *homogeneidade* e *pertinência* propostas por Bardin (2016).

⁵⁷ Secretaria de Estado de Planejamento/SC. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/mapas/mapas-1/secretarias-regionais/611--14/fileem>. Acesso em: 18 set. 2018.

⁵⁸ Utilizamos esse critério, pois a leitura, coleta e seleção dos PGEs foram realizadas no segundo semestre de 2017, uma vez que as escolas estaduais estavam, em âmbito local, subordinadas às Gerências Regionais de Educação e essas integravam a estrutura das Agências de Desenvolvimento Regional.

Em relação aos PGEs, primeiramente, definimos que todos os municípios da regional teriam escolas representadas na pesquisa. Nos municípios que possuem apenas uma escola pertencente à rede estadual de ensino, esta automaticamente constituiria o *corpus* da pesquisa. Já nos municípios que apresentam um maior número de escolas, optamos por escolher duas, sendo critério maior número de matrículas e atender todos os níveis de ensino. No caso de a escola não atender todos os níveis de ensino, o critério utilizado foi o maior número de matrículas. Outro critério utilizado foi que o PGE deveria ter sido aprovado pela comunidade no ano de 2015. Atendendo a esses critérios, selecionamos dez escolas, que tiveram seus PGEs analisados, conforme podemos visualizar no quadro 8.

Ressaltamos que a identidade da escola e do gestor foi preservada, sendo que, para sua identificação no âmbito da pesquisa, utilizamos um código formado pela abreviação do termo Plano de Gestão Escolar (PGE) correspondente à escola, ao qual foi acrescido um número que corresponde ao PGE selecionado, conforme podemos observar no quadro a seguir.

Quadro 8 – PGEs que constituem o *corpus* da pesquisa

PGE	Município	Número de alunos	Níveis de ensino ofertados		
			Ensino Fundamental Anos Iniciais	Ensino Fundamental Anos Finais	Ensino Médio
PGE1	Bandeirante	63	-	-	X
PGE2	Barra Bonita	203	X	X	X
PGE3	Belmonte	205	-	X	X
PGE4	Descanso	203	X	X	X
PGE5	Descanso	348	-	X	X
PGE6	Guaraciaba	454	-	X	X
PGE7	Guaraciaba	38	-	X	-
PGE8	Paraíso	301	-	X	X
PGE9	São Miguel do Oeste	485	X	X	X
PGE10	São Miguel do Oeste	592	X	X	X
Total de escolas pesquisadas					10
Total de alunos das escolas selecionadas					2.892
Total de alunos das escolas da 1ª GERED					4.955

Fonte: elaborado pela autora com base em dados do Censo Escolar 2017 – Matrícula Inicial⁵⁹.

⁵⁹ Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/censo-278/indicadores-educacionais/dados-educacionais-1/dados-educacionais-2017/censo-escolar-inicial-2017>. Acesso em: 4 set. 2018.

A escolha de dez PGEs, selecionados como amostra, decorre dos critérios que estabelecemos intencionalmente. Destacamos que no ano de 2015, 1073 escolas integravam a rede estadual de ensino, porém como a pesquisa se resume ao tempo previsto pelo Programa de Pós-Graduação em nível de mestrado, tivemos que adotar critérios que possibilitassem o desenvolvimento da mesma no tempo pretendido.

No decorrer do texto, para que possamos efetuar a análise, os trechos extraídos dos Planos de Gestão Escolar foram identificados pela sua abreviação (PGE) seguida do número do documento selecionado e da página em que se encontra a citação. A mesma sistemática foi utilizada nos quadros síntese que apresentam trechos dos PGEs.

2.3.1 Breve caracterização do campo de pesquisa

A 1ª ADR era formada, até o início de 2018, pelos seguintes municípios: Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Guaraciaba, São Miguel do Oeste e Paraíso; esses municípios integram a região do extremo oeste catarinense. Julgamos necessário compreender esse espaço histórico e geográfico. Conforme Bavaresco (2005):

A região do Extremo Oeste catarinense engloba em seu espaço geográfico dezenove municípios: Anchieta, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Itapiranga, Mondaí, Palma Sola, Paraíso, Princesa, Santa Helena, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel do Oeste e Tunápolis. São Miguel do Oeste é a cidade pólo da região (BAVARESCO, 2005, p. 15).

Destacamos que essa foi uma das últimas regiões colonizadas de Santa Catarina e se constitui em uma área de tríplice fronteira, pois “[...] faz divisa com a Argentina e com os estados do Paraná e do Rio Grande do Sul, o que naturalmente gerou situações de conflito ao longo da história para garantir a posse da terra” (FRANZEN; BAVARESCO; FRANZEN, 2013, p. 87). Foi inicialmente habitada por povos indígenas e caboclos e, após a resolução das disputas territoriais entre Brasil e Argentina, a Guerra do Contestado (1912-1916) e posteriores litígios entre Santa Catarina e Paraná, iniciou-se o processo de colonização desse espaço por meio da concessão de terras para empresas colonizadoras.

Essas empresas convenceram migrantes gaúchos (descendentes de imigrantes europeus e imigrantes marginalizados em seu país de origem), com propagandas e promessas de terras férteis, a se deslocar para essa região e promover sua colonização, baseados nos moldes capitalistas de produção (BAVARESCO, 2005). A história oficial do extremo oeste

catarinense, lembrada durante os festejos de emancipação político-administrativa de muitos municípios, enfatiza o período posterior à colonização da região. No entanto, é preciso lembrar que a ocupação das terras que hoje compreendem esse espaço territorial é muito anterior à colonização oficial e à chegada dos chamados “desbravadores”.

Segundo Rosseto (1989), há indícios de que os primeiros grupos humanos teriam chegado nesse espaço por volta de 5.500 a.C.; eram povos indígenas, entre os quais se destacam os Kaingang e os Guaranis. Conforme Poli (1995), a fase da ocupação indígena se encerra em meados do século XIX; em seguida, a região vivenciou a fase cabocla. Os caboclos, chamados posteriormente pelos colonizadores de “brasileiros”, sobreviviam de agricultura, criação de animais, extração da erva-mate e tropeirismo. Por fim, houve a fase da colonização, marcada pelos projetos realizados por empresas privadas, as quais receberam concessões governamentais; para garantir seus lucros, elas iniciaram a exploração da madeira e realizaram a venda de lotes de terra, incentivando a vinda e a entrada dos colonos gaúchos nesse espaço territorial.

No entanto, populações indígenas e caboclas que estavam na região no período anterior à colonização oficial não tiveram seu direito à terra reconhecido. Até mesmo sua história e memória não foram referendadas pela história oficial de muitos municípios da região. Essa é a origem histórica da população do extremo oeste catarinense, uma região de disputas e fronteiras. É a história dos ancestrais dos educadores, gestores e, principalmente, dos alunos das escolas públicas estaduais do extremo oeste catarinense. É uma história que merece ser lembrada em sua totalidade, pois não podemos esquecer de importantes elementos que contribuíram para a sua constituição (MARQUETTI, 2008; RENK, 2006; SILVA, 2010).

Em relação à organização político-administrativa, tomaremos como base existente a divisão do estado de Santa Catarina em Agências de Desenvolvimento Regionais (ADRs). Santa Catarina conta com 295 (duzentos e noventa e cinco) municípios⁶⁰, que haviam sido agrupados em regionais, denominadas ADRs. Essa configuração havia sido implantada por meio da Lei Complementar n. 243, de 30 de janeiro de 2003. Conforme Birkner, Tomio e Bazzanella (2010, p. 68), essa medida conferiu “[...] a base de governabilidade e governança para a implantação, no mesmo ano, da descentralização político-administrativa para a promoção do novo desenvolvimento regional”. Quando criadas, essas estruturas eram 27, no entanto, após algumas reconfigurações, chegaram a existir, em 2010, “36 Secretarias de

⁶⁰ Informação obtida no site <https://www.sc.gov.br/index.php/regionais>. Acesso em: 20 set. 2018.

Desenvolvimento Regional – SDRs e seus respectivos Conselhos de Desenvolvimento Regional – CDRs” (BIRKNER; TOMIO; BAZZANELLA, 2010, p. 68) (figura 3).

No ano de 2015, por meio da Lei n. 16.795/2015⁶¹, as SDRs foram transformadas em Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs), e reduzidas para 35 estruturas, conforme pode ser observado na figura 5. Já em 2018, o vice-governador do Estado, Eduardo Pinho Moreira, no exercício do cargo de governador, publicou o Decreto n. 1.503, de 21 de fevereiro, modificando novamente essa organização⁶². O referido decreto desativou 15 ADRs, reconfigurando as estruturas e mantendo apenas 20 em funcionamento⁶³.

As ADRs foram extintas em 30 de abril de 2019, pelo decreto SC 03/2019. A partir de então, as GEREDs passaram novamente a integrar a estrutura direta da Secretaria de Estado da Educação, sendo a ela subordinadas. Por meio do decreto SC n. 144 de 12 de junho de 2019, as GEREDs⁶⁴ passaram a ser denominadas Coordenadorias Regionais de Educação e Supervisões Regionais de Educação, e voltaram a integrar a estrutura da SED/SC.

Na sequência, detalharemos quais os procedimentos realizados para o tratamento dos documentos selecionados, a análise e a interpretação dos dados por eles suscitados.

2.4 PROCEDIMENTOS, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DOS DADOS

Conforme Bardin (2016), a análise de conteúdo deve ser realizada seguindo certos procedimentos. Esses foram, pela autora, sistematizados no mapa conceitual que podemos visualizar na figura seguinte, no qual estão descritas as fases de *pré-análise, exploração do material, tratamento dos dados e interpretações*.

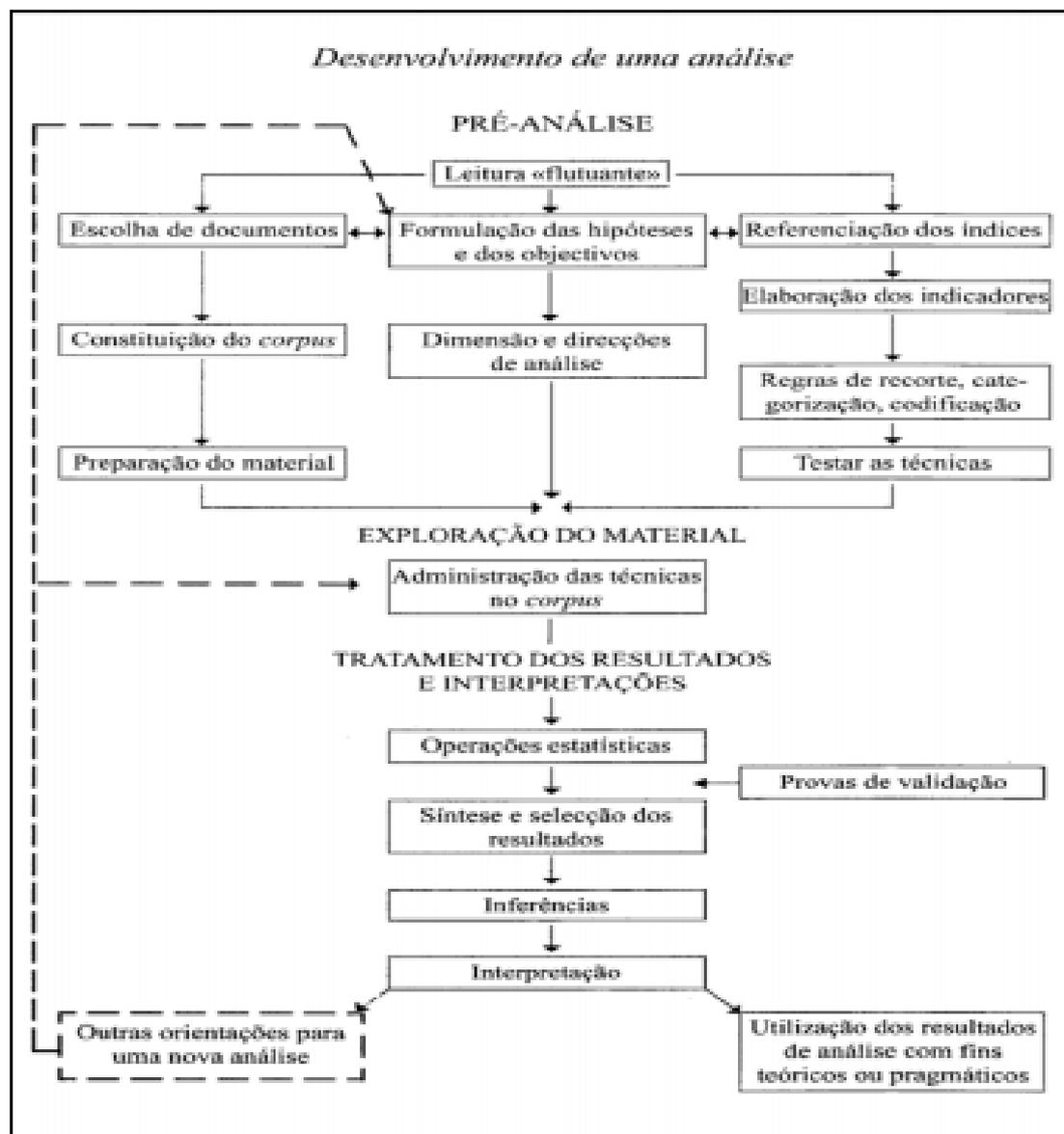
⁶¹ A Lei n. 16.795, de 16 de dezembro de 2015, dispõe sobre a transformação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional em Agências de Desenvolvimento Regional, extingue cargos e estabelece outras providências.

⁶² Conforme o Decreto n. 1.503, de 21 de fevereiro de 2018, a ADR São Miguel do Oeste incorporou as ADRs de Dionísio Cerqueira e Itapiranga. Assim, a partir de março de 2018, passou a abranger os seguintes municípios: Anchieta, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Itapiranga, Palma Sola, Paraíso, Princesa, Santa Helena, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel do Oeste, Tunápolis.

⁶³ SANTA CATARINA. Casa Civil. Disponível em: <http://www.scc.sc.gov.br/index.php/noticias/644-decreto-do-governador-eduardo-pinho-moreira-extingue-cargos-das-agencias-e-secretarias-desativadas>. Acesso em: 28 ago. 2018.

⁶⁴ Em 2019, a 1ª Gerência Regional de Educação de Educação (GERED) de São Miguel do Oeste passou a ser denominada Supervisão Regional de Educação de São Miguel do Oeste. No entanto, como nossa pesquisa ocorreu no período anterior à mudança utilizaremos a denominação GERED.

Figura 6 – Desenvolvimento de uma análise



Fonte: Bardin (2016, p. 132).

Em relação ao processo da análise de conteúdo, Moraes (1999, p. 15) esclarece que é constituído de cinco etapas: primeiramente a “preparação das informações”; seguida da “unitarização ou transformação do conteúdo em unidades”; posteriormente, acontecem a “categorização ou classificação das unidades em categorias”, a “descrição” e, por último, a “interpretação”.

É com base nas técnicas de análise de conteúdo proposta pelos autores que descreveremos como procedemos a análise dos documentos. Ressaltamos que, na fase da *pré-análise*, realizamos a coleta dos documentos que se relacionavam à nova forma de escolha do

gestor e de gestão proposta pelos Planos de Gestão de Santa Catarina. Também selecionamos PGEs que compõem a amostra, conforme descrito na seção anterior. Em relação ao conjunto de documentos que foram caracterizados como centrais em nossa investigação, destacamos que outros documentos foram lidos, relacionados às questões, objetivos de pesquisa, período temporal proposto, tendo sido selecionados os que mais se aproximavam de nossa investigação e que poderiam contribuir com ela.

Ressaltamos que a leitura e a análise exaustiva dos documentos que influenciaram e orientaram a adoção dos Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina foi tarefa necessária para que pudéssemos fazer o cerco epistemológico ao objeto de estudo e compreender como se deu o processo de conformação desse “novo” modelo.

Devido à relevância do conjunto dos documentos que influenciaram e orientaram a adoção dos PGEs e o processo de escolha dos planos 2016 a 2019, os quais denominamos “documentos centrais da pesquisa”, optamos por mantê-los e destacá-los na metodologia e na pesquisa, sendo que mantêm um profundo diálogo durante todo o trabalho entre o material bibliográfico e os PGEs analisados, e são essenciais para a compreensão do objeto de estudo.

Concomitantemente ao processo de coleta de documentos, realizamos a leitura e a seleção de materiais bibliográficos que tratavam da temática e abordavam a gestão educacional e escolar nos âmbitos internacional, nacional e local. Selecionamos um conjunto de estudos atuais sobre a temática no âmbito da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e artigos publicados pela Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) no período de 2013 a 2017. Esses estudos e suas contribuições constituem um capítulo da presente investigação.

Passamos, então, a tratar o material. Segundo Bardin (2016, p. 133), “tratar o material é codificá-lo”. Cada documento foi identificado por um código formado por letras e números, como já evidenciamos na seção anterior. Em relação ao local do documento do qual serão extraídos os recortes, utilizamos como critério a página do documento (exemplo: trecho extraído do PGE1, p. 05). Finalizado o tratamento do material, passamos à categorização; nessa fase, já acontece a *exploração do material*. Segundo Bardin (2016, p. 147), “A categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento, segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos”.

Nessa perspectiva, em relação ao conjunto de documentos centrais à discussão e PGEs selecionados, efetuamos uma leitura flutuante de todos os documentos, relacionando-os às

questões e aos objetivos de pesquisa, aos materiais selecionados e à metodologia proposta. Iniciamos um processo de síntese e identificação de elementos comuns entre eles para, então, elegermos as categorias de análise. “Classificar elementos em categorias impõe a investigação do que cada um tem em comum com os outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum entre eles” (BARDIN, 2016, p. 148).

Nesse sentido, queremos destacar a composição dos Planos de Gestão submetidos à análise, como pode ser observado no quadro a seguir.

Quadro 9 – Composição dos Planos de Gestão Escolar analisados

Plano de Gestão	Páginas que compõem o documento
PGE1	01 a 07
PGE2	01 a 06
PGE3	01 a 11
PGE4	01 a 09
PGE5	01 a 09
PGE6	01 a 09
PGE7	01 a 07
PGE8	01 a 08
PGE9	01 a 08
PGE10	01 a 09
Total	83 páginas

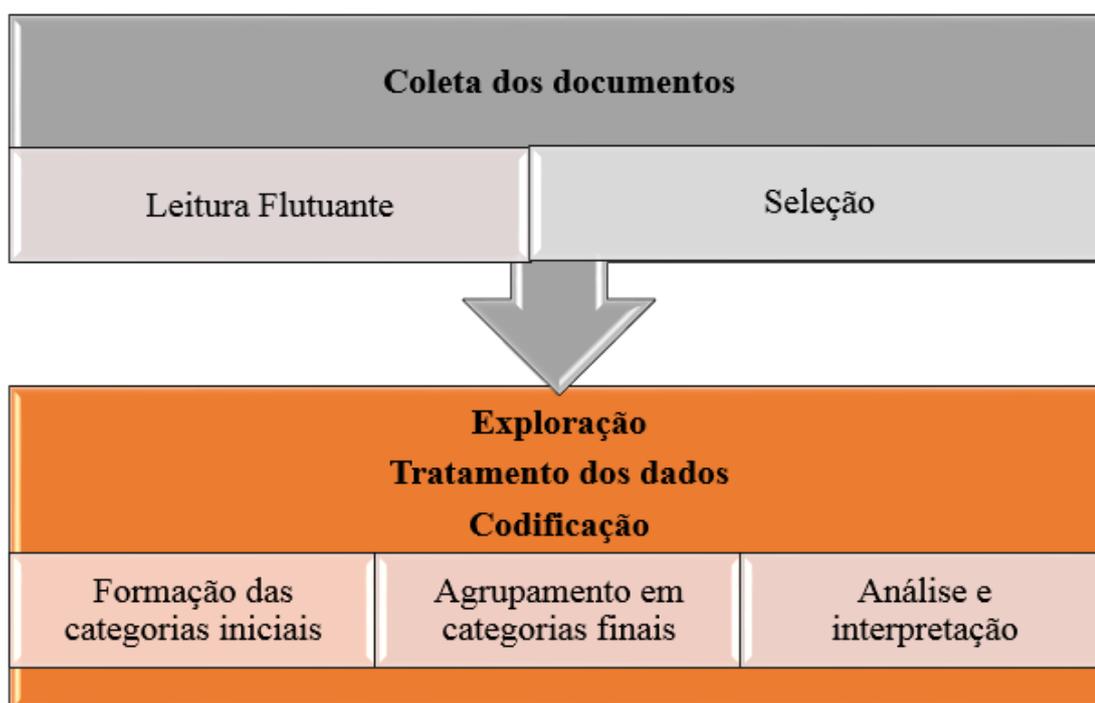
Fonte: elaboração da autora (2019) a partir dos PGEs selecionados.

Todos os planos foram lidos e analisados de forma exaustiva, para que, a partir deles, pudéssemos proceder a formulação das categorias de análise. Como afirma Moraes (1999, p. 19), essa é, “sem dúvida, uma das etapas mais criativas da análise de conteúdo”. Sua escolha pode se dar *a priori*, ou as categorias podem emergir a partir da leitura dos dados; e deve obedecer às exigências e regras da análise de conteúdo propostas por Moraes (1999), ou seja, as categorias devem ser válidas, exaustivas e homogêneas.

As categorias da presente dissertação emergiram a partir da análise. Identificamos categorias iniciais a partir dos elementos comuns evidenciados nos documentos; elas foram reagrupadas dando origem às categorias finais, que agrupam elementos com características comuns. Tais categorias estão pautadas nos objetivos de nossa investigação, em seu

referencial teórico, aporte documental e material empírico que constitui o *corpus* da pesquisa. A partir de então, procedemos ao tratamento dos dados e interpretações. Os procedimentos podem ser visualizados na figura que segue.

Figura 7 – Procedimentos realizados



Fonte: elaboração da autora (2019) a partir de Bardin (2016) e Moraes (1999).

A primeira categoria que inferimos foi *Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento*. Por meio dela, é possível percebermos como os documentos que influenciaram e nortearam a implementação do “novo” modelo, bem como os textos dos PGEs em Santa Catarina concebem a educação e a escola.

Já a segunda categoria apresentada é *Concepções de gestão: implicações para a organização e gestão escolar*. Traz os conceitos de “gestão escolar” presentes nos documentos centrais e nos PGEs. Apresenta a concepção de gestão democrática evidenciada nos documentos. Busca indícios da gestão democrática nos documentos centrais à discussão, nas metas e ações propostas pelos PGEs. A categoria traz os elementos que compõem a gestão gerencial, incorporada ao cenário da gestão educacional e escolar a partir dos anos 1990, que se aproximam da gestão de empresas. Da mesma forma, busca, por meio dos documentos centrais à discussão, nas metas e ações dos PGEs, indícios que apontam para essa perspectiva

de gestão. Apresenta, por meio de quadros-síntese e imagens, as implicações desses modelos para a organização e a gestão escolar.

A categoria *Participação na escola: sentidos e disputas* apresenta uma das principais questões discutidas ao longo deste trabalho: a participação, bem como conceitos de “autonomia” e “descentralização” a ela associados. Evidencia como a participação na escola, um importante elemento da gestão, está sendo ressignificada e está presente nos modelos de gestão. Apresenta como a participação na escola é concebida nos PGEs; destaca os mecanismos e as formas de participação previstos nos documentos.

É importante ressaltar que a análise das categorias não foi realizada em capítulo específico, mas de forma integrada a partir do capítulo 4, embora muitos elementos que deram origem às categorias sínteses estejam presentes desde o início da pesquisa.

Descrito escolhas, opções e caminhos percorridos, daremos início ao capítulo 3, que traz um conjunto de estudos atuais sobre a temática da gestão educacional e escolar, e importantes contribuições para a pesquisa.

3 ESTUDOS ATUAIS SOBRE A TEMÁTICA

Pesquisa para constatar, constatando intervenho, intervindo educo e me educo. Pesquisa para conhecer o que ainda não conheço e comunicar ou anunciar a novidade (FREIRE, 2016, p. 31).

Para um maior embasamento teórico da pesquisa *Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão*, exploramos artigos, dissertações e teses que trabalham a temática no campo educacional brasileiro no contexto atual. Nesse sentido, este capítulo tem como propósito conhecer essas pesquisas e o estado do conhecimento em relação à gestão escolar, pois, como afirma Freire (2016), é preciso pesquisar para “conhecer o que ainda não conheço”, bem como para aprofundar os conhecimentos prévios. Para isso, realizamos a busca de trabalhos em dois importantes e reconhecidos *sites* de busca: o banco de dados da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD) e os artigos publicados pela Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE), periódico científico editado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), utilizando como recorte temporal os anos de 2013 a 2017. Em seguida, procedemos à análise dos trabalhos selecionados, com o objetivo de perceber como o objeto de estudo está sendo abordado pelo mundo acadêmico e científico na contemporaneidade, relacionando os artigos, as dissertações e teses, e seus achados aos objetivos da pesquisa.

3.1 PROCEDIMENTOS DE BUSCA

Em ambos os bancos de dados, buscamos os trabalhos publicados nos últimos cinco anos (2013 a 2017), utilizando como descritores “*gestão escolar*”⁶⁵, “*gestão democrática da escola*”, “*participação democrática na escola*”, “*eleição de diretores*”⁶⁶, e “*Plano de Gestão Escolar*”. Optou-se por esse recorte temporal, pois foi no ano de 2013 que se iniciou, nas escolas públicas estaduais de Santa Catarina, a adoção do Plano de Gestão Escolar como forma/meio para a escolha do gestor escolar e estratégia de gestão. Embora a pesquisa tenha como objetivo analisar os PGEs aprovados no ano de 2015, com mandato para os anos de

⁶⁵ Esse descritor foi acrescentado em dezembro de 2018. Essa necessidade surgiu após a realização do exame de qualificação, diante das contribuições dos professores participantes, para que pudéssemos compreender os rumos da gestão escolar nos âmbitos nacional e internacional nas últimas décadas e, a partir desse contexto, compreender nosso objeto de pesquisa: a gestão escolar em Santa Catarina.

⁶⁶ Embora tenhamos feito a opção pela utilização da palavra “gestor” para designar aquele que coordena as atividades escolares, nos descritores mantivemos a palavra “diretor” pois, como afirma Paro (2015), geralmente essa é a expressão utilizada na legislação e nas publicações que abordam a temática.

2016 a 2019, optamos por realizar a busca no banco de dados pesquisado até o ano de 2017, o que corresponde a um quinquênio, para que pudéssemos ter acesso a um conjunto maior de estudos sobre a temática em questão.

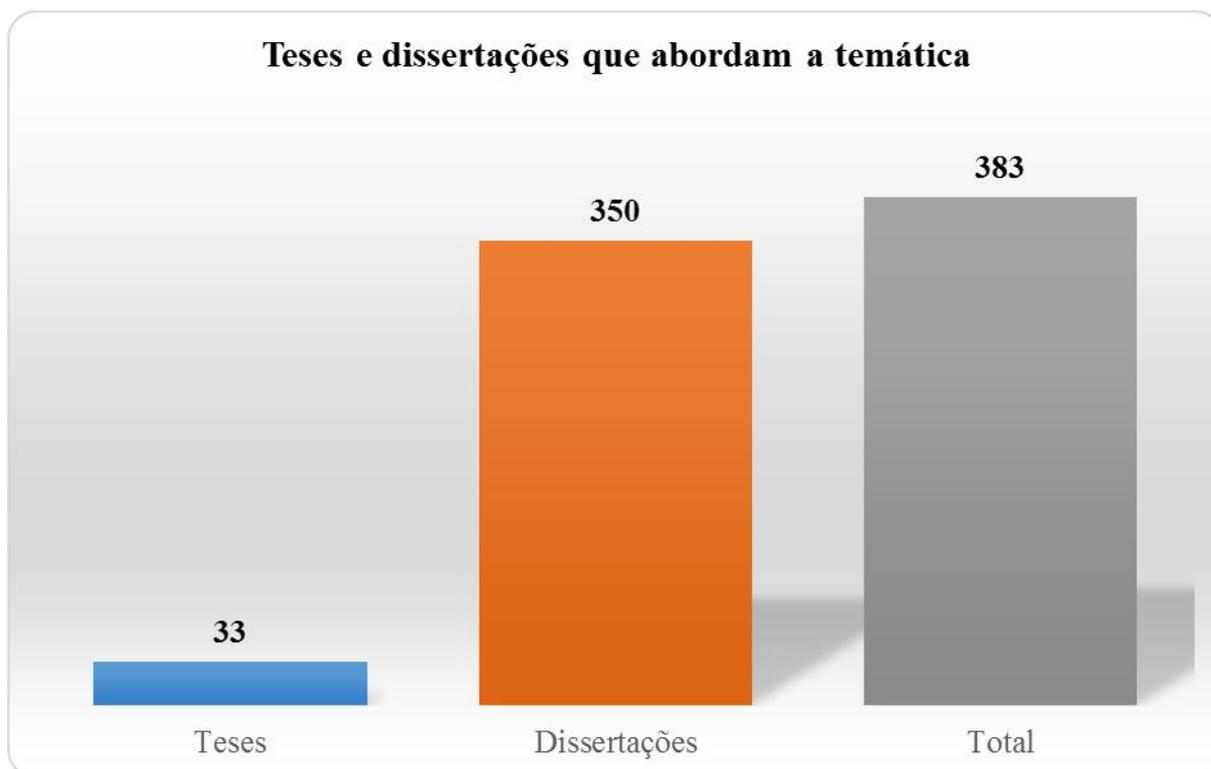
Também realizamos uma busca unindo alguns descritores, mantendo os filtros de seleção utilizados na primeira busca, ou seja, trabalhos concluídos nos últimos cinco anos que apresentam no título os descritores propostos. Os descritores pesquisados de forma unificada foram “*gestão escolar e participação democrática na escola*”, “*Planos de Gestão Escolar e participação democrática*”, “*eleição de diretores e participação democrática na escola*” e “*gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina*”. Os resultados da busca e a respectiva análise serão apresentados a seguir.

3.2 A GESTÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DA BIBLIOTECA DIGITAL BRASILEIRA DE TESES E DISSERTAÇÕES

A Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT), apresenta trabalhos acadêmicos desenvolvidos nas instituições de ensino e pesquisas em nosso país. Inicialmente, realizamos o processo de busca e seleção de trabalhos conforme os descritores e critérios definidos; em seguida, analisamos os trabalhos com o objetivo de verificar o que está sendo pesquisado sobre a temática na atualidade e como essas produções concebem a gestão democrática participativa nas escolas.

Após a busca inicial, realizamos a leitura dos trabalhos e percebemos que alguns se repetiam; aqueles repetidos foram desprezados. Como resultado final, foram encontrados 383 trabalhos no recorte temporal proposto, sendo 340 dissertações e 33 teses, conforme o gráfico 1, a seguir.

Gráfico 3 – Estudos encontrados na BDTD nos últimos cinco anos



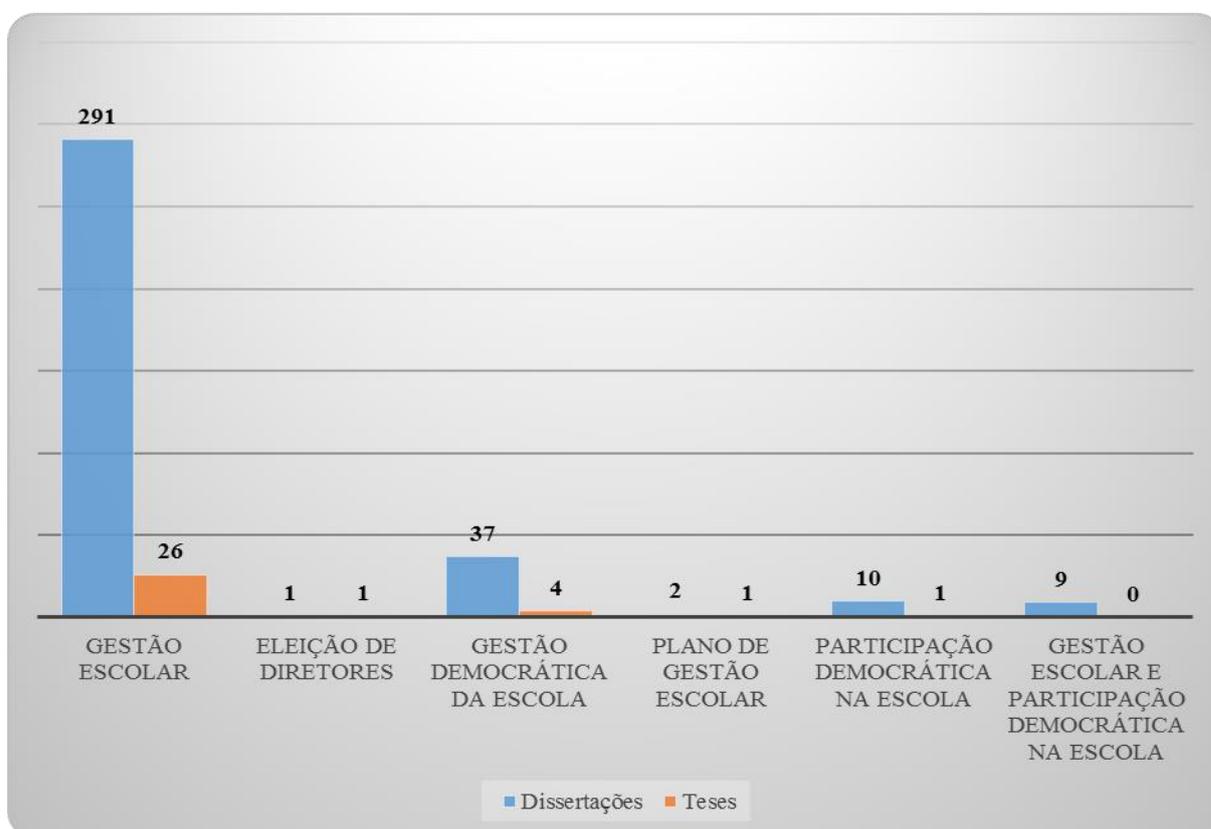
Fonte: elaborado pela autora (2018).

Analisando os diferentes descritores, obtivemos os seguintes resultados:

- a) Gestão escolar: 317 trabalhos, sendo 26 teses e 291 dissertações;
- b) Gestão democrática da escola: 41 trabalhos, sendo 4 teses e 37 dissertações;
- c) Participação democrática na escola: 11 trabalhos, sendo uma tese e 10 dissertações;
- d) Eleição de diretores: 2 trabalhos, sendo 1 tese e 1 dissertação;
- e) Plano de Gestão Escolar: 3 trabalhos, sendo 1 tese e 2 dissertações;
- f) Gestão escolar e participação democrática na escola: 9 trabalhos, todos dissertações;
- g) Planos de Gestão Escolar e participação democrática: não foram encontrados trabalhos com os filtros selecionados;
- h) Eleição de diretores e participação democrática na escola: não foram encontrados trabalhos com os filtros selecionados;
- i) Gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina: não foram encontrados trabalhos com os filtros selecionados.

Como já anunciado, realizamos a busca unindo alguns descritores e mantendo os filtros de seleção utilizados na primeira busca, ou seja, trabalhos concluídos nos últimos cinco anos que apresentam no título os descritores propostos. Assim, com o descritor “*gestão escolar e participação democrática na escola*”, foram identificados nove trabalhos, todos dissertações. No entanto, com a junção dos descritores em “*Planos de Gestão Escolar e participação democrática*”, “*eleição de diretores e participação democrática na escola*” e “*gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina*”, não foram encontrados trabalhos que tratassem do tema proposto no banco de dados pesquisado, o que evidencia a importância desta pesquisa para a reflexão e os estudos sobre a temática.

Gráfico 4 – Quantitativo dos descritores analisados



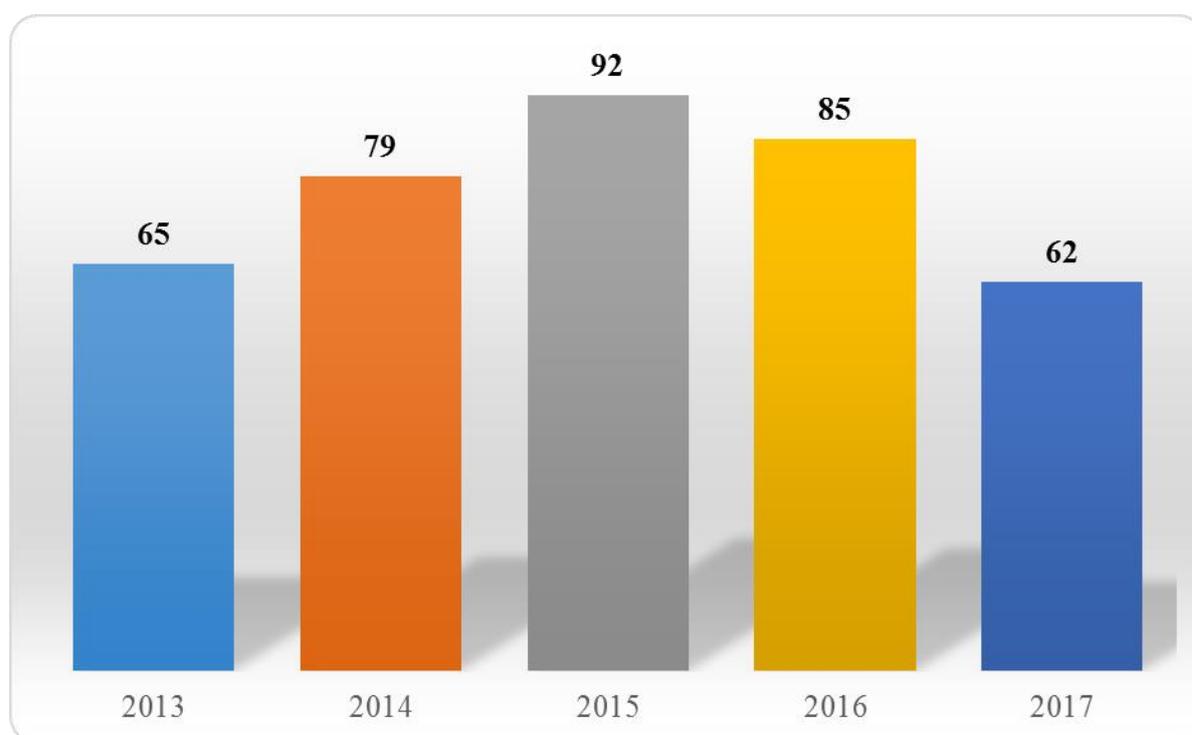
Fonte: elaborado pela autora (2018).

Na busca realizada na BDTD, conforme evidencia o gráfico 4, o descritor, objeto de maior número de pesquisas entre os anos de 2013 e 2017, foi “*gestão escolar*”, tendo sido a temática objeto de estudo de 317 pesquisas – 26 teses e 291 dissertações. Em seguida, destacamos o descritor “*gestão democrática da escola*”: observa-se que, no recorte temporal proposto, o tema foi investigado por 41 pesquisas – 37 dissertações e 4 teses. Em terceiro

lugar, temos “*participação democrática na escola*”, objeto de 11 pesquisas. Na quarta posição, destaca-se a junção dos descritores “*gestão escolar e participação democrática na escola*”, com 9 trabalhos. Por último, aparecem os descritores “*Plano de Gestão Escolar*” e “*eleição de diretores*”, pesquisados em 3 e 2 trabalhos respectivamente.

Como o recorte temporal compreendeu os anos de 2013 a 2017, foi realizado um estudo do quantitativo das produções desse período, conforme podemos observar no gráfico 5, a seguir.

Gráfico 5 – Quantitativo de estudos 2013 a 2017 na BDTD



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Percebe-se que, dos 383 trabalhos obtidos na pesquisa realizada junto à BDTD, a maior produção aconteceu no ano de 2015, com 92 trabalhos, seguido do ano de 2016, com 85 trabalhos finalizados. Em seguida, os anos de 2014, com 79 trabalhos, e 2013, com 65 produções. O ano com menor produção foi 2017: 62 trabalhos.

3.2.1 Análise dos trabalhos selecionados

A partir da busca realizada na BDTD, encontramos 383 trabalhos com os descritores propostos. Posteriormente, iniciamos um processo de seleção e análise das produções. Assim,

em um primeiro momento, foram desconsideradas as teses e dissertações repetidas no banco de dados pesquisado dentro do mesmo descritor; esses trabalhos não foram contabilizados no quantitativo de estudos. Em seguida, foi realizada a leitura dos títulos e palavras-chave, associando-os à proposta da pesquisa, e descartamos os trabalhos que se distanciavam da ideia central. Subsequentemente, as dissertações foram reagrupadas em ordem alfabética, sendo retiradas do quantitativo as que se apresentavam repetidas, pois estavam contempladas sob mais de um descritor.

Dando sequência ao trabalho, reorganizamos o quadro, acrescentando o resumo das dissertações e teses até então selecionadas. Foi feita a leitura dos resumos e novamente foram descartados os trabalhos que se distanciavam dos objetivos da presente pesquisa. Assim, selecionamos 11 trabalhos para leitura na íntegra e análise: 7 dissertações e 4 teses, conforme quadro que segue.

Quadro 10 – Trabalhos selecionados no âmbito da BDTD (2013 a 2017)

(continua)

Título	Autor	Tipo de Documento	Universidade	Ano
1. A gestão escolar como arena política: impasses do novo gerencialismo	Débora Quetti Marques de Souza	Tese	Universidade Federal de Pernambuco – UFPE	2016
2. Novas formas de gestão da escola pública: implicações sobre o processo de democratização da gestão	Leila Procópio do Nascimento	Tese	Universidade Federal de Santa Catarina –UFSC	2015
3. A atuação do diretor de escola: entre o discurso a gestão e a prática da gerência de	Sandra Maria Sanches	Dissertação	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP	2014
4. Gestão democrática da escola: a participação como princípio da democracia	Célio Tiago Marcato	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos–UFSCar	2017
5. Gestão Escolar na escola pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática	Josafá da Conceição Clemente	Dissertação	Universidade Federal do Maranhão – UFMA	2015
6. Gestão democrática da escola: possibilidades e dificuldades na percepção dos pais e dos gestores do Ensino Fundamental	Rita de Kássia Cândido	Dissertação	Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” –UNESP	2016

(conclusão)

Título	Autor	Tipo de Documento	Universidade	Ano
7. Sentidos e significações da gestão democrática: da previsibilidade à efetividade nas escolas públicas estaduais do município de Itapetininga/SP	Telma Elizabete de Moraes	Dissertação	Universidade Federal de São Carlos – UFSCar	2015
8. O princípio da gestão democrática e a participação nos conselhos de escola	Tieko Fujiye	Dissertação	Universidade Nove de Julho –Uninove	2014
9. As representações sociais sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas em Alagoas	Tiago Leandro da Cruz Neto	Tese	Universidade Federal de Pernambuco – UFPE	2014
10. Eleição de diretores no Paraná: uma análise dos planos de ação na gestão das escolas estaduais de Curitiba – Triênio 2012-2014	Maria Madselva Ferreira Feiges	Tese	Universidade Federal do Paraná – UFPR	2013
11. Eleição para Diretores em Diadema: entraves e desafio	Simone de Oliveira Almeida	Dissertação	Universidade Metodista de São Paulo –UMESP	2013

Fonte: elaborado pela autora (2019).

Os estudos serão agora apresentados destacando, de forma resumida, o trabalho realizado, seu objetivo principal, questionamentos, contribuições, resultados e conclusões.

No que diz respeito à gestão escolar, um dos trabalhos selecionados foi a tese *A gestão escolar como arena política: impasses do novo gerencialismo*, de Débora Quetti Marques de Souza (2016). O trabalho visou “[...] dar contribuições para um debate que busca argumentar sobre a prevalência do estado gerencial na gestão educacional e escolar e como este tem sido visto e interpretado pelos agentes escolares, por meio da análise da cultura e das relações de poder”. O objetivo da pesquisa foi “analisar a organização da escola a partir do novo gerencialismo na perspectiva da cultura e das relações de poder”, bem como “caracterizar a gestão escolar concebida na política atual (novo gerencialismo), identificar as manifestações da gestão escolar democrática numa instituição de ensino pública e verificar os efeitos e impactos da política de premiação por excelência em gestão escolar” (SOUZA, 2016, p. 10).

A base teórica teve como referência autores renomados que trabalham as categorias destacadas pelo trabalho, sendo as principais: gerencialismo, gestão da escola, cultura e relações de poder/conflito. O estudo de caso foi realizado em uma escola estadual de “Pernambuco, caracterizada por ter sido contemplada com o Prêmio de Referência em Gestão e outros”. A autora parte do princípio de que o novo modelo de Estado, com fortes influências neoliberais, tem modificado a gestão pública e educacional com “a inserção de mecanismos

de controle, avaliação, eficiência e produtividade” (SOUZA, 2016, p. 10). Diante desse novo panorama, a escola “[...] passa a se constituir a partir das determinações de uma política gerencialista do sistema educacional global, nacional e local, incitando a competição e a adequação das escolas ao mercado de trabalho, como também a precarização do trabalho docente” (HYPOLITO, 2011 *apud* SOUZA, 2016, p. 20).

Conforme Souza, “[...] a gestão escolar democrática está passando por processos conflituais. Esta, tanto na esfera nacional quanto estadual, é norteada por uma base legal democrática, entretanto, encontra-se demarcada por características gerenciais” (SOUZA, 2016, p. 20). O levantamento de estudos realizados pela autora evidenciou que a política educacional, a gestão escolar “[...] e as relações estabelecidas através do regime de colaboração entre a federação, estados e municípios estão sendo guiadas por instrumentos gerenciais de gestão” (SOUZA, 2016, p. 21). Dessa forma, o principal questionamento do estudo é “[...] como a gestão da escola tem sido concebida e efetivada a partir do novo gerencialismo?” Nesse contexto, “De um lado a escola tenta se constituir como democrática e de outro tem que responder a um modelo, que também se autointitula democrático, mas que assume direcionamento democrático gerencialista, neoliberal” (SOUZA, 2016, p. 22).

Segundo o estudo, “[...] a democratização política acaba por ser condicionada e limitada por uma administração pública que não promove a democratização na esfera micropolítica, social, educativa, cultural, econômica, etc”. No campo da educação, o discurso da democratização da educação foi substituído pelo da “gestão da qualidade”. No que diz respeito à gestão escolar, “dos anos oitenta para cá, houve movimentos de desconcentração e reconcentração, de democratização e de centralização”, no entanto a pesquisa evidenciou “que o movimento de reconcentração ou de centralização tem prevalecido”. Há um “[...] profundo processo de distanciamento entre os aportes legais e as práticas reais desenvolvidas no chão da escola” (SOUZA, 2016, p. 175).

A autora evidenciou uma administração escolar caracterizada como “[...] hegemônica e seu fim está voltado para o mercado, para os índices e para números”. Dessa forma, os gestores são selecionados “[...] com base em padrões estabelecidos e planos de metas elaborados em processos de formação com o objetivo de garantir a perpetuação da política gerencialista nas escolas [...]”. Além disso, seus poderes e sua autonomia são limitados. “O gestor, no modelo gerencialista, passa a ser uma espécie de executivo, subordinado à direção política ou estratégica do governo” (SOUZA, 2016, p. 176).

Já em relação à cultura escolar, essa é tida como “integradora, inspirada na Nova Gestão Pública, acredita sobretudo nos resultados”. No entanto, na escola, ela também se apresenta como diferenciadora, sendo possível “[...] encontrar a relação da escola pesquisada como arena política onde existem conflitos, divergências, disputas e relações de poder”. A pesquisa também evidenciou uma cultura fragmentadora, pois nem todos os atores que atuam na escola partilham das “mesmas crenças e valores” (SOUZA, 2016, p. 176-177).

Embora a gestão democrática esteja presente no discurso estatal, em nossas bases legais, na prática, há forte presença da meritocracia e da gestão por resultados. Assim, “[...] a escola balança entre essas duas direções, democrática e gerencial, não sabendo que rumo tomar, vai incorporando aos poucos os valores próprios da cultura competitiva e neoliberal e perdendo suas raízes socioculturais” (SOUZA, 2016, p. 177).

Também selecionamos a tese *Novas formas de gestão da escola pública: implicações sobre o processo de democratização da gestão*, de Leila Procópio do Nascimento (2015). O estudo buscou “analisar as ‘novas formas’ de gestão da escola pública e as implicações sobre o processo de democratização da gestão”. A pesquisa foi realizada em uma escola pública estadual de Florianópolis, Santa Catarina. É importante destacar que esse estudo se aproxima de nossa proposta de pesquisa, no entanto foi realizado com base nos Planos de Gestão Escolar que estiveram vigentes até o ano de 2015, tendo como objeto de estudo uma escola pública estadual da capital catarinense. Já nossa pesquisa terá como *corpus* os PGEs de dez escolas do estado, vigentes no período temporal de 2016 a 2019, com o objetivo de verificar em que medida esses podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola. Também, pretende-se colocar a gestão democrática em questão a partir dos PGEs que se configuram na “nova forma de gestão” anunciada por Nascimento (2015).

Seus objetivos foram “investigar quais as ‘novas formas’ de gestão que estão sendo propostas via documentos oficiais no âmbito do Estado”, identificando seus pressupostos teóricos metodológicos e “verificar quais as influências da modernização da gestão pública nas propostas de ‘novas formas’ de gestão da escola”. Com base em uma pesquisa de campo, a autora buscou “investigar como está configurada a gestão de uma escola pública atualmente, compreender como estão configurados o processo decisório e a participação da comunidade escolar e local na gestão da escola”, bem como “verificar quais as implicações das ‘novas formas’ de gestão sobre o processo decisório, as condições e as relações de trabalho” (NASCIMENTO, 2015, p. 11).

Conforme Nascimento, as políticas educacionais voltadas para a gestão educacional e escolar apontam para a seguinte situação: “De um lado temos o Estado que delinea suas políticas educacionais e direciona-as através de Planos e Metas para as instituições de ensino. Do outro lado temos a escola com sua pluralidade, suas necessidades imediatas e seus conflitos cotidianos” (2015, p. 33).

A autora realizou uma retrospectiva da educação e da gestão escolar no Brasil, identificando os elementos que influenciaram esse campo de atuação especialmente após a reforma do Estado, realizada a partir dos anos 1990. No âmbito nacional, destacou as bases legais da gestão; em Santa Catarina, a autora analisou as principais políticas de formação continuada de gestores e de Conselhos Escolares que foram ofertadas nas últimas décadas, identificando as concepções e os modelos de gestão presentes nas formações. Também analisou as bases legais e a origem dos Planos de Gestão Escolar, adotados a partir do ano de 2013, como nova forma de escolha do gestor no estado (NASCIMENTO, 2015).

Nascimento enfatiza que os documentos “revelaram que de fato houve grande influência destes no processo de modificação na forma de gerir as escolas”. Eles evidenciam o contexto histórico em que foram produzidos. O estudo “[...] revelou que num contexto maior o projeto de reforma e modernização do Estado e da gestão pública delegou às organizações estatais uma mudança no modelo administrativo seguindo princípios gerencialistas” A escola pública foi submetida às “[...] ‘novas formas’ de gestão, seguindo a mesma receita ditada para o ramo empresarial, assim como fez o estado” (NASCIMENTO, 2015, p. 226).

A pesquisa aponta que a gestão democrática e participativa está prevista nos documentos legais, no entanto, na prática, a “[...] proposta governamental em seus princípios e instrumentos, apresenta-se incompatível e em contraposição à materialidade posta na escola”. Isso porque “a estrutura e a organização da escola permanecem burocratizados e a participação e autonomia oferecidas são limitadas pelo Estado”; além disso, “as ‘novas formas’ de gestão propostas defendem uma escola gerida nos moldes empresariais, buscando indicadores de eficiência e produtividade” (NASCIMENTO, 2015, p. 363).

Conforme o estudo, as “[...] ‘novas formas’ de gerir a escola distanciam-na da efetivação das condições democráticas emancipatórias nas relações de trabalho”. Essas formas são “[...] pautadas no modelo gerencialista, ao mesmo tempo são antagônicas à (também) proposta de articulação de autonomia e ‘mais’ participação da comunidade escolar e local na gestão (apregoadas nos documentos oficiais) [...]” (NASCIMENTO, 2015, p. 363); no entanto, não são criadas as condições para que isso se efetive na prática.

Por fim, constatou-se que “[...] a escola, ao adequar-se às propostas de ‘modernização da gestão’ advindas do Estado, não consegue efetivar um projeto de gestão democrática ‘com a participação plena’ dos sujeitos nos processos decisórios [...]”. Assim, “[...] o modelo gerencialista implantado pelo Estado, ao estabelecer metas de produtividade e eficiência (para professores e Escola), não concede tempo-espço para os professores e equipe gestora para discutir as propostas e os projetos [...]” (NASCIMENTO, 2015, p. 365). Dessa forma, não conseguem definir coletivamente as ações e os rumos da escola. A autora conclui que as “ ‘novas formas’ de gestão são antigas”; o que há de novo são os mecanismos, as formas de controle, o poder de convencimento do discurso que anuncia o modelo como “novo” (NASCIMENTO, 2015, p. 366). Percebe-se que a “[...] materialidade vivenciada pela escola distancia-a de um processo de democratização da gestão plena, ou seja, pela constituição de condições que efetivem a participação total da comunidade nos processos decisórios [...]” (*ibidem*). Ou seja, a democratização e a participação permanecem um grande desafio, assim como a construção de uma escola emancipatória.

Esse foi o único trabalho encontrado, no estado de Santa Catarina, relacionado à nossa pesquisa, embora selecionado com o descritor “*gestão escolar*” e não com a junção dos descritores “*gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina*”, isso porque, segundo a autora, “as novas formas de gestão” adotadas no estado se aproximam dos princípios gerencialistas incorporados à gestão pública, a partir da reforma do Estado nos anos 1990. Nesse sentido, nossa pesquisa pretende acrescentar novos elementos a partir de 2015 no que diz respeito à temática, percebendo como se dá a participação na escola com a adoção dos PGEs como meio/forma de escolha do gestor e como estratégia de governança. O desenvolvimento da investigação que pretendemos, permitirá afirmar se os resultados corroboram ou divergem da pesquisa realizada por Nascimento (2015).

Outro trabalho selecionado foi *A atuação do diretor de escola: entre o discurso a gestão e a prática da gerência*, de Sandra Maria Sanches (2014). Conforme a autora, “A atuação dos diretores de escola se constitui nas possibilidades encontradas entre o discurso da gestão e a tecnologia gerencialista presentes nas diretrizes educacionais”. Assim, constitui-se em objetivo da pesquisa “[...] investigar como os diretores de escolas municipais de São Paulo se manifestam acerca de sua atuação frente ao fluxo de exigências que emana do novo gerencialismo em articulação com as proposições advindas das diretrizes educacionais” (SANCHES, 2014, p. 04).

Segundo a autora, mesmo que a gestão democrática esteja garantida por meio de importantes bases legais e diretrizes nacionais, no âmbito da escola, o diretor não consegue efetivar uma gestão com base nesses princípios, pois “[...] as atribuições de seu cargo exigem o cumprimento de normas, leis e decretos que se aproximam de uma atuação de gerência quando lhe são cobrados planos de metas, projeto pedagógico com estratégias de alcance às metas [...]” (SANCHES, 2014, p. 17). O diretor de escola se vê diante de um impasse, pois a sua atuação “[...] é construída a partir de seus pressupostos e posicionamentos políticos, entre a gerência e a gestão” (*ibidem*).

Com base em Ball (2002) e outros autores, Sanches (2014) analisou o conceito de “gerencialismo”, buscando compreender suas características, entre as quais destaca “[...] individualismo, lógica do mercado, consumismo, meritocracia e competitividade, e *performatividade* [...]” (*ibidem*), sendo esta última a responsável pela exigência de “performance dos indivíduos para atingir metas e resultados em busca da excelência” (*ibidem*). Esse novo modelo de gestão tem adentrado os sistemas educacionais no Brasil, desde os anos 1990, contrapondo-se ao modelo de gestão democrático participativo que está garantido nas bases legais da nação brasileira, influenciando os rumos da educação e seus processos de gestão.

A pesquisa apontou que, no estado de São Paulo, nos anos de 1989 a 2012, dois projetos de escola distintos foram implantados: um deles, ligado a governos mais progressistas, “[...] buscou legitimar sua autonomia em relação ao paradigma econômico e, outro, mesmo mantendo os princípios já expressos, rendeu-se ao paradigma econômico e impôs, para a organização escolar, uma racionalidade instrumental, pragmática” (SANCHES, 2014, p. 17).

A autora concluiu que “As tecnologias políticas do novo gerencialismo e da performatividade afetam a subjetividade dos profissionais de educação, deixando-os sempre inseguros em relação ao seu trabalho, se fizeram o melhor, o profissionalismo é transformado em responsabilização” (SANCHES, 2014, p. 84). Já os diretores vivenciam um dilema: a legislação e as diretrizes apontam para a gestão democrática e participativa, porém as exigências, os mecanismos introduzidos pelo gerencialismo inviabilizam esse modelo de gestão.

Em seguida, destacamos a dissertação *Gestão democrática da escola: a participação como princípio da democracia*, de Célio Tiago Marcato (2017). Sua pesquisa analisou os fundamentos da participação como um dos princípios da cidadania e democracia para

compreender seus limites e suas possibilidades no campo dos processos educacionais, tendo como referência a gestão democrática da escola pública. O autor conceitua “democracia” e “cidadania” e seus fundamentos para, posteriormente, sustentar o que é gestão democrática e participação no contexto da escola.

De acordo com Marcato (2017, p. 63), é preciso “[...] envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação, até as teorias organizacionais e os modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares”. Afirma, ainda, que a legislação prevê instâncias de participação, com a existência de conselhos e a eleição para diretor, bem como a garantia do direito de participação dos diferentes sujeitos pertencentes à comunidade escolar. No entanto, enfatiza que há limitações da aplicação desses princípios no cotidiano da escola, configurando-se como uma participação decorativa “quando se tenta transpor as formas e premissas da administração da empresa privada para a escola pública” (MARCATO, 2017, p. 64). Ressalta, também, a descrença dos participantes em seu real poder de decisão e o papel figurativo de muitos Conselhos Escolares. Apesar das dificuldades em efetivar na prática os valores da democracia e da cidadania, para Marcato (2017, p. 68), “fica demonstrado que não há democracia sem participação, seja no âmbito da macroestrutura, como um país, seja no âmbito da microestrutura, como a escola”.

Quanto à gestão democrática na escola, destacamos a dissertação *Gestão Escolar na escola pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática*, de Josafá da Conceição Clemente (2015). Em sua pesquisa, o autor realizou uma “análise sobre as concepções percebidas e adotadas no cotidiano da escola pública, sobre a vertente da gestão escolar, ancoradas nas influências dos determinantes gerencialistas e nas demandas democrático-participativas” (CLEMENTE, 2015, p. 14). O estudo foi realizado no âmbito das escolas públicas estaduais em São Luís, Maranhão.

Conforme o autor, a perspectiva gerencialista de gestão está muito presente no contexto das escolas públicas pesquisadas, pois é a que mais atende aos interesses do capital, que dita as políticas mundiais, nacionais e locais no campo da educação. Em contrapartida, a concepção “democrática participativa é percebida em algumas faces dos documentos legais e normativos, mas que, na prática da gestão escolar, não se apresenta de forma empreendedora e efetiva” (CLEMENTE, 2015, p. 157). A pesquisa mostrou que há divergências na forma de gestão das escolas, por vezes atendendo aos interesses de cunho gerencialista e, em outros momentos, buscando atender às demandas pela concepção democrática. Conclui alertando

que é preciso perceber as concepções de “gestão” presentes nas políticas públicas para que estas não andem na contramão do objetivo da escola, que é a “efetivação de uma educação emancipatória, fundada nos princípios democráticos e participativos” (CLEMENTE, 2015, p. 159).

Ainda no que diz respeito à gestão democrática na escola, analisamos a dissertação *Gestão democrática da escola: possibilidades e dificuldades na percepção dos pais e dos gestores do Ensino Fundamental*, de Rita de Kássia Cândido (2016). A autora buscou, por meio de sua dissertação, investigar e perceber as possibilidades e as dificuldades da participação dos pais na gestão das escolas públicas de Ensino Fundamental. Além da análise documental e da legislação, realizou a pesquisa em duas escolas municipais de São Paulo.

Foram sujeitos da sua pesquisa os pais e os gestores. Os resultados apontam que a gestão democrática das escolas públicas, conforme preconizam a Constituição de 1988 e a LDB n. 9.394/96, ainda é um desafio. A pesquisa de Cândido (2016) revelou que alguns pais participam da vida escolar e de momentos importantes da escola, mas é preciso avançar e perceber também como pensam os chamados pais “não participativos”. Segundo a autora, os gestores precisam promover os espaços escolares de participação, como os Conselhos Escolares e a construção coletiva do projeto político-pedagógico (PPP). Contudo, esse importante órgão colegiado precisa ser de fato participativo, e não somente atender a um mero papel formal na escola. A escola deve promover a participação democrática, e não ficar atrelada a “práticas que inibam a participação dos pais” (CÂNDIDO, 2016, p. 111).

A autora identifica que a forma de provimento do cargo de gestor escolar ainda representa um desafio, pois, de acordo com a pesquisa, acontece por meio de indicação político-partidária. Essa prática dificulta a gestão democrática das escolas, uma vez que a nomeação do diretor não segue os princípios democráticos. Conclui afirmando que é preciso avançar, superar os desafios e caminhar para a efetivação da gestão democrática e da maior participação dos pais no contexto escolar.

Para finalizar a questão da gestão democrática na escola, foi analisada a dissertação de Telma Elizabete de Moraes (2015), *Sentidos e significações da gestão democrática: da previsibilidade à efetividade nas escolas públicas estaduais do município de Itapetininga/SP*. A autora evidencia a percepção de diferentes sujeitos, como pais, alunos, docentes, coordenadores e diretores das escolas estaduais do contexto pesquisado, em relação ao significado da gestão democrática na dimensão da previsibilidade e efetividade. Também aborda os conceitos de “democracia” e “gestão escolar” no Brasil, conforme a literatura e o

ponto de vista dos atores envolvidos. Enfatiza a importância dos órgãos representativos na escola e o impacto das relações democráticas na qualidade de ensino.

Moraes (2015) destaca o caráter público da educação e sua importância social, diferenciando a escola de outras instituições. Defende a democracia como um dos mais importantes princípios da escola pública, sendo a gestão democrática da escola elemento importante para concretizar os valores democráticos. Afirma que, apesar do avanço da legislação na década de 1980, que aponta para uma maior participação e formas democráticas de gestão escolar, as práticas e o cotidiano escolar demonstram que “[...] ainda permanecem modelos sustentados com base no autoritarismo, no individualismo, na hierarquização, na participação tutelada e na auto-manutenção das escolas” (MORAES, 2015, p. 18).

De acordo com Moraes (2015, p. 208), “[...] as dificuldades para a implementação da gestão democrática se revelam, primeiramente, pela fragilidade a concepção democrática, pelas diversas condições adversas da condição da escola na atualidade”. Assim, os valores democráticos permanecem no “campo das intenções”, não sendo incorporados verdadeiramente às práticas escolares; no entanto, evidencia autora, que é um ideal a ser perseguido e alcançado. Conforme Moraes (2015), a gestão democrática está presente apenas no campo do discurso, sendo que, na prática, é implementado um modelo “burocrático e autoritário”, com uma participação meramente “instrumental”, não cumprindo sua função política. Os órgãos representativos constituem-se apenas como formalismos, haja vista que os atores sociais não se sentem representados por meio deles, não se envolvem e não participam efetivamente dessas instâncias. Conclui afirmando que o poder de decisão na escola acaba ficando nas mãos de poucas pessoas, uma espécie de oligarquia escolar, e, principalmente, nas mãos do diretor. Contudo, afirma que a gestão escolar democrática é um processo em construção, e é preciso traçar caminhos para torná-la uma prática efetiva.

Também examinamos a dissertação *O princípio da gestão democrática e a participação nos conselhos de escola*, de Tieko Fujiye (2014), em que a autora investiga a gestão democrática a partir da participação do conselho de escola. Estabelece uma relação entre a democratização da sociedade civil, a participação em conselhos e o contexto escolar, onde essa premissa é efetivada por meio do conselho de escola. Enfatiza que “[...] democratizar radicalmente a gestão da escola pública pressupõe a participação de todos os segmentos que delas fazem parte e daqueles que com ela se relacionam” (FUJIYE, 2014, p. 20). Assim, o conselho de escola teria papel importante nesse processo, como entidade formada pelos diferentes segmentos que compõem a escola. A autora analisa as funções do

conselho de escola e seu papel no contexto escolar com base na representação de pais e professores que nele exercem mandato. Para a autora, a escola deve garantir espaços para desenvolver a cidadania e a autonomia dos diferentes atores que fazem parte desse cenário. Destaca que a gestão democrática na escola deve ir além das práticas muitas vezes associadas ao gerencialismo e buscar práticas que promovam uma melhoria da qualidade de ensino.

Os resultados da pesquisa evidenciam que a gestão democrática e participativa ainda é um grande desafio no contexto educacional, presente na efetivação de práticas mais democráticas, condições adequadas para a participação do Conselho Escolar e atuação dos membros para a melhoria da qualidade de ensino. A autora afirma que é preciso constituir um espaço de formação permanente para pais, professores, alunos e gestores para que possam de fato discutir e encontrar soluções coletivas para os desafios da escola.

No que diz respeito à participação democrática na escola, ressaltamos a tese *As representações sociais sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas em Alagoas*, de Tiago Leandro da Cruz Neto (2014). Por meio da pesquisa, o autor procurou “investigar e analisar as Representações Sociais (RS) sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas de Alagoas” e compreender “o fenômeno da participação, proclamada e decretada democrática para a gestão” (CRUZ NETO, 2014, p. 17). Ele identifica as práticas consideradas promotoras da participação democrática; no entanto, percebe que elas estão pautadas em experiências e valores não democráticos. Como aporte para sua tese, o autor utilizou elementos dos contextos macro e microsocial. Aborda o conceito de “participação” vinculado ao conceito de “democracia”, uma vez que, mesmo em regimes autoritários, pode-se efetivar essa prática, deixando claro que tipo de participação está sendo investigada.

O autor realizou uma pesquisa documental, analisando as políticas públicas do governo Lula (2003-2010) e os contextos discursivos sobre participação democrática, sendo que os dados coletados evidenciam que “tem perdido força a concepção de uma efetiva democracia e de participação que apregoa o controle social e a democratização do Estado” (CRUZ NETO, 2014, p. 173). Isso se reflete também no campo da gestão da educação e da escola pública, onde os setores mais “progressistas da educação” defendiam uma “progressiva ampliação dos canais de participação da sociedade civil e do controle social nos diversos espaços participativos da sociedade”; no entanto, essa visão está sendo suprimida e perdendo espaço, sendo “substituída pelo discurso participacionista de sociedade de bem-estar social”

(CRUZ NETO, 2014, p. 173). O autor ressalta que esse movimento tem sido acordado pelos governos e grupos dominantes da sociedade civil.

Cruz Neto (2014) afirma que há diferentes concepções de democracia, destacando a minimalista e a ampliada. Dentro da concepção ampliada, identificou três vertentes de democracia em disputa. A primeira é o “(neo)liberalismo”, o qual, conforme Cruz Neto (2014, p. 40), defende a “liberdade individual, da propriedade privada, do Estado mínimo, da sociedade ‘não-estado’ sendo a democracia pensada diante desses princípios”. Aponta, também, os “modelos de democracia participativa” e, conseqüentemente, o aumento dos espaços de participação. Conforme esse modelo, “A participação é utilizada como uma das formas políticas de construir um processo de democracia social (progressiva igualdade econômica, política, cultural) e, portanto, conquistas para a classe-que-vive-do-trabalho” (CRUZ NETO, 2014, p. 48).

Retrata, ainda, a “perspectiva neoliberal de terceira-via”, sob a qual a democracia “participativa também é defendida; a participação não é orientada para a democratização do Estado, porém, para uma perspectiva atomizada, fragmentada; a democracia tem a função de redistribuir os poderes” (CRUZ NETO, 2014, p. 48). O autor conclui que é possível considerar as ideias de democracia a partir dos seguintes pressupostos: “a) democracia participativa liberal; b) democracia efetivamente participativa; c) democracia participativa neoliberal de terceira-via” (CRUZ NETO, 2014, p. 48).

Sua tese afirma que ganha cada vez mais força o chamado “projeto neoliberal de terceira-via”. Conforme Cruz Neto (2014, p. 60), essa corrente “se apresenta como a que busca superar as correntes anteriores na construção da democratização da democracia”. Está localizada no que tem chamado de pós-modernismo”. No Brasil, segundo Cruz Neto (2014, p. 59), a terceira-via assume os seguintes valores: “a) de uma ordem social pós-tradicional; b) globalização intensificadora; c) sociedade civil ativa; d) um novíssimo Estado democrático”.

O estudo de Cruz Neto (2014) apontou que as representações sociais dos sujeitos da pesquisa, ou seja, os gestores das escolas públicas de Alagoas fogem a concepções de participação efetivamente democráticas, sendo sua prática ainda associada “ao autoritarismo, à violência política e ao medo político” (CRUZ NETO, 2014, p. 176), reflexos dos contextos macro e microssocial da pesquisa. Conclui afirmando que “Criar instrumentos não significa ter institucionalizado os valores democráticos [...]” (CRUZ NETO, 2014, p. 176), ou seja, é preciso criar mecanismos e condições para que a democracia e a participação se efetivem na prática.

Em relação à eleição de diretores, sublinhamos a tese *Eleição de diretores no Paraná: uma análise dos planos de ação na gestão das escolas estaduais de Curitiba – Triênio 2012-2014*, de Maria Madselva Ferreira Feiges (2013). A autora abordou a eleição de diretores no estado do Paraná realizada no governo de Beto Richa (2011-2014), buscando compreender “as concepções sobre participação democrática dos diretores eleitos”, utilizando os conceitos de “democracia representativa e democracia participativa” evidenciados na materialização teórica dos Planos de Ação na Gestão da Escola (FEIGES, 2013, p. 17). Para isso, realizou um estudo baseado em documentos importantes que nortearam o processo de eleição e atuação dos diretores eleitos no estado do Paraná, questionando se “O Plano de Ação na Gestão da Escola do candidato constitui um instrumento de planejamento capaz de articular a democratização das relações internas da escola e a socialização dos conhecimentos como um direito de todos os educandos [...]” (FEIGES, 2013, p. 19).

Conforme a autora, “as políticas do governo Beto Richa articulam um novo argumento: o foco nos resultados do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica)”, fortalecendo e mostrando a identidade do “seu Plano de Governo, denominado ‘UM NOVO JEITO DE GOVERNAR’ que tem como foco a ‘gestão para resultados’” (FEIGES, 2013, p. 39).

A autora fez uma análise temporal e uma retrospectiva do processo de eleição de diretores no estado do Paraná entre os anos de 1983 e 2013, resultante de políticas de Estado ou de determinado governo, percebendo momentos de avanço e de recuos no que diz respeito aos princípios da democracia e da gestão democrática. Concluiu que o novo modelo de eleição imprimiu nas escolas estaduais paranaenses “um modelo de gestão gerencialista, configurado nos contornos das ações do Estado neoliberal”, o que se revela como “uma estratégia de redução dos investimentos nos setores sociais e de forma específica na área educacional”, ou seja, o Estado aos poucos implementa “a concepção de gestão compartilhada”, atribuindo “à comunidade escolar a complementaridade do papel do Estado” (FEIGES, 2013, p. 173). Há uma descaracterização do público em geral, especialmente da escola pública, legitimando, assim, a instalação de modelos gerencialistas de gestão voltados para os resultados.

A autora ressalta que é preciso democratizar a escola “a partir de uma visão crítica de conquistas históricas do processo de eleição de diretores” (FEIGES, 2013, p. 179), com base na participação verdadeiramente democrática, com a presença efetiva de instâncias de

deliberação coletiva, fazendo o enfrentamento das estruturas autoritárias na escola e na sociedade.

Ainda no que diz respeito à eleição de diretores, analisamos o estudo *Eleição para Diretores em Diadema: entraves e desafios*, de Simone de Oliveira Almeida (2013). A autora investigou o processo de escolha de diretores no município de Diadema, “único município no Estado de São Paulo em que a indicação para diretor é feita através de eleição”, haja vista que, na maior parte desse estado, está presente a forma de provimento por meio de concurso público (ALMEIDA, 2013, p. 12). Em seu estudo, questiona se, de fato, existe o diálogo democrático nas escolas que vivenciam esse processo, se “a eleição realmente favorece a democratização dentro da escola”, no que consiste a tarefa de “democratizar a escola” e quais aspectos estão envolvidos nessa importante tarefa (ALMEIDA, 2013, p. 13).

A pesquisa conclui que a eleição de diretores pode, sim, auxiliar no processo de democratização da escola; no entanto, alguns desafios são vivenciados na prática, entre os quais destaca “tramitações burocráticas, falta de incentivo quanto ao salário do gestor”, “falta de consciência política de quem vota”, “falta de participação de certas comunidades”, “divergências que impedem a continuidade dos trabalhos” (ALMEIDA, 2013, p. 81-82). Também enfatiza avanços vivenciados nesse processo: relação entre a “direção e a sala de aula”, “participação nas decisões coletivas” e conflitos como forma de construção coletiva do processo democrático (ALMEIDA, 2013, p. 81-82). Finaliza afirmando que é preciso vivenciar a democracia e o pensamento crítico.

Após a realização da busca, seleção e análise dos trabalhos na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), realizamos o procedimento tomando como base os mesmos parâmetros no âmbito da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAE); é o que apresentamos na próxima seção.

3.3 A GESTÃO ESCOLAR NO ÂMBITO DA REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO (RBP AE)

A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBP AE) é um periódico científico editado pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), importante entidade que, conforme seu *site*, “congrega pesquisadores, docentes e estudantes de educação superior; dirigentes e técnicos dos sistemas de ensino; e professores e diretores de escolas e outros espaços sociais de educação e formação cidadã”⁶⁷.

Segundo a página da revista⁶⁸, a RBP AE foi fundada em 1983 e tem publicação quadrimestral. Seu objetivo é “[...] difundir os estudos e experiências educacionais e promover o debate e a reflexão em torno de questões teóricas e práticas no campo da gestão da educação e seus processos de planejamento e formulação das políticas educacionais [...]” no âmbito dos sistemas de ensino, escolas e universidades. O seu público leitor é constituído por “educadores e gestores educacionais, especialistas dos sistemas de ensino e formuladores de políticas públicas de educação, estudantes e professores universitários e dirigentes de escolas, universidades e outros espaços de aprendizagem e formação cidadã”.

“A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação aceita para publicação trabalhos inéditos de autores nacionais e estrangeiros, em língua portuguesa ou espanhola [...]”, conforme informação disponibilizada para autores interessados em submeter artigos junto à RBP AE⁶⁹. A página enfatiza que, “Enquadrando-se no escopo e padrões editoriais da revista, serão encaminhados a consultores editoriais para avaliação duplo-cega”. Após a avaliação e recomendações dos avaliadores, os artigos são publicados, sendo que “Os textos publicados expressam opiniões, resultados e pressupostos de exclusiva responsabilidade de seus autores”.

Assim, diante da relevância da ANPAE nos âmbitos nacional e internacional, da qualidade dos artigos publicados em seu periódico científico chamado RBP AE (*Qualis A2*), justificamos tal escolha para realização de análise das publicações, ressaltando que vêm ao encontro de nossa proposta de pesquisa e temática de investigação.

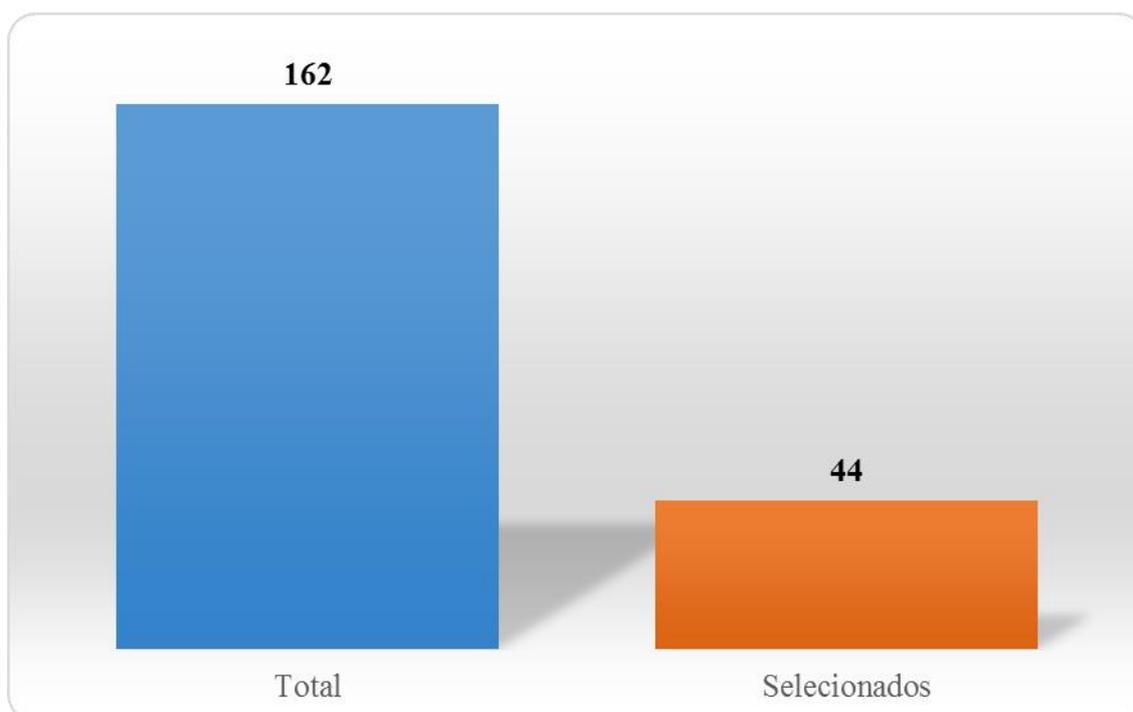
⁶⁷ Conforme informação disponível no endereço: <https://anpae.org.br/website/sobre-a-anpae/identidade>. Acesso em: 2 dez. 2018.

⁶⁸ A página da RBP AE está disponível no endereço: <https://seer.ufrgs.br/rbpae>. Acesso em: 2 dez. 2018.

⁶⁹ Informações para autores interessados em submeter trabalhos disponíveis no endereço: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/about/editorialPolicies#focusAndScope>. Acesso em: 2 dez. 2018.

A pesquisa foi conduzida em dezembro de 2018. Utilizamos os mesmos critérios e filtros aplicados na BDTD, ou seja, realizamos a busca com base nos títulos dos trabalhos publicados nos últimos cinco anos (2013 a 2017), utilizando como descritores “*gestão escolar*”, “*gestão democrática da escola*”, “*participação democrática na escola*”, “*eleição de diretores*” e “*Plano de Gestão Escolar*”. Também unimos os descritores “*gestão escolar e participação democrática na escola*”, “*Planos de Gestão Escolar e participação democrática*”, “*eleição de diretores e participação democrática na escola*” e “*gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina*”. Em nossa busca inicial, constatamos que no período de 2013 a 2015 foram publicadas 15 edições da revista e, nestas, 162 trabalhos, sendo eles dossiês, artigos (maioria) e seções especiais. Com os filtros e descritores propostos, selecionamos inicialmente 44 trabalhos.

Gráfico 6 – Trabalhos publicados na RBPAE de 2013 a 2017 e trabalhos selecionados



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Analisando os diferentes descritores, obtivemos os seguintes resultados:

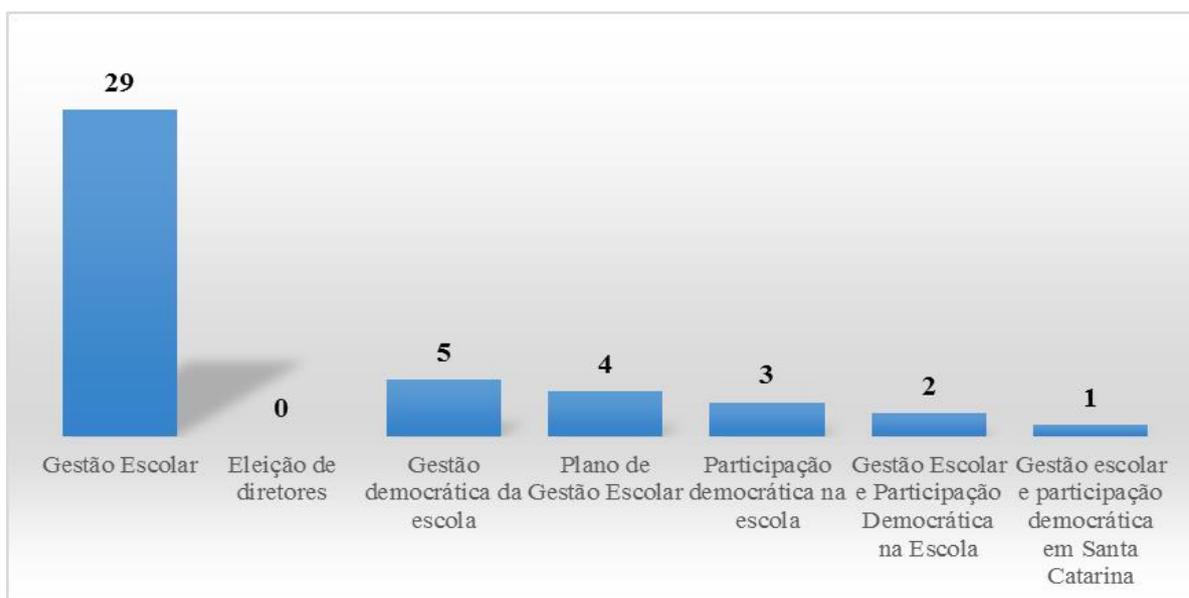
- a) Gestão escolar: 29 artigos;
- b) Gestão democrática da escola: 5 artigos;
- c) Participação democrática na escola: 3 artigos;

- d) Eleição de diretores: não foram encontrados trabalhos com os filtros indicados;
- e) Plano de Gestão Escolar: 4 artigos.

Já, unindo os descritores, encontramos os seguintes resultados:

- a) Gestão escolar e participação democrática na escola: 2 artigos;
- b) Planos de Gestão Escolar e participação democrática: não foram encontrados trabalhos com os filtros selecionados;
- c) Eleição de diretores e participação democrática na escola: não foram encontrados trabalhos com os filtros selecionados;
- d) Gestão escolar e participação democrática em Santa Catarina: 1 artigo;

Gráfico 7 – Quantitativo dos descritores analisados (RBPAE)



Fonte: elaborado pela autora (2018).

Dessa forma, após a busca inicial, utilizando o sistema disponibilizado pela revista e os filtros já indicados, procedeu-se à leitura dos títulos, palavras-chave e resumos. Percebemos que alguns artigos se repetiam em mais de um descritor; os artigos repetidos foram descartados. Passamos, então, a fazer uma nova seleção tendo como critério os trabalhos, em sua maioria, artigos que se aproximam das proposições e temática de nossa pesquisa. Dessa forma, selecionamos dez artigos, conforme quadro a seguir.

Quadro 11 – Trabalhos selecionados no âmbito da RBPAAE (2013 a 2017)

Título	Autor	Ano
1. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais	Marília Fonseca	2014
2. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura	Ângelo Ricardo de Souza e Taís Moura Tavares	2014
3. A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas	Elisângela André da Silva Costa, Maria Socorro Lucena Lima e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite	2015
4. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica	Elton Luiz Nardi	2015
5. O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)	Ana Lucia Calbaiser da Silva, Jaime Farias e José Carlos Rothen	2015
6. Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais	Celso Luiz Aparecido Conti, Emília Freitas de Lima e Renata Maria Moschen Nascente	2017
7. A função de diretor de escola pública no estado do Acre e sua política de formação e remuneração	Lúcia De Fátima Melo e Mário Roberto Machado Torres	2017
8. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte	Luiz Fernando Da Silva e Adriana Duarte	2017
9. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação	Gary Anderson	2017
10. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as)	Dalila Andrade Oliveira, Alexandre William Barbosa Duarte e Ana Maria Clementino	2017

Fonte: elaborado pela autora (2019).

3.3.1 Análise dos trabalhos selecionados

Como já detalhado na seção anterior, em uma primeira busca, selecionamos 44 trabalhos com os descritores e filtros propostos. Em seguida, os trabalhos selecionados passaram por um novo processo de seleção, sendo associados aos nossos objetivos, proposições e questões de pesquisa. Assim, selecionamos dez artigos, que foram lidos e relidos na íntegra para procedermos à análise e identificarmos como a temática da gestão apontada pelos descritores utilizados tem sido tratada no âmbito da RBPAAE por meio dos artigos publicados de 2013 a 2017.

O primeiro artigo selecionado foi *Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais*, de autoria de Marília Fonseca, publicado na RBPAAE, volume 30, n. 02, de 2014. A autora analisou “a política educacional brasileira a partir das últimas décadas do século XX”. Examinou “[...] como a gestão e o planejamento educacional foram

configurados ao longo dos diferentes governos que se sucederam [...] nesse período”. O estudo partiu do contexto político do regime militar marcado pela “ideologia do crescimento econômico e lei de segurança nacional” (FONSECA, 2014, p. 251). Posteriormente, a autora analisou a fase democrática, período de grandes mudanças devido ao processo de globalização econômica, que marcou o planejamento e a gestão escolar com a reforma do Estado que foi implementada no Brasil em 1995. O artigo também aborda o período temporal subsequente, principalmente no que diz respeito ao Plano de Ações Articuladas (PAR), proposta apresentada em 2007, e seus desdobramentos.

No período militar, “[...] a gestão pública orientou-se pela proposta gerencial da Administração por Objetivos (APO)” (FONSECA, 2014, p. 254). “Outra decisão da gestão militar foi a sua estreita articulação com organismos internacionais”. A autora ressalta que “A cooperação do Banco Mundial perdurou até o início do século XXI, tendo sido intensificada no período 1980-1990” (FONSECA, 2014, p. 255). Os organismos internacionais tiveram grande influência sobre a educação e suas recomendações trouxeram implicações para as formas de gestão educacional e escolar, principalmente com a inserção do Brasil na nova ordem global a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Nesse contexto, “[...] as mudanças estruturais implantadas no país privilegiaram um determinado modo gerencial para a gestão pública, cuja justificativa era imprimir eficiência e competitividade ao Estado”. Houve a “[...] a repetição de um modelo gerencial que reproduzia os requisitos da já comentada Administração por Objetivos (APO), que orientou a gestão pública no regime militar” (FONSECA, 2014, p. 259). A autora ressalta que, “No campo educacional, o Banco Mundial foi o parceiro adequado para dar suporte ao projeto gerencial do governo” (FONSECA, 2014, p. 260). Os projetos implantados como o Fundo de Desenvolvimento da Escola (FUNDESCOLA) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE/escola) atendiam a proposta de educação do governo e dos organismos internacionais, “[...] cujo objetivo era estabelecer um padrão de racionalização, eficácia e eficiência na gestão e na organização do trabalho escolar” (FONSECA, 2014, p. 261). Diante disso, o Banco Mundial e o governo buscaram aplicar “alternativas gerenciais do setor privado à gestão e ao planejamento da educação básica” (2014, p. 261). Propuseram avaliações de desempenho do aluno e da escola e, para garantir a autonomia financeira, estimularam a criação de parcerias.

“Em 2003, o presidente Lula da Silva (2003-2010) assumiu o governo do País [...] e impôs um novo entendimento sobre a política pública”. O governo interrompeu o processo de cooperação técnica com o Banco Mundial e passou a valorizar as políticas sociais. Dessa

forma, institucionalizou o PDE por meio de um instrumento jurídico chamado Plano de Ações Articuladas (PAR). O objetivo do plano “[...] é estimular as Secretarias Municipais de Educação a construírem seus planos de educação. No âmbito escolar adota, também, a chamada perspectiva orgânica: o intuito é o de interligar as atividades da escola por meio de um planejamento integrado [...]”, mudando assim a concepção de “educação” e de “gestão” (FONSECA, 2014, p. 263).

A autora conclui que “O processo de construção da política educacional de um país é dependente de vários fatores internos e externos [...]”, de forma que os valores adotados influenciam o “projeto educativo e de definir a sua gestão” (FONSECA, 2014 p. 266). Mesmo com a adoção do PAR, a autora identificou permanências de políticas anteriores, e destaca em especial as parcerias realizadas com o setor privado. Finaliza enfatizando a necessidade de pesquisar a temática e analisar os seus desdobramentos e influências na gestão, educação e planejamento.

O segundo artigo selecionado foi *A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura*, de autoria de Ângelo Ricardo de Souza e Taís Moura Tavares, publicado na RBP AE, volume 30, n. 2, de 2014. O “[...] artigo apresenta uma leitura das heranças legadas pelo regime da ditadura militar no Brasil (1964-1985) à gestão da educação no país” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 269). Os autores destacam que a tecnocracia foi um elemento central na gestão educacional durante esse período no Brasil, trazendo implicações para esse campo ainda hoje, como a concepção técnica da figura do diretor escolar. No que diz respeito à atualidade, identificam rupturas e avanços, principalmente em relação ao planejamento educacional.

“A gestão da educação no Brasil é produto de uma história [...]”, sofrendo várias influências ao longo do século XX, em especial no que diz respeito à “[...] técnica e do planejamento da gestão da educação [...], que, embora tenha esteja presente há mais tempo na história da gestão educacional e escolar, foi intensificada no período da ditadura militar.” Segundo essa visão, “[...] não se concebe a possibilidade de alguém que não um técnico conhecedor das estratégias do planejamento dominar ou conduzir o planejamento da educação no Brasil” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 270).

O campo educacional, no início da ditadura militar (1964), foi marcado por intensas disputas entre o público e o privado. Esse embate ficou evidente nas bases legais promulgadas nesse período, como a “[...] Lei 4.024/1961, nossa primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)”, que definiu as responsabilidades do Estado em relação à

educação e, “[...] por outro lado, permitiu, especialmente pela falta de regulamentação (adequada), o setor privado operar com bastante liberdade na educação brasileira” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 270). A Lei 5.692/1971, “que criou os ensinos de 1º e 2º graus”, também permitiu a atuação do setor privado na educação de forma que “[...] as bolsas de estudo e as indenizações de gastos por recursos do salário educação correspondiam, em 1981, a 70% das vagas de ensino de 1º grau no setor privado” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 271). Os autores enfatizam que, durante a ditadura, foram definidas as bases da estrutura e organização educacional que perduram até os dias atuais, com algumas alterações.

Com o objetivo de efetivar um modelo educacional que viesse ao encontro dos interesses econômicos dos setores que apoiavam a ditadura militar, o governo recorreu aos acordos “MEC/USAID”. Por meio deles, os EUA forneceriam assessoria técnica ao Brasil e, por outro lado, o Brasil “[...] teria que buscar efetivar uma proposta de gestão e planejamento que, inclusive, favorecesse a privatização das escolas, mas também que se estendia à formação de professores e a produção e distribuição de material didático” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 273). O acordo não foi totalmente implementado devido às grandes pressões internas e externas.

A partir de 1971, a educação foi fortemente influenciada por uma concepção produtivista, valorizando a racionalidade, a eficiência e a produtividade. Conforme os autores, a gestão escolar, por meio da LDB 5692/71, enfatizava o papel dos especialistas em educação e incluía a figura dos “planejadores”. Esses profissionais deveriam ter formação em nível superior; já os docentes poderiam ter uma formação inferior – evidenciando-se uma disparidade entre o planejamento e a execução das atividades no campo educacional. Em relação à figura do diretor escolar, a lei reconhecia a dificuldade em encontrar profissionais com a formação adequada, adotando na sua ausência o critério de experiência docente. Porém, a legislação sugeria que profissionais graduados, mesmo sem experiência docente, pudessem assumir a função (SOUZA; TAVARES, 2014).

Conforme Souza e Tavares, “[...] na ditadura militar, o planejamento educacional converteu-se em um instrumento de racionalidade tecnocrática e economicista que, explicitamente, colocava os interesses de governo e de economia de recursos acima dos problemas educacionais” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 276). Para atender a esses interesses, foram elaborados três planos, chamados Planos Setoriais de Educação e Cultura (PSEC), durante esse período. Esse modelo de gestão e planejamento deixou heranças no sistema

educacional e escolar em nosso país; um desses legados diz respeito à figura do diretor de escola.

Durante a ditadura, a autoridade do diretor escolar era delegada pelo poder institucional e havia a valorização da formação específica para atuar na função, admitindo que graduados, mesmo sem nunca terem sido professores, pudessem assumir a função (SOUZA; TAVARES, 2014). “Her damos, ainda, uma contradição da burocracia, que é a da personificação do poder, a da confusão entre diretor e gestão, tomando-os como uma coisa só [...]”. Souza e Tavares tomam como referência os estudos de Souza (2007); segundo esse autor, devido ao caráter político da função do diretor, a indicação pelos políticos locais foi utilizada na ditadura como forma de escolha dos diretores e como estratégia de dominação, explicitando um coronelismo e clientelismo que ainda perdura nos dias atuais, principalmente nas regiões menos favorecidas de nosso país.

Em relação ao planejamento, com o fim da ditadura, era preciso reconhecer os problemas educacionais vivenciados e tentar superá-los. A sociedade foi chamada a participar desse processo. Foram sancionados importantes marcos legais, como a CF de 1988 e o Plano Nacional Decenal de Educação para Todos (1994), que, após a posse de Fernando Henrique Cardoso (FHC), nunca entrou em ação. O governo de FHC, para os autores, citando Tavares (2004), “[...] ao privilegiar o princípio do mercado, reduzir o papel do Estado na oferta de serviços públicos e reduzir custos, secundarizou a perspectiva de planejamento governamental. Como consequência, há uma ruptura entre a ideia de planejamento e a de gestão” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 281).

No período pós-ditadura, os autores destacam a aprovação dos Planos Nacionais de Educação (2001-2011 e 2014-2024). Ressaltam que o primeiro não foi eficaz: teve nove de suas metas vetadas, revelando um descompromisso do governo e desencantamento da sociedade. Demonstram esperança em relação ao PNE vigente, que contou com maior participação da sociedade. Ele pode representar “[...] uma ruptura com a noção de planejamento construída até este momento e, quiçá, com a herança tecnocrática do planejamento e da gestão da educação no Brasil legada pela ditadura militar, que pode estar se esvaindo” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 283).

Concluem afirmando que as heranças do período ditatorial estão mais presentes no âmbito escolar do que no educacional e que, no primeiro, tem sido mais difícil superá-las. Na escola, ainda permanece a confusão entre direção e gestão e, em especial, “[...] a centralidade política e administrativa na figura do diretor escolar, senão criada, pelo menos fortemente

ênfatisada durante a ditadura militar [...]” (SOUZA; TAVARES, 2014, p. 283). Já no campo da gestão educacional, os autores revelam-se mais otimistas, principalmente no que diz respeito ao planejamento: reconhecem avanços, principalmente no tocante à maior participação da sociedade e ampliação dos debates que defendem a educação como um direito, a centralidade das preocupações pedagógicas e os anseios pela democratização da gestão e pela reivindicação de maiores dos recursos públicos destinados a esse importante setor da sociedade (SOUZA; TAVARES, 2014).

O terceiro artigo selecionado foi *A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas*, de autoria de Elisângela André da Silva Costa, Maria Socorro Lucena Lima e Maria Cleide da Silva Ribeiro Leite publicado na RBPAAE, volume 31, n.1, de 2015. O artigo buscou “investigar como o gestor escolar constrói os conhecimentos necessários ao exercício de sua função” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 65).

Para as autoras, as políticas educacionais têm apresentado grandes referências e um discurso contraditório, que se caracteriza como “[...] discurso da inclusão, e busca materializar o direito à educação para todos, tendo respeitadas as identidades dos indivíduos; e a perspectiva do mérito, colocando a produtividade como grande referencial de qualidade” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 66). A educação brasileira foi marcada inicialmente pela preocupação em garantir o acesso à educação para todos; já a partir dos anos 1990, com a reforma do Estado, as ações se voltaram para garantir a qualidade, com a valorização do mérito e da produtividade.

Todas essas ações trazem implicações para a escola e para a gestão, de forma que “Ser gestor escolar dentro deste contexto de tensões e contradições demanda deste profissional a construção de uma profissionalidade que articule diferentes dimensões da competência, como a técnica, a política, a ética e a estética” (RIOS, 2008 *apud* COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 66). Os estudos “[...] apontam para a possibilidade de a meritocracia ser superada mediante o estabelecimento claro do compromisso do coletivo de trabalho com os processos de inclusão e de humanização das relações” (RIOS, *apud* COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 67).

As políticas educacionais contemporâneas têm produzido alterações na organização curricular; têm como pilares as avaliações de larga escala que buscam “controle da produtividade e da qualidade dos processos educativos desenvolvidos na escola”. Como consequência, no âmbito escolar, o projeto político-pedagógico deixa de ser referência para o trabalho pedagógico, documento esse “[...] norteado pelas diretrizes curriculares nacionais e construído coletivamente a partir da realidade local, e desloca-se para as matrizes de

referência utilizadas para a elaboração dos instrumentos de avaliação” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 71). Outro destaque das políticas atuais é o gerenciamento de recursos financeiros. Dessa forma, o gestor, além de estar atento ao desenvolvimento do currículo, do desempenho da escola perante as avaliações em larga escala, “[...] tem, também, o desafio de atuar no processo de gerenciamento dos recursos financeiros que chegam à escola através de diferentes programas” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 72). Um dos programas de maior destaque no âmbito nacional é o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE), administrado pelo gestor com a participação da comunidade escolar, especialmente dos membros do Conselho Deliberativo Escolar.

Assim, o gestor precisa conhecer todos os aspectos da gestão, sejam eles pedagógicos, administrativos, físicos ou financeiros. Além disso, o gestor deve ter competência técnica e, ao mesmo tempo, ser um animador e facilitador do processo de participação do Conselho Deliberativo, demais entidades deliberativas e segmentos da comunidade escolar. Diante desse cenário, afirmam que construir os conhecimentos necessários à gestão é um processo que ocorre “[...] de forma contínua e em relação direta com os desafios que emergem do cotidiano institucional e da relação do gestor com as diferentes instâncias de gerenciamento da educação e com os sujeitos das práticas educativas” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 74).

O artigo aponta que a construção da identidade do gestor ocorre pelo entrecruzamento de aspectos técnicos, formativos e a vivência do dia a dia da escola; isso se dá de forma contínua. Ocorre “[...] em diferentes contextos de formação, desde aqueles mais pontuais como os cursos de especialização em gestão escolar, quanto aqueles que acontecem de forma mais sistemática, como os cursos de formação contínua” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 76). O estudo evidencia que uma das maiores preocupações dos gestores na atualidade é “[...] a articulação entre a inclusão educacional e a perspectiva de resultados decorrentes das avaliações externas”. Isso demanda “[...] compreender que sua profissionalidade extrapola a visão meramente técnica e avança para outros campos, como o da estética, da ética e da política” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 77-78).

Além do exposto, é fundamental que o gestor desenvolva a “escuta sensível”, estando atento “para apreender os ditos e os não-ditos, e de humanizar as relações estabelecidas com os diferentes sujeitos da comunidade escolar”. Diante dessa constatação, é preciso romper com certas práticas escolares e “[...] abrir lugar para o estudo, para a problematização das práticas e para a implicação dos diferentes sujeitos” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 80). Isso requer do “[...] gestor (re)construção permanente de sua profissionalidade e o estímulo à

formação contínua dos demais profissionais de modo que todos tenham condição de analisar, propor, intervir e empreender mudanças” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 81).

Concluem afirmando que “O atual contexto das políticas educacionais contemporâneas é marcado pela perspectiva neoliberal que articula a educação a interesses mercadológicos”. Isso traz implicações para a profissionalidade do gestor, dada a priorização da dimensão técnica. Porém, os desafios vivenciados na escola demonstram que “[...] o gestor escolar precisa desenvolver outras dimensões de sua competência, para além da técnica, como a política, a ética e a estética [...]” (COSTA; LIMA; LEITE, 2014, p. 81), de forma que a construção da profissionalidade do gestor não pode estar indiferente a esses desafios.

O quarto artigo selecionado foi *Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica*, de autoria de Elton Luiz Nardi, publicado na RBPAE, volume 31, n. 3, de 2015. O trabalho analisa “[...] opções normativo-institucionais relacionadas à gestão democrática do ensino público e ações delineadas por escolas de Educação Básica visando à participação” (NARDI, 2015b, p. 649). Afirma que, “Considerada peça fundamental da gestão democrática, a participação direta dos atores sociais em processos decisórios sobre assuntos de interesse comum segue sendo [...] um ideal e um desafio diante das transformações sociais atuais” (NARDI, 2015b, p. 650).

Nardi (2015b) reconhece a importância da participação política, sendo ela “[...] a via de aperfeiçoamento das condições de democratização da gestão escolar, ainda que sejam recorrentes os recursos e as estratégias de simplificação dessa via, principalmente por aqueles segmentos que se nutrem da sua ausência” (NARDI, 2015b, p. 653). Destaca que, após a redemocratização do Brasil, a gestão democrática se constituiu em princípio presente na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, e a participação foi referenciada como um dos elementos importantes para a sua efetivação. No entanto, com a mudança do papel do Estado e a medição da qualidade da educação por meio de avaliações de larga escala, como, por exemplo, o resultado do IDEB, muitas escolas mudaram seu foco de atuação para dar conta dessas mudanças, porém continuam, “[...] em razão de seus compromissos político-pedagógicos, conclamadas a observar as singularidades e objetivos educativos e sociais nutridos por suas comunidades, o que inclui o desafio histórico de avançar na democratização da gestão escolar” (NARDI, 2015b, p. 665).

O autor fez um levantamento de “dados relacionados à gestão democrática e à promoção da participação na gestão de escolas públicas de redes municipais de uma mesorregião do estado de Santa Catarina” no período de 2010 a 2012, abrangendo 118

municípios (NARDI, 2015b, p. 651). Os resultados evidenciaram que “[...] a participação dos atores escolares e o reforço à autonomia da escola figuram na legislação como ideias-força da gestão democrática”, mantêm uma sintonia com o que propõe a legislação nacional, porém sem ampliar os espaços de participação (NARDI, 2015b, p. 656). Os mecanismos de participação apontados com maior frequência são o projeto político-pedagógico e a participação em Conselhos Escolares ou equivalentes, previstos na legislação nacional. Ressalta que não há normatização no âmbito municipal que determine com maior clareza essa forma de participação.

Enfatiza ausências de alguns mecanismos, além do evidenciado pela legislação nacional no que diz respeito à democratização da gestão das escolas, e cita como exemplo a eleição direta para diretores, que ocupa posição periférica nos municípios pesquisados. Já no âmbito escolar, a pesquisa revelou “[...] dois espaços ou mecanismos de participação: o projeto político-pedagógico e o Conselho Escolar – este último notadamente menos expressivo no rol de ações declaradas pelas escolas”. As ações mais frequentes nesse sentido foram “[...] reformular o projeto político-pedagógico, planejar coletivamente, revisar a proposta pedagógica/curricular e realizar a avaliação institucional” (NARDI, 2015b, p. 661-662).

Nardi conclui que sua pesquisa aponta para um “[...] quadro instável em termos de reforço às condições de democratização da gestão das escolas da mesorregião”. Revela “[...] uma concentração em princípios e em espaços e mecanismos de participação que, embora caros à democratização da gestão, já se encontram determinados pela legislação nacional”. Ainda é “[...] prevacente a ausência de detalhamento acerca dos espaços e mecanismos determinados nas leis, uma situação que, a nosso ver, pode dar margem a dinâmicas não comprometidas com valores verdadeiramente democráticos”. Já no âmbito das escolas, “[...] a via da participação constitui uma aposta, mesmo em tempos em que as instituições são chamadas a concentrar esforços noutras frentes, como na produção de resultados oficiais que, na atualidade, seguem demarcando a qualidade da educação básica”. Afirma que os resultados da pesquisa permitem “[...] referendar a viabilidade e o reconhecimento do valor político dessa via para a democratização da gestão escolar” (2015b, p. 662-663).

O quinto artigo selecionado foi *O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004)*, de autoria de Ana Lucia Calbaiser da Silva, Jaime Farias e José Carlos Rothen, publicado na RBPAE, volume 31, n. 3, de 2015. Os autores buscaram “[...] investigar a participação da Revista Brasileira de Política

e Administração da Educação (RBPAE) na construção do discurso educacional brasileiro, a partir da análise dos artigos publicados nessa revista no período de 1995 a 2004” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 681). Enfatizam que, “Na área educacional, o processo histórico dos estudos sobre administração, gestão democrática e gerencialismo está atrelado às formas de compreender a organização das instituições, sobretudo as públicas”. Os estudos sobre administração escolar ganharam destaque no Brasil a partir de 1930. Com a industrialização brasileira, “A educação escolar, por sua vez, incorporou as demandas dessa nova realidade, considerando a expansão e as transformações do mercado de trabalho”. Nesse contexto, adotaram-se inicialmente os “princípios da administração científica na administração pública”, o que influenciou a administração escolar, que também foi pautada nesses princípios. O objetivo era permitir “[...] o alcance de eficiência e de racionalidade que outras organizações, como as empresas, já haviam alcançado” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 682).

Já os estudos sobre gestão democrática ganharam força a partir dos anos 1980, período da redemocratização da sociedade brasileira. Esse princípio foi inserido na Constituição Federal de 1988 e previa a “A possibilidade de participação da comunidade nas tomadas de decisão, a descentralização da estrutura educacional por meio da municipalização, a busca por uma escola que atendesse a todos [...]” (RISCAL, 2009 *apud* SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 683). Na produção científica, o termo “gestão” passa a ganhar força em substituição a “administração”. No entanto, enquanto a sociedade buscava mecanismos para implementar a gestão democrática, “[...] as políticas públicas tendiam a implantar um projeto gerencialista. Tal projeto ganhou notoriedade com a Reforma Gerencial do Estado realizado no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998)” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 683).

Os autores identificaram no âmbito da RBPAE que, conforme o contexto histórico, há preponderância de determinado modelo de organização escolar, sendo identificados “administração, gestão democrática e gerencialismo”. No entanto, eles “[...] não designam formas puras de organização: existem entrecruzamentos entre elas. Portanto, uma determinada concepção organizacional pode apresentar características em comum com outra(s)” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 684). Para identificar como os artigos publicados na RBPAE conceituavam a gestão de 1995 a 2004, os autores utilizaram o método de estudo bibliométrico. Com base nos títulos dos artigos publicados nesse período temporal, identificaram as seguintes categorias: “administração da educação, gestão democrática, gerencialismo”. O estudo evidenciou uma descontinuidade nos discursos educacionais no

período, sendo que até 1994 o termo “[...] administração da Educação era o mais utilizado; contudo, sua frequência decresce a partir de 1995, quando o termo Gestão torna-se mais frequente nos títulos dos artigos”. Nesse período, “[...] em função da ampliação da discussão sobre gestão, ganha maior espaço um conjunto de conceitos atribuídos ao gerencialismo” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 686).

O estudo concluiu que a maioria dos autores que publicaram nesse período são pós-graduandos, ligados à área da educação; mas também houve a participação de autores de outras áreas do conhecimento. Evidenciou-se que “[...] o discurso educacional está majoritariamente relacionado, na Revista, ao discurso sobre gestão democrática, a partir das relações de poder subjacentes às práticas editoriais”. Já “[...] a presença, embora reduzida, de artigos sobre gerencialismo configura-se na estratégia de afirmação do discurso preponderante no periódico, que é o da gestão democrática” (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2015, p. 692-693).

O sexto artigo selecionado foi *Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais*, de autoria de Celso Luiz Aparecido Conti, Emília Freitas de Lima e Renata Maria Moschen Nascente, publicado na RBPAE, volume 33, n. 3, de 2017. O trabalho “[...] analisa a visão de diretoras de escolas públicas de Ensino Fundamental do estado de São Paulo acerca de políticas públicas e determinações legais educacionais” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 771). Foi “[...] focalizada a visão das diretoras acerca da gestão democrática, com ênfase na participação e autonomia na construção do PPP; do PDDE; da avaliação externa; e do atendimento de alunos com necessidades educacionais especiais” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 772).

Os autores ressaltam que as políticas educacionais sofrem influências dos contextos internacional e nacional. No Brasil, nos anos 1990, “[...] em consonância com as orientações dos organismos internacionais, o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) põe em curso a reforma do Estado [...]”. O objetivo era “[...] enfraquecer o papel de ‘executor’ do Estado e reforçar suas funções de ‘regulador’, ‘provedor’, ‘promotor’ dos serviços públicos, assegurando sua qualidade via ‘controle social direto’, pela ‘participação da sociedade’” (BRASIL, 1995 *apud* CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 773). Já o governo Lula, “[...] de perspectiva ‘neodesenvolvimentista’, preconiza um ‘novo contrato social’, um ‘novo pacto federativo’, contrapondo-se, em parte, ao neoliberalismo, por estabelecer “uma nova lógica na formulação e condução das políticas sociais”” (FREITAS; SILVA, 2016, p. 70-71 *apud* CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 773). No campo da gestão educacional, isso se traduz, no governo FHC, em “[...] um entendimento de democratização da gestão educacional

quase como sinônimo de racionalidade técnica e eficácia econômica [...]”; já no governo Lula, prepondera “[...] a intenção de distribuição do poder segundo os pressupostos de um projeto político-participativo” (AZEVEDO, 2009, p. 228 *apud* CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 773).

Em ambos os governos, a escola assume um papel importante, seja diante dos resultados educacionais, seja na crescente responsabilização diante das demandas “[...] que exigem da escola adaptação contínua, podendo retirar dela sua dinâmica inovadora, criativa e crítica” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 774). No que diz respeito à gestão democrática, participação e autonomia, os autores tomaram como referência “[...] a forma de elaboração e de acompanhamento do PPP, além da articulação da escola com as famílias e articulação da escola com a comunidade de entorno” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 775). Os resultados apresentam “[...] indícios de que a participação seria vista como acréscimo às funções próprias da diretora e considerada como algo secundário [...]” (*ibidem*); seria uma participação no sentido de corresponsabilizar as famílias em relação às demandas da escola; e a autonomia apresenta limites e se restringe à autonomia decretada e não, de fato, ampliada e construída.

Apesar da descentralização do poder para o âmbito da escola, nesse espaço, o poder ainda permanece nas mãos do diretor. O estudo aponta para a “[...] tendência a uma gestão de tipo gerencialista, em que predomina a eficácia em detrimento da efetividade e da relevância” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 783).

Assim, diante das várias demandas que chegam à escola, essa é “[...] forçada à adaptação contínua, ela compromete a capacidade de se vincular a um projeto social referenciado socialmente, perdendo sua vitalidade democrática, sua autonomia e sua capacidade de transformação” (CONTI; LIMA, NASCENTE, 2017, p. 787).

O sétimo artigo selecionado foi *A função de diretor de escola pública no estado do Acre e sua política de formação e remuneração*, de autoria de Lúcia De Fátima Melo e Mário Roberto Machado Torres, publicado na RBPAAE, volume 33, n.3, de 2017. “O trabalho analisa a função de diretor de escola pública no Estado do Acre e sua política de formação e remuneração, no período de 1996 a 2016” (MELO; TORRES, 2017, p. 811).

Para os autores, “[...] as políticas educacionais, dentre elas as políticas de gestão, não são neutras, elas se realizam em um contexto histórico contraditório, em que classes e grupos se confrontam em defesa de seus interesses”. Assim, o contexto atual, influenciado pela reforma do Estado, traz a marca da regulação no que diz respeito às políticas educativas. O

Estado se “exime de ser executor de ações para controlar e avaliar as políticas públicas”, o que “[...] tem exigido mudanças no seu aparelho administrativo, o modelo de gestão burocrática, até então predominante, vem sendo substituído por um modelo de gestão gerencial” (MELO; TORRES, 2017, p. 811).

Esse modelo está embasado na “[...] Nova Gestão Pública (NGP) ou administração pública gerencial, que surgiu na década de 1980 e, no Brasil, passou a ser implantada a partir de 1995, com a reforma do Estado brasileiro”. Entre seus princípios, destacam-se “[...] a autonomia escolar, a prestação de contas, a gestão baseada em resultados, fronteiras tênues entre o público e o privado, têm interferido profundamente na regulação dos sistemas educativos, atingindo as escolas e sua gestão” (MELO; TORRES, 2017, p. 813).

No âmbito escolar, a racionalidade é acompanhada de descentralização administrativa e financeira, autonomia e responsabilização. As avaliações de larga escala adquirem destaque e passam a direcionar as ações da gestão escolar; mecanismos de regulação são introduzidos para gerenciar esses processos. Ao mesmo tempo que “[...] preconiza uma gestão escolar mais descentralizada, com certo nível de autonomia dos profissionais que ali atuam, advogando pela ampliação da participação da comunidade escolar nas suas decisões [...]” – elementos de uma gestão democrática –, na prática, esse novo modelo de gestão tem provocado “uma sobrecarga de trabalho para as unidades escolares e para aqueles que delas fazem parte” (MELO; TORRES, 2017, p. 813).

No Acre, o novo modelo de gestão iniciou-se no governo de “[...] Jorge Viana (1999-2006), que propôs uma nova governança para a administração pública, bem como uma nova governança para as escolas estaduais [...]”, com continuidade nos governos que o sucederam (MELO; TORRES, 2017, p. 814). O modelo levou a “[...] lógica empresarial para dentro da escola. Os princípios gerenciais supervalorizam os resultados, os índices, *accountability*, a responsabilização, a competitividade [...]”, inspirados nos moldes norte-americanos (MELO; TORRES, 2017, p. 814).

A nova lei trouxe implicações para a gestão escolar e alterou aspectos importantes no que diz respeito à forma de escolha do diretor, pois permitiu que, “[...] além do professor, o servidor não-docente com formação em nível superior na área de administração pública, administração escolar ou processos escolares, possa participar das etapas para o provimento da função de diretor na rede estadual do Acre [...]” (MELO; TORRES, 2017, p. 816), contrapondo-se à LDB, que prevê a docência como um dos requisitos para o exercício da função.

A forma de escolha do diretor compreende “seleção e eleição (esquema misto)” (MELO; TORRES, 2017, p. 820). Primeiramente, os candidatos participam de curso de formação e, após aprovação, acontece a votação na comunidade escolar. Dessa forma, “são valorizadas tanto a capacidade técnica como a liderança do diretor” (MELO; TORRES, 2017, p. 821). Os autores enfatizam que essa é uma das formas de escolha que mais vem crescendo no cenário brasileiro.

A pesquisa realizada junto aos diretores das escolas evidenciou que a maioria (55,5%) está satisfeita em relação à sua função, apesar de relatarem aspectos como a falta de valorização, o excesso de trabalho, cobranças e outros que mostram insatisfação. Todos os diretores têm formação superior, conforme prevê a legislação, e o curso de Pedagogia se destaca como o que a maioria dos profissionais possui. Em relação à pós-graduação, a grande maioria dos diretores tem especialização em gestão escolar. Já o curso de formação ofertado como pré-requisito para a candidatura é ofertado de maneira aligeirada, conforme os autores Melo; Torres (2017). Outro aspecto destacado pelos autores é a insatisfação em relação à remuneração dos diretores, “apesar de a maioria (55,5%) dizer que é possível viver com dignidade na função”. O artigo enfatiza a importância da remuneração como um dos fatores para a valorização dos profissionais do magistério. Por fim, o artigo aborda a questão da jornada de trabalho dos diretores, sendo evidenciada “uma sobrecarga de trabalho junto à maioria dos participantes da pesquisa” (MELO; TORRES, 2017, p. 827, 828).

A pesquisa concluiu que, durante os governos populares vivenciados no Acre, ocorreram avanços, porém esses não foram capazes de romper com a lógica gerencial que adentrou o sistema educacional, modificou a forma de escolha e implementou uma nova forma de governança das escolas; essa está em curso, requer novas pesquisas e novos olhares.

O oitavo artigo selecionado foi *Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte*, de autoria de Luiz Fernando da Silva e Adriana Duarte, publicado na RBPAAE, volume 33, n.3, de 2017. O objetivo do trabalho é “apresentar a repercussão do Programa BH Metas e Resultados (PBHMR) para a gestão das escolas públicas municipais, com foco na participação da comunidade escolar”. Segundo os autores, nesse modelo, “[...] a ‘participação’ da comunidade escolar tem-se aproximado da perspectiva gerencial de participação, centralizando a gestão no diretor” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 751).

A partir de 2009, a prefeitura de Belo Horizonte implementou um novo modelo de gestão pública, orientada para resultados (GOPR): suas escolas deveriam seguir os princípios

da gestão democrática, previstos na legislação nacional, e também do novo modelo implementado. O artigo “buscou problematizar a participação da comunidade escolar na gestão escolar pós-implantação do PBHMR, na ordem legal”, utilizando como recorte temporal os anos de 2002 a 2014. A pesquisa evidenciou que nos anos 1990 a gestão escolar era entendida como “colegiada, composta do(a) diretor(a), do(a) vice-diretor(a) e dos membros do Colegiado Escolar”; deveria seguir os princípios democráticos e “colaborar na promoção e na ampliação da participação da comunidade escolar na gestão da escola” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 752).

O novo modelo de gestão implementado a partir de 2002 reforça a importância da participação, porém essa vai ganhar um novo sentido. A nova concepção de “participação”, entendida como “colaboração”, como técnica de gestão, se aproxima do modelo gerencial, “induzindo até mesmo a maior centralidade da gestão escolar na figura do diretor escolar, ‘enfraquecendo’ as instâncias instituídas de participação da comunidade escolar na gestão das escolas”, de forma que as entidades deliberativas da escola passam a ter “uma função secundária de ‘referendo’ e de ‘validação’ (homologatória) de decisões tomadas” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 752).

Para os autores, os estudos sobre democracia, gestão e gestão escolar “[...] tendem a destacar aspectos da participação dos atores envolvidos nos processos decisórios como indícios de mais/menos democracia/democratização, de ‘alta’ ou ‘baixa’ densidade democrática” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 754). No entanto, quanto ao sentido e significado, a participação foi-se transformando ao longo da história. Silva e Duarte (2017) recorrem a autores que trabalham a temática e destacam os tipos de participação, identificados por Paternam (1992), assim classificados: pseudoparticipação, participação parcial e participação total ou plena.

Para entender a participação no novo modelo de gestão implementado em Belo Horizonte, os autores fazem um resgate do surgimento dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), e de como ela concebe a participação social. Identificam, em sua origem, o conservadorismo, os objetivos econômicos e o corte de custos. Para a NGP, chamar a população a participar, trata-se de uma estratégia de atuação, “Seja fiscalizando, seja trabalhando voluntariamente na prestação de serviços –, constituindo-se numa resposta adequada tanto para a questão da eficiência como para o problema da transparência” (ABRUCCIO, 1997, p. 31-32 *apud* SILVA; DUARTE, 2017, p. 755). Os autores enfatizam que os organismos internacionais têm recomendado a participação com esse viés; ela é tida

como uma mera formalidade, com o objetivo de legitimar as reformas por eles propostas, haja vista que, segundo essa concepção, a participação é entendida “como um processo essencialmente restrito e despolitizado, cabendo aos cidadãos o papel de ‘fiscal’ das ações e da performance dos governos” (BORGES, 2003, p. 130 apud SILVA; DUARTE, 2017, p. 756).

Nos anos 1990, a participação da comunidade na gestão na RME/BH acontecia por meio de assembleias, Colegiado Escolar e eleição direta para diretor escolar; outros mecanismos foram garantidos, como a implantação do projeto político-pedagógico Escola Plural e a realização da Conferência Municipal de Educação de BH. No entanto, a pesquisa evidenciou que a concepção de “participação” mudou com a implementação do novo modelo de gestão a partir de 2002. Essas mudanças dizem respeito ao tempo destinado à eleição de diretores, que diminuiu, “[...] trazendo como consequência a diminuição de dias e a redução das possibilidades de promoção da participação da comunidade na gestão escolar [...]”. Já os documentos se tornaram “[...] mais prescritivos e centralizadores nas figuras dos candidatos ao cargo de diretor escolar e à função de vice-diretor escolar”. Outro elemento introduzido no processo é a exigência de “[...] que os candidatos e, posteriormente, os eleitos fizessem seus ‘Planos de Governo’ (Planos de Trabalho) seguindo um roteiro [...] estabelecido pela Secretaria” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 760). Dessa forma, a gestão vai se aproximando da perspectiva gerencial, valorizando mais as normas e regras do que o diálogo e a construção coletiva.

Os autores destacam a sobrecarga de trabalho a qual são submetidos os diretores escolares, em todas as dimensões da gestão, sendo os responsáveis por gerenciar até 14 contas bancárias nas escolas em que atuam. A gestão também é submetida a um processo de avaliação, que se converteu em “[...] instrumento de monitoramento das metas pactuadas no Plano de Trabalho e reafirmadas no ‘Termo de Compromisso de Gestão’” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 761). A avaliação é semestral, e a gestão que não atingir os resultados previstos sofre sanções, embora não estejam claras quais.

Outro fator analisado é a responsabilização dos diretores pelos resultados de suas escolas. As inúmeras demandas que a escola recebe obrigam os gestores a pautarem sua gestão conforme as exigências da SMED/BH, e não nos moldes democráticos participativos. A participação adquire o sentido de “pseudoparticipação” e “participação parcial”; já a participação das instâncias escolares teria apenas um papel secundário, “[...] reforçando nelas o funcionamento *proforma* (de referendar decisões já tomadas), distanciando-se da

perspectiva ‘participativa’ (participação total) ensejada e sintetizada no supracitado parecer do CME/BH” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 762).

Por fim, os autores concluem, com base em Carvalho (2009), que o novo modelo de gestão concebe a participação como “[...] ‘participação-colaboração’ ou ‘participação-coesão’, restando aos que se fazem presentes ‘cobrar’ e ‘fiscalizar’ a boa performance dos diretores”. O modelo gerencial introduzido no Brasil a partir dos anos 1990, e em BH a partir de 2002, “[...] não vem contribuindo para promover nem aumentar a ‘participação’ da comunidade escolar na gestão da escola (pseudoparticipação e participação parcial)”. Nesse sentido, “[...]a ‘participação’ no modelo gerencial é vista como uma técnica de gestão nos moldes empresariais” (SILVA; DUARTE, 2017, p. 763). Sua presença está mais presente no campo do discurso, sendo que na prática prevalecem relações verticalizadas e um poder centralizado na figura do diretor escolar.

O nono artigo selecionado foi *Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação*, de autoria de Gary Anderson, publicado na RBPAE, volume 33, n. 3, de 2017. O estudo faz “[...] análise crítica de como o ensino e a gestão vem sendo rearticulada pelas políticas neoliberais e pelas práticas da nova gestão política. Analisa essas mudanças nos setores sociais e compara com políticas internacionais” (ANDERSON, 2017, p. 593).

Conforme o autor, as mudanças que estão ocorrendo são globais e têm provocado transformações em todas as profissões, em todos os continentes. Dessa forma, o neoliberalismo traz implicações que vão além do aspecto econômico, atingindo aspectos culturais e sociais. Esse fenômeno também atinge a educação. Assim, “Organizações flexíveis em um ambiente de tomada de decisões significa que professores, administradores e alunos serão mais flexíveis, tornando a aprendizagem organizacional instável e enfraquecida”. O autor faz um alerta sobre os efeitos dessas mudanças: “A própria noção de ensino ou administração como uma carreira ao longo da vida está se tornando uma coisa do passado. A longo prazo, isso terá efeitos devastadores sobre a qualidade da escolaridade” (ANDERSON, 2017, p. 599).

O modelo escolar norte-americano é analisado pelo autor: “[...] os EUA escolheram uma abordagem para a educação que não enfatiza o investimento público, mas sim as políticas de incentivo baseadas no mercado, além de medidas de resultados de alto risco” (ADAMSON; ASTRAND; DARLING-HAMMOND, 2016 *apud* ANDERSON, 2017, p. 600). Assim, “Com menos investimento, as escolas públicas estão cada vez mais superlotadas e com recursos

insuficientes” (ANDERSON, 2017, p. 601). Os professores estão recebendo salários cada vez mais baixos, e trabalhando em condições mais precárias. Outra característica destacada pelo autor é a presença das parcerias público-privadas.

Segundo Anderson (2017), algumas declarações têm provocado polêmicas, como do filantropo Bill Gates (2011), que afirmou ter havido um aumento considerável dos investimentos em educação, mas não acompanhados por melhores resultados educacionais. A culpabilização recai sobre os professores. No entanto, esse discurso “[...] geralmente é usado por responsáveis políticos para transferir as falhas do Estado para os professores” (2017, p. 602).

Anderson (2017) enfatiza que, segundo Apple (2001), as novas redes globais são formadas por “[...] 1) neoliberais, 2) conservadores sociais, 3) conservadores religiosos e 4) uma classe média profissional nova”. Esses grupos “[...] formam uma coligação informal para o mercado, a padronização, a inversão da separação da igreja e do estado e a perpetuação da desigualdade com base em noções de individualismo e meritocracia” (2017, p. 602-603). Na educação, as reformas orientadas por esses grupos incluem:

[...] avaliações de alto risco; seleção de escola; vouchers (ou créditos de taxa de matrícula) em algumas cidades e estados; escolas em modelo charter (ou seu equivalente em outros países); “autonomia” de gestão, caminhos alternativos e rápidos para carreiras no ensino e liderança; privatização e contratação de serviços públicos; fiscalização da prefeitura; gestão orientada de dados; parcerias público-privadas; aumento do policiamento escolar e da vigilância; escolas e distritos como centros de lucro para “fornecedores”; e a organização da aprendizagem por meio de ambientes virtuais e ensino on-line com fins lucrativos (ANDERSON, 2017, p. 603).

Essas transformações têm provocado consequências, especialmente sobre a atividade do professor, sendo que profissionais formados em universidades estão sendo substituídos por outros profissionais treinados e pelo ensino virtual. Além disso, alterações legais feitas em 2017 permitem que profissionais com outros cursos superiores possam obter certificação de professores, bastando, para isso, ter “experiência relevante” nos últimos cinco anos – porém, os procedimentos não foram esclarecidos pela legislação (ANDERSON, 2017).

Em relação à gestão, cada vez mais elementos da gestão corporativa têm sido incorporadas à gestão escolar. Com base em Shipps (2012), o autor identificou variações dentro do regime do mercado nesse campo, que vão desde formas como o mercado dita as regras até outras em que há um entrecruzamento de interesses e valores. Muitas escolas tentam adotar formas híbridas, combinações na tentativa de delas se beneficiar (ANDERSON, 2017).

Essas novas formas e estratégias são aceitas, pois a “[...] viabilidade e a popularidade da Nova Gestão Pública e a privatização foram preparadas de forma discursiva”. O autor faz referência a Ball (2007), que “descreve três estágios por meio dos quais a destruição criativa do setor público é realizada”: desestabilização, desinvestimento e mercantilização (ANDERSON, 2017, p. 609).

Todas essas mudanças provocam o surgimento de um novo profissional da educação. Esse profissional é cada vez mais cerceado por mecanismos de controle à distância, sejam eles avaliações em larga escala ou sistemas de registros. “Essas formas de controle não apenas ignoram o diretor e o superintendente e fluem diretamente para a sala de aula, mas também diminuem a autonomia que professores e diretores têm sobre currículo e instrução” (ANDERSON, 2017, p. 611-612). Outra referência nesse sentido é a separação entre professores e gestores, que tem se acentuado, sendo que os gestores estão sendo profissionalizados segundo os princípios da nova gestão pública.

Nesse contexto, a regulação e a responsabilização interna e externa passaram a fazer parte do dia a dia de professores e diretores. São implementadas “[...] novas formas de controle através de uma cultura de auditoria [...]” a que esses profissionais são submetidos. Essa realidade conformou uma “[...] nova pressão para competir criou o novo profissional empresarial, exigindo que professores e diretores se tornassem mais competitivos” (ANDERSON, 2017, p. 613-614).

Diante das diretrizes da Nova Gestão Pública, baseada nos conceitos de “economia”, “eficiência” e “eficácia”, muitos diretores acabam recrutando alunos e professores que se encaixam nesse perfil. Outra estratégia adotada é incentivar a competitividade entre alunos e entre professores. “O que é preocupante sobre essas citações não é apenas que a concorrência está mudando o que os profissionais fazem, mas sim quem eles são. A concorrência está reconstruindo suas próprias identidades, tanto pessoais como profissionais” (ANDERSON, 2017, p. 616). A escola passou a ser vista sob a perspectiva de um negócio como qualquer outro. Muitos diretores esquecem que “A natureza de uma escola pública é trabalhar para o bem comum de todas as famílias e crianças, não apenas na “minha escola” (ANDERSON, 2017, p. 617).

No entanto, existem formas de resistência a esse movimento, “[...] existem caminhos alternativos para o profissionalismo que não envolvem a de profissionalização e a eliminação da formação e certificação acadêmica [...]”. Mesmo diante desse cenário, é possível “[...] a construção de uma maior confiança profissional e social e uma maior inclusão daqueles a

quem servimos”. Isso pode ser possível por meio da democratização das práticas e organizações (ANDERSON, 2017, p. 618). O autor conclui afirmando que “Uma das nossas futuras tarefas como pesquisadores é colaborar com professores e líderes escolares para documentar as muitas formas individuais e coletivas de resistência” (ANDERSON, 2017, p. 619).

Por fim, analisamos o décimo artigo, intitulado *A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos (as) diretores (as)*, de autoria de Dalila Andrade Oliveira, Alexandre William Barbosa Duarte e Ana Maria Clementino publicado na RBPAAE, volume 33, n. 3, de 2017. “O artigo apresenta resultados de pesquisa que tem como foco a percepção das direções escolares sobre as mudanças ocorridas nos últimos anos na gestão e na organização da escola” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 707).

Para os autores, “nas últimas décadas, as políticas públicas em educação no Brasil vêm sofrendo importante mudança de paradigma que busca reorientar os objetivos, os processos de trabalho e as finalidades das escolas públicas”. São marcos dessa mudança a Constituição de 1988 e as influências externas. Com o avanço neoliberal, os princípios da Nova Gestão Pública passaram a orientar a gestão no Brasil a partir dos anos de 1990. Diante disso, o artigo analisa a percepção dos diretores com o “[...] intuito de compreender como esses sujeitos têm lidado com novas demandas sociais que chegam às escolas e com as orientações emanadas dos órgãos superiores, que se centram nas metas de resultados” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 708-709).

É importante destacar que “[...] as bases da NGP se encontram na crítica ao Estado de Bem-Estar Social, ao planejamento centralizado e ao papel indutor e promotor do bem social exercido preponderantemente pelo Estado [...]” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.710). Assim, “[...] a NGP surge em contraposição à Administração Pública, buscando influenciar novos modos não só de organizar e gerir a coisa pública, mas também novos modos de governo, já que ela interfere nos objetivos da ação pública”. Nesse contexto, “O funcionalismo passa a ser altamente criticado como ineficiente e pouco comprometido, o que o coloca no centro dos ataques ao modelo de organização estatal” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.711).

Esses princípios foram introduzidos no campo educacional, primeiramente, no Reino Unido, nos anos de 1980, sendo que sua disseminação para os outros países aconteceu nos anos 1990, sob influência de organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Os autores, com base em Grimaldi,

Serpeei e Taglietti (2015), identificam que a NGP “[...] mescla entre autonomia, responsabilização (prestação de contas), técnicas de gestão do setor privado, concorrência (imitativa) e um sistema de incentivos [...] invocados [...] como estímulo para a eficiência, eficácia e aprimoramento” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.712).

No cenário brasileiro, essas transformações estão em curso, alterando a governança das escolas ao introduzir “[...] mecanismos de gestão e organização escolar que corroboraram a deterioração das condições de trabalho, da carreira e da remuneração dos docentes” (OLIVEIRA, 2015a *apud* OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.713). Essa realidade é vivenciada de maneira diferenciada nos estados e municípios, sendo que as escolas, ao mesmo tempo que estão pautadas nos princípios da gestão democrática, passam a conviver com estratégias e ferramentas de controle, avaliações externas e responsabilização por resultados. Outro fator que merece atenção é a crescente parceria entre empresas e escolas (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017).

Em relação ao papel do diretor nesse contexto, os autores destacam que ele “Torna-se, de um lado, a voz dos atores presentes no chão da escola e, de outro, a personificação do Estado”. Esses profissionais “[...] enfrentam os desafios de mediar conflitos, improvisar situações propícias aos ambientes de aprendizagem e realizar justiça social, ao mesmo tempo que devem cumprir as metas de eficiência de seus sistemas escolares definidas pelos governos” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.717).

Concluem afirmando que o diretor, na escola, vivencia uma série de desafios: conseguir dar conta de todas as demandas recebidas dos órgãos superiores, programas e projetos; atuar em todas as dimensões da gestão; ser responsabilizado pelos resultados da escola, em especial do IDEB; conciliar conflitos; organizar e envolver as entidades deliberativas. A carga de trabalho é ampliada diante das exigências da NPG, pois os diretores e demais profissionais da educação precisam se desdobrar “[...] para cumprir metas e objetivos sobre os quais nunca foram convidados a opinar” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p.725).

Assim, ao finalizarmos a leitura, releitura e análise dos artigos, podemos inferir que essa revisão foi de grande importância para o desenvolvimento de nossa pesquisa, pois permitiu traçar um panorama da gestão, em especial da gestão escolar nas últimas décadas, percorrendo períodos históricos desde a ditadura militar até o contexto atual.

A análise permitiu identificar os rumos que a gestão escolar tem percorrido nas últimas décadas em âmbito mundial (ANDERSON, 2017) e como organismos internacionais têm

influenciado as políticas educacionais, a gestão educacional e escolar no Brasil. Podemos inferir que, nesse campo, predominaram concepções de gestão ligadas à administração, gestão democrática e gerencialismo; no entanto, esses modelos de organização e gestão escolar nunca se apresentam de forma pura, sofrendo variações conforme o período histórico, influências internas e externas, e projetos de sociedade e de governos que vão se materializando nas redes de ensino (SILVA; FARIAS; ROTHEN, 2016).

No entanto, no Brasil, os legados da administração e da tecnocracia ainda se fazem presentes, principalmente no âmbito escolar (SOUZA; TAVARES, 2014). Com a redemocratização da sociedade brasileira, novas formas de gestão e organização das escolas públicas ligadas à gestão democrática, constituíram-se princípios materializados em importantes bases legais, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96; porém, a forma de implementação seria definida pelos estados e municípios, sendo que a participação da sociedade se constitui em um importante elemento para a materialização desse princípio.

A partir dos anos 1990, com a reforma do Estado, elementos preconizados pela Nova Gestão Pública passaram a influenciar a gestão pública e adentraram o campo educacional; dentre eles, gerencialismo, economia, eficiência e eficácia. Mecanismos de controle, *accountability*, avaliações de larga escala passaram a fazer parte do cotidiano escolar. Além disso, o setor privado passou a ver a educação pública como um grande mercado, o que tem provocado alterações nas concepções de “gestão” e na identidade dos gestores e demais profissionais da educação.

3.4 CAMINHOS, PERCURSOS E DIREÇÕES: O QUE DIZEM OS ESTUDOS SOBRE GESTÃO ESCOLAR?

Iniciamos esta seção com um trecho de um poema do espanhol Antonio Machado “[...] caminhante, não há caminho, faz-se caminho ao andar [...]” (MACHADO, 1973, p. 158). Podemos afirmar que o caminho da gestão escolar no Brasil foi sendo delineado e construído ao longo do tempo. O levantamento e a seleção dos estudos que abordam a temática nas últimas décadas, sejam eles artigos, dissertações ou teses, escritos entre os anos de 2013 e 2015, período temporal que foi nosso objeto de análise, permitiram uma leitura contemporânea do objeto de estudo, de como está sendo tratado pelo mundo acadêmico e científico. Evidencia-se que, em nosso país, a gestão escolar vivenciou momentos de influência interna, e externa, bem distintos de acordo com o contexto histórico vivenciado.

Essas relações foram moldando as diferentes concepções de “gestão” que se materializaram no âmbito dos sistemas educacionais e das escolas.

Inicialmente, prevaleceu a concepção administrativa de gestão escolar, chamada de *administração escolar*. Em seguida, nos anos 1980, após a redemocratização, é possível perceber a influência e o desejo de uma *gestão democrática e participativa*. Já nos anos 1990, com o avanço do neoliberalismo, da globalização, da influência dos organismos internacionais e a reforma do Estado, evidencia-se a presença do *gerencialismo* e seus mecanismos de controle, que aproximam a gestão pública e, conseqüentemente, a gestão escolar da gestão empresarial, buscando economia, eficiência e eficácia, de acordo com os pressupostos de mercado de trabalho; iguala-se a escola a qualquer outra empresa, sem considerar as especificidades do processo educativo, seu caráter público e sua função social (MORAES, 2015).

As políticas educacionais e a forma como é concebida a gestão escolar produzem modificações no espaço escolar. Percebe-se que essas influências não se dão de forma pura, elas se entrecruzam, imbricam-se, resultando em formas híbridas de gestão, com elementos que estão presentes em mais de uma concepção, percorrendo direções que evidenciam caminhos diferenciados, resultados do contexto local, dos anseios de seus atores, dos contextos nacional e internacional.

As teses e dissertações analisadas nos mostram que, no Brasil, os marcos legais e as diretrizes educacionais apontam para uma gestão democrática e participativa; no entanto, quando materializada, ela ainda possui traços da concepção de administração escolar, sendo que, num período temporal mais recente, o gerencialismo e seus mecanismos também estão bastante presentes. Isso mostra as disputas que envolvem esse cenário.

Percebe-se que os espaços de participação democrática na escola têm sido ampliados nos últimos anos. A legislação educacional brasileira estabeleceu essa prática como um dos mecanismos para a efetivação da gestão democrática das escolas, por meio de Conselhos Escolares e outras instâncias deliberativas constituídas nas escolas. No entanto, apesar dos avanços, ainda existem desafios, relacionados principalmente à participação e ao envolvimento dos pais.

A participação democrática na escola cria condições para uma educação de qualidade; qualidade que vai além dos testes padronizados, relacionada ao contexto escolar e a outros fatores que perpassam o processo de ensino-aprendizagem e o acesso ao conhecimento historicamente acumulado. Diante do contexto atual, precisamos perceber que a qualidade na

educação pública é muito mais do que resultados, discursos de eficiência e eficácia; está relacionada às condições necessárias para o pleno desenvolvimento dos alunos e alunas que buscam a escola pública como opção de escolarização e acesso ao “conhecimento poderoso preconizado” reverenciado por Young (2007).

Os artigos evidenciaram que estados e municípios afirmam pautar a gestão de suas escolas nos princípios da gestão democrática, no entanto os modelos de gestão implementados trazem consigo elementos da Nova Gestão Pública e do gerencialismo, como inferimos no modelo implantado no estado do Acre (MELO; TORRES, 2017), no sistema municipal de Belo Horizonte (SILVA; DUARTE, 2017), bem como na rede municipal de Santa Catarina (NARDI, 2015b). Os autores também destacam que a participação na escola ainda representa um grande desafio.

Por fim, enfatizamos que, em Santa Catarina, estado no qual se insere nossa pesquisa, o “novo” modelo de gestão implementado a partir de 2013, com a publicação do decreto SC 1794/2013, foi anunciado como sendo democrático e participativo. Nessa perspectiva, buscamos analisar os documentos e diretrizes desse “novo” modelo, percebendo os elementos neles imbricados que os aproximam ou distanciam dessa perspectiva de gestão. Ainda, investigar se os Planos de Gestão escolar podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da escola. Afinal, a pesquisa pretende colocar a gestão democrática em questão, trazendo para o centro do debate os elementos constitutivos da gestão democrática, percebendo se, no contexto atual, eles se fazem presentes, estão sendo consolidados ou estão sendo transfigurados e revestidos de outros valores que se distanciam dessa perspectiva de gestão.

Destacamos que essa revisão foi muito importante, pois permitiu identificar os caminhos percorridos, as direções atuais e os possíveis rumos da gestão escolar em âmbitos nacional e internacional. Por meio da análise foi possível perceber as tendências relacionadas aos modelos e concepções de gestão, e as influências de organismos internacionais e do contexto local. Foi um importante exercício de pesquisa, estudo e aprofundamento teórico da temática, contribuindo para a constituição da pesquisa *Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina: a gestão democrática em questão*.

4 NEOLIBERALISMO: IMPLICAÇÕES E INFLUÊNCIA NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS EDUCACIONAIS CONTEMPORÂNEAS

Não nos desarmemos, ainda que os tempos sejam insatisfatórios. A injustiça social ainda precisa ser denunciada e combatida. O mundo não ficará melhor por conta própria (HOBBSAWM, 2002, p. 455)⁷⁰.

O historiador Eric Hobsbawm (2002) não poderia ter sintetizado melhor os tempos atuais, ao fazer um balanço do breve século XX, predizendo o cenário das primeiras décadas do século XXI. Diante das inúmeras mudanças ocasionadas pelo neoliberalismo e a globalização, especialmente pela disseminação das tecnologias, faz-se necessário refletir sobre as consequências desse processo para a humanidade. Não podemos, como pesquisadores, deixar de questionar e analisar as implicações dessas transformações no campo educacional, sobretudo no que diz respeito ao desmonte da educação e da escola pública e seus princípios emancipatórios. Não podemos, como pesquisadores, deixar de lançar um olhar investigativo para o contexto global e analisar suas influências na formulação das políticas públicas e educacionais em âmbitos global, nacional e local.

Esse é o objetivo deste capítulo. Ao fazermos uma breve incursão na história, buscamos analisar as políticas educacionais contemporâneas em um cenário de globalização e neoliberalismo. Dessa forma, desejamos trazer elementos que nos ajudem a entender quais são as influências presentes na formulação das políticas públicas, em fase de internacionalização e transnacionalização, e quais as consequências para a formulação das políticas educacionais nacionais, em especial aquelas que tratam da gestão educacional e escolar.

Assim, esta reflexão pretende oferecer subsídios importantes para compreendermos nosso objeto de pesquisa. Além disso, desafia-nos a perceber, combater e mantermo-nos vigilantes diante das injustiças cometidas no tempo presente em nome do capital, particularmente no que concerne à educação, em especial a educação pública, vislumbrada por grupos econômicos e por atores hegemônicos globais como um grande mercado. Perante essa constatação, devemos, como afirma Hobsbawm (2002, p. 455), manter-nos atentos, pois “a injustiça social ainda precisa ser denunciada e combatida” nos tempos atuais.

⁷⁰ Eric Hobsbawm, um dos maiores historiadores de todos os tempos, em seu livro *Tempos interessantes: uma vida no século XX*.

4.1 POLÍTICAS EDUCACIONAIS, GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO

Para compreendermos os modelos de gestão existentes nas escolas públicas brasileiras, é preciso conhecermos as políticas públicas que deram origem, legitimam e constituem o ordenamento desses modelos. Também se faz necessário reconhecer os contextos e cenários locais, nacionais e internacionais em que essas políticas foram elaboradas e quais os atores envolvidos nesse processo, quais os interesses desses agentes e que tipo de sociedade e sujeito se pretende formar a partir da sua implementação.

Destacamos que as primeiras décadas do século XXI têm sido marcadas por mudanças rápidas em nossa sociedade, decorrentes de grandes transformações políticas e econômicas ocorridas no século XX, sobretudo nas suas últimas décadas. Ao caracterizar esse período e os grandes acontecimentos que o marcaram, Hobsbawm (1995) afirma que:

O Breve Século XX fora de guerras mundiais, quentes ou frias, feitas por grandes potências e seus aliados em cenários de destruição de massa cada vez mais apocalípticos, culminando no holocausto nuclear de superpotências, felizmente evitado. Esse período desaparecera visivelmente (HOBSBAWM, 1995, p. 538).

De fato, o último século foi marcado por transformações e grandes conflitos, sejam eles locais ou mundiais, destacando-se a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais, frutos de disputas hegemônicas entre as grandes potências. Os grandes conflitos e ameaças característicos desse tempo ficaram para trás, porém novas configurações e conflitos ameaçam o tempo presente.

Diante dessas grandes e contínuas transformações, alguns autores têm identificado a humanidade no tempo presente como a “sociedade da informação”, “sociedade em rede”, ou até mesmo caracterizado o século XXI como “era do conhecimento” ou “tempos líquidos”⁷¹. Esse mundo atual em constante transformação é assim definido por Castells (2005):

O nosso mundo está em processo de transformação estrutural desde há duas décadas. É um processo multidimensional, mas está associado à emergência de um novo

⁷¹ Essas denominações surgem nos estudos do sociólogo espanhol Manuel Castells, o qual, a partir de seus estudos, lança nos anos 1990 as obras *La Era de la Información*, tripartida em *La Sociedad Red* (1996), *El Poder de la Identidad* (1997) e *Fin de Milenio* (1998) (BRANDÃO, 2018). Outro estudioso das grandes transformações atuais é o sociólogo polonês Zygmunt Bauman, o qual, em seus escritos, a partir dos anos 1990, construiu o conceito de “liquidez”, uma das características do tempo presente. É uma marca de seus estudos, entre os quais destacamos *Modernidade Líquida* (2000), *Amor líquido* (2003), *Vida líquida* (2005), *Medo Líquido* (2006), e *Tempos Líquidos* (2007) (SANTOS, 2014).

paradigma tecnológico, baseado nas tecnologias de comunicação e informação, que começaram a tomar forma nos anos 60 e que se difundiram de forma desigual por todo o mundo. Nós sabemos que a tecnologia não determina a sociedade: é a sociedade (CASTELLS, 2005, p. 17).

Segundo Castells (2005), a sociedade atual tem dado forma à tecnologia de acordo com suas necessidades, valores e interesses. Ressalta que “Nós estamos na sociedade em rede, apesar de nem todos, nem todas as coisas estarem incluídas nas redes [...]” (CASTELLS, 2005, p. 26). Sublinha-se que, apesar de muitos avanços no campo da tecnologia, os problemas sociais e a exclusão também são marcas do mundo atual.

Bauman (2007, p. 7) afirma que estamos vivenciando “[...] a passagem da fase ‘sólida’ da modernidade para a ‘líquida’”. Um novo tempo em que “[...] as organizações sociais (estruturas que limitam as escolhas individuais, instituições que asseguram a repetição de rotinas, padrões de comportamento aceitável) não podem mais manter sua forma por muito tempo (nem se espera que o façam) [...]”. Estamos, dessa forma, vivendo o que ele caracterizou como “tempos líquidos”, os quais têm na fluidez uma das suas maiores características, pois as organizações sociais “[...] se decompõem e se dissolvem mais rápido que o tempo que leva para moldá-las e, uma vez reorganizadas, para que se estabeleçam”. Assim, muitas instituições que, por muito tempo, foram tidas como modelo e regularam o comportamento e as ações humanas, perderam esse papel de referência no tempo presente.

Diante do contexto atual e com o objetivo de entendermos como as mudanças ocasionadas por essas transformações provocaram uma reconfiguração do papel do Estado, uma nova forma de pensar as políticas públicas, suas formas de gestão, em especial da educação, e como esse novo cenário tem provocado alterações na formação de um novo ser humano (SENNETT, 2012), faz-se necessário lançarmos um olhar para alguns acontecimentos do século XX, que foram determinantes para a formação da sociedade do século XXI, marcada pela influência do neoliberalismo e pela globalização.

Conforme Anderson (1995, p. 09, grifo do autor), “O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar”. O autor cita a obra *O caminho da Servidão*, de Friedrich Hayek, como o texto que deu origem ao neoliberalismo, sendo ele um “[...] ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política”.

Segundo Harvey (2014, p. 12), o neoliberalismo corresponde a uma teoria das práticas políticas-econômicas segundo a qual o “[...] bem-estar humano pode ser melhor promovido liberando-se as liberdades e as capacidades empreendedoras individuais no âmbito de uma estrutura institucional caracterizada por sólidos direitos a propriedade privada, livres mercados e livre comércio”. Nesse contexto, o papel do “Estado é criar e preservar uma estrutura institucional apropriada a essas práticas”, ou seja, o Estado é reconfigurado para atender aos anseios do capital. Dessa forma, “Deve estabelecer as estruturas e funções militares, de defesa, da polícia e legais requeridas para garantir direitos de propriedade individuais e para assegurar, se necessário pela força, o funcionamento apropriado dos mercados” (*ibidem*)

É importante lembrar que o período pós Segunda Guerra Mundial foi marcado por conflitos, Guerra Fria, disputas entre capitalismo e socialismo, crises do capitalismo; nesse contexto, o neoliberalismo ganhou força e passou a ser vislumbrado como “[...] potencial antídoto para ameaças à ordem social capitalista e como solução para as mazelas do capitalismo [...]”. Os integrantes dessa teoria se congregavam em torno de seus defensores, entre eles economistas, historiadores e filósofos. Os nomes que mais se destacavam eram o filósofo austríaco Friedrich von Hayek e o economista Milton Friedman (HARVEY, 2014, p. 29). “A teoria neoliberal obteve respeitabilidade acadêmica quando Hayek em 1974 e Friedman em 1976 ganharam o Prêmio Nobel de Economia” (HARVEY, 2014, p. 31). A teoria passou a influenciar o campo político e ganhou, a partir de 1979, novos adeptos.

“Na Inglaterra, foi eleito o governo Thatcher, o primeiro regime de um país capitalista avançado publicamente empenhado em pôr em prática o programa neoliberal. Na sequência, em 1980 Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos”. Vários outros países da Europa passaram a adotar o antídoto neoliberal como possível cura para a crise que os assolava, de modo que “Os anos 80 viram o triunfo mais ou menos incontestado da ideologia neoliberal nessa região do capitalismo avançado” (ANDERSON, 1995, p. 11-12). Conforme Harvey (2014, p. 13), foi nesse cenário que “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretar, viverem e compreenderem o mundo”.

A América Latina foi laboratório do neoliberalismo, o Chile “[...] tem a honra de ter sido o verdadeiro pioneiro do ciclo neoliberal da história contemporânea” (ANDERSON, 1995, p. 19). “O golpe contra o governo democraticamente eleito de Salvador Allende foi

patrocinado por elites de negócios chilenas ameaçadas pela tendência de Allende para o socialismo” (HARVEY, 2014, p. 17). O golpe foi apoiado por corporações americanas, sendo que o governo Pinochet implantou no País todos os remédios previstos pela receita neoliberal.

Após a implementação do neoliberalismo no Chile, os demais países da América Latina foram progressivamente aderindo ao programa de reformas desencadeado pelo avanço neoliberal. Gentili (1998) destaca alguns fatores que contribuíram para que o neoliberalismo encontrasse nesses países um terreno fértil para sua expansão: “[...] frágil institucionalização que marcou a transição para a democracia naquelas nações que superavam a traumática experiência de longas ditaduras [...]”, bem como “[...] as peculiaridades de regimes políticos democráticos de caráter tutelar e com alto grau de corrupção nos poucos países em que não enfrentavam governos de facto durante esse período [...]”. Dessa forma, os países da América Latina viveram ao longo dos anos 1980 “[...] um conjunto de reformas orientadas para garantir um rigoroso programa de ajuste econômico como produto da chamada crise da dívida” (GENTILI, 1998, p. 13).

Organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI), passaram, por meio de recomendações, a receitar os remédios necessários para “superar o déficit público e estabilizar as convulsionadas economias da região”. Esse conjunto de propostas e medidas foi popularizado no meio acadêmico e jornalístico como Consenso de Washington, que diz respeito a “[...] um conjunto de administrações governamentais que, além da sua heterogênea procedência ideológica, tem aplicado um mesmo receituário para enfrentar e superar os desafios da crise” (GENTILI, 1998, p. 14).

Entre os remédios receitados pelo “consenso”, segundo Portella Filho (1994 *apud* GENTILI, 1998), estão:

[...] disciplina fiscal; redefinição das prioridades do gasto público; reforma tributária; liberalização do setor financeiro; manutenção das taxas de câmbio competitivas; liberalização comercial; atração das aplicações de capital estrangeiro; privatização de empresas estatais; desregulação da economia; proteção de direitos autorais (GENTILI, 1998, p. 14).

Essas fórmulas passaram a ser utilizadas em todos os países que aderiram ao programa neoliberal. Dessa forma, iniciaram-se “[...] grandes ondas de privatização, desregulamentação e diminuição de impostos que se espalharam por todo o mundo a partir dos anos 1980”. Essas medidas marcaram o “[...] fim dos Estados-nações liberando a ação dos capitais privados nos campos regidos até então por princípios não mercantis”. Nesse sentido, o neoliberalismo não propõe a retirada do Estado e o pretense aumento dos domínios do capital, mas sim “[...] a

transformação da ação pública, tornado o Estado uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes às que se sujeitam as empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 271-272).

Na “Nova Razão do Mundo”, o Estado sofreu uma reestruturação e seu papel foi redefinido. Essa mudança é evidenciada de duas maneiras: “[...] de fora, com privatizações maciças de empresas públicas que põe fim ao ‘Estado produtor’, mas também de dentro, com a instauração de um Estado avaliador e regulador que mobiliza novos instrumentos de poder e, com eles, estrutura novas relações entre governo e sujeitos sociais” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273).

A principal crítica que os neoliberais tecem em relação ao Estado é “[...] sua falta global de eficácia e produtividade no âmbito das exigências impostas pela globalização: ele custa caro demais em comparação com as vantagens que oferece à coletividade e põe entraves à competitividade da economia”. Dessa forma, na linha do “Estado eficaz” ou do “Estado gerencial” que começa a ser construído a partir dos anos 1980, “Tanto a direita neoliberal como a esquerda moderna admitiram na prática que o governo não podia se desinteressar pela gestão da população, no que diz respeito à segurança, saúde, educação, transporte e obviamente emprego”. No entanto, esses investimentos deveriam custar menos aos cofres públicos e ser submetidos às regras do mercado. “Desde os anos 1980, o novo paradigma em todos os países da OCDE determina que o Estado seja mais flexível, reativo, fundamentado no mercado e orientado para o consumidor” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 273-274).

Os defensores do projeto neoliberal sustentam uma nova concepção de “Estado”, entendido como “[...] uma esfera que também é regida por regras de concorrência e submetida a exigências de eficácia semelhantes às que se sujeitam as empresas privadas” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 272). “Os temas e os termos “boa governança” e “boas práticas” tornaram-se o mantra da ação governamental” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 311).

Diante desse contexto, podemos inferir que o neoliberalismo, a globalização e as reformas que redefiniram o papel do Estado têm provocado mudanças em vários países do mundo. A globalização recente “[...] assumiu novas e diferentes conotações com diferentes implicações para o ‘Primeiro’, ‘Segundo’, ‘Terceiro’ e ‘Quarto’ mundos”. Para os autores, “[...] uma das implicações mais fundamentais da globalização contemporânea está centrada em torno da relação alterada entre a educação e o Estado” (MORROW; TORRES, 2004, p. 28).

A globalização é definida como “[...] produto do surgimento de uma economia global, da expansão de elos transnacionais entre unidades econômicas, criando outras formas de

tomada de decisões coletivas, desenvolvimento de instituições intergovernamentais e quase supranacionais [...]”; é marcada pelo aumento das comunicações e novas configurações em âmbitos local, nacional e transnacional. No campo da educação, a “[...] globalização é o que tem motivado a maioria das discussões sobre a necessidade de uma reforma educacional” (MORROW; TORRES, 2004, p. 28).

Conforme Berthelot (2006 *apud* AKKARI, 2011, p. 21), “[...] a globalização é uma consequência da ideologia neoliberal, a qual postula que todas as sociedades devem ser regidas pelas regras do mercado e analisadas apenas sob o prisma econômico”. Ou seja, em nome do econômico e dos interesses do capital, todas as coisas são transformadas em mercadorias passíveis de compra e venda, com o objetivo de garantir lucros; entre elas, está a educação. Além disso, “[...] o mercado livre é a solução para a deterioração da escola pública, e isso graças à concorrência e, com ela, a escolha da escola, a descentralização e a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados” (AKKARI, 2011, p. 21).

Burbules e Torres (2004, p. 25) afirmam que “A educação pública, atualmente encontra-se em uma encruzilhada”. Ela está sendo ameaçada pelos interesses e influências dos agentes da globalização neoliberal. Destacam que o que está “[...] em jogo é nada menos do que a sobrevivência da forma democrática de governo e o papel da educação pública nesse empreendimento” (BURBULES; TORRES, 2004, p. 25). Percebemos que os últimos acontecimentos ligados ao campo político no Brasil, bem como a reforma educacional em curso e seus desdobramentos, materializam o alerta feito pelos autores e atendem aos anseios da versão neoliberal da globalização e seus agentes.

Para responder a esses interesses, é preciso desmontar e desqualificar aquilo que é público, especialmente a escola pública, a qual tem sido alvo de ataques incessantes de políticas neoliberais e seus representantes. Conforme Apple (2004):

Os neoliberais representam o elemento mais poderoso dentro da restauração conservadora. Eles são conduzidos por uma visão de Estado fraco. Assim, aquilo que é privado é necessariamente bom, e aquilo que é público é necessariamente ruim. Instituições públicas como as escolas são “buracos negros” nos quais o dinheiro é derramado – e aparentemente desaparece – mas que não proporcionam resultados nada adequados (APPLE, 2004, p. 47).

Para aqueles que defendem essa visão de Estado, todo investimento público que não venha atender aos interesses privados, aos lucros financeiros, consiste em um gasto desnecessário, um desperdício de recursos que poderiam ser destinados à iniciativa privada, como grande redentora para a ineficiência e ineficácia do público.

Apple (2004, p. 47) também ressalta que, “Para os neoliberais, o mundo em essência, é um vasto supermercado. A ‘escolha do consumidor’ é a garantia da democracia. Com efeito, a educação é vista simplesmente como mais um produto do mesmo modo que o pão, o carro e a televisão”. O autor alerta que, “Em vez de a democracia ser um conceito político, ela é transformada em um conceito inteiramente econômico” (APPLE, 2004, p. 47).

Dessa forma, já podemos perceber efeitos e consequências da globalização no campo educacional, em âmbito mundial e, em especial, no Brasil. Esse processo tem provocado o que é caracterizado como “internacionalização das políticas públicas educacionais”. Já não é possível a identificação de políticas públicas genuinamente nacionais, pois, assim como no âmbito econômico, os produtos são fabricados em larga escala e alcançam todos os lugares do globo, as políticas públicas educacionais sofrem um processo de homogeneização, fabricação e difusão em larga escala. Esse desdobramento é analisado por Akkari (2011):

[...] os modelos educacionais tendem cada vez mais a se uniformizarem. O que pode ser verificado pela semelhança das políticas nos diferentes países ou pelo surgimento crescente de estudos comparativos do tipo Pisa, que colocam os sistemas educacionais sob a mesma metodologia de análise (AKKARI, 2011, p. 28).

Akkari (2011, p. 28-29), ainda, destaca que, para Laval e Weber (2002), há “[...] uma certa homogeneização dos modelos educacionais, e as organizações internacionais têm contribuído significativamente para este fenômeno”. Conforme os autores, apesar de existirem diferenças entre os países, “lidamos cada vez mais com a emergência de uma agenda global de Educação”. Essa constatação também é evidenciada por Gentili (1998, p. 15): “existe também um Consenso de Washington no campo das políticas educacionais”.

Conforme Lessard e Carpentier (2016, p. 16) “[...] o surgimento, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, de uma globalização do discurso sobre a educação, incentivado pela ascensão de organizações internacionais e por diálogos entre os estados e suas elites educativas”. Embora seus estudos tenham como base a realidade educacional da França e dos Estados Unidos, é possível identificar semelhanças com o que vem ocorrendo em grande parte dos países do mundo.

Ao relacionarmos políticas públicas educacionais e o contexto atual, é importante definirmos e conceituarmos esse termo. Segundo Haddad (1995, p. 18 *apud* AKKARI, 2011, p. 11), elas podem ser caracterizadas como “Uma decisão única ou um conjunto de decisões explícitas ou implícitas que podem incluir orientações para guiar as decisões futuras, projetar ou atrasar ações ou orientar a execução de decisões anteriores”. O autor afirma que as

políticas educacionais possuem quatro componentes principais: “legislação (leis e regulamentação escolar); financiamento (recursos e orçamento); controle da execução (administração e gestão das instituições de ensino); e relações com a economia e a sociedade civil (coordenação e articulação)” (AKKARI, 2011, p. 11).

Percebe-se, assim, que as políticas educacionais se caracterizam como ações e decisões governamentais a respeito da educação em um determinado contexto, seja ele internacional, nacional ou local. Por meio delas, é possível definir os rumos da educação. Akkari (2011, p. 12) ressalta que “[...] uma política educacional é um conjunto de decisões tomadas antecipadamente, para indicar expectativas e orientações da sociedade em relação à escola”.

Para Pires (2003, p. 45 *apud* CARVALHO, 2016), as políticas educacionais podem ser caracterizadas como:

[...] o conjunto de diretrizes, decisões, ações, sob controle estatal, visando promover a educação formal, que é aquela obtida nas instituições reconhecidas pela sociedade e, portanto, em condições de oferecer, avaliar e certificar a conclusão de um processo educativo. A política educacional comporta, pois, além das diretrizes, normas, obrigatoriedade em certos níveis, definição e criação de condições de acesso, mecanismos de controle e certificação (CARVALHO, 2016, p. 81).

Carvalho (2016, p. 81) destaca que “a política educacional revela, em cada época histórica, os anseios e demandas sociais quanto à educação, bem como o projeto social ou político que se quer concretizar por meio das ações do Estado”. Nesse sentido, os estudos de Lessard e Carpentier (2016, p. 16) identificaram dois referenciais⁷² no processo de elaboração e definição das políticas educativas: “[...] um de modernização e democratização, próprio dos Trinta Gloriosos (1945-1973), e um referencial da educação como produção eficaz e eficiente dos conhecimentos e competências exigidos pela sociedade e economia do saber, o que domina o período dos anos de 1990 até hoje”.

“O *primeiro momento*, dito de modernização e democratização, caracteriza-se pela ascensão do Estado-providência e pelo desenvolvimento de um sistema educativo democrático e de massa, segundo os princípios da igualdade de oportunidades, bem como a Teoria do Capital Humano”. No Brasil, também podemos identificar esse processo nas políticas educacionais que tiveram por objetivo democratizar o acesso à educação. “O *segundo momento*, dito de transição, marca a crítica desse Estado intervencionista e de um

⁷² Segundo Lessard e Carpentier (2016, p. 16), “Um referencial é uma visão do lugar e do papel de um setor de atividade na sociedade”. Engloba valores, normas, princípios de ação, ideias, relações causais, injunções “que dão sentido e coerência à ação pública”.

sistema educativo que tem dificuldade em realizar suas promessas, parecendo pesado, custoso e ineficaz”. Esse também se faz presente no campo educacional brasileiro, onde a educação pública sofre ataques, o Estado é acusado pela sua ineficiência e ambos são culpabilizados pela falta de qualidade da educação ofertada. “Por fim, o *terceiro momento*, ainda atual, é caracterizado pela institucionalização de uma nova regulação em educação e pela ascensão da avaliação dos aprendizados, dos profissionais da educação e dos estabelecimentos”. No momento atual, pode ser identificada a presença das organizações internacionais e o seu papel de “defensoras de uma convergência mundial em torno de uma educação submissa às exigências da economia do saber”. O terceiro momento também pode ser identificado nas políticas educativas brasileiras, que introduziram no campo educacional sistemas de regulação e avaliação. Além disso, evidencia-se que os organismos internacionais, por meio de uma série de recomendações, têm influenciado a elaboração e implementação das políticas nesse campo (LESSARD; CARPENTIER, 2016, p. 17, grifos nossos).

Os autores destacam que, “Nesse terceiro momento, os sistemas educativos tornaram-se sistemas de produção submissos à lógica da eficácia e da eficiência e são concebidos como tais”. Em outras palavras, podemos inferir que as leis do mercado passam a ditar as regras e os rumos da educação e da formulação das políticas nesse campo. Diante desse objetivo, uma nova lógica gestora é introduzida no sistema educativo: “[...] a nova gestão pública- típica do setor privado. Essa lógica instaura-se em educação, assim como no conjunto das áreas de intervenção do Estado: é o Estado avaliador, o Estado Estrategico ou o Estado parceiro” (LESSARD, CARPENTIER, 2016, p. 17). Ao se reportar a esses três momentos, os autores afirmam que é importante lembrar que a passagem de um modelo para outro não significa o desaparecimento completo do primeiro (LESSARD, CARPENTIER, 2016).

A partir dessas considerações, é importante destacar que as políticas educacionais “não podem ser concebidas e implementadas sem considerar os debates internacionais”. Esse processo “[...] resultou na disseminação de novos paradigmas e conceitos que supostamente daria maior eficácia às políticas educacionais” (AKKARI, 2011, p. 17). O autor observa alguns temas recorrentes nos debates recentes:

- adaptação indispensável à globalização econômica;
- benefícios da Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) na Educação;
- descentralização;
- privatização da educação;
- obrigação de resultados, prestação de contas;
- boa governança;
- qualidade da Educação;
- reformas curriculares;

- padrões educacionais;
- profissionalização docente (AKKARI, 2011, p. 18).

De fato, esses temas estão no centro do debate e das ações educacionais, e alguns deles são recorrentes na discussão sobre a educação nos últimos anos, nos cenários internacional, nacional e local. Verifica-se que “O Estado não se retira da Educação. Ele se atribui um novo papel, o de Estado regulador e avaliador que define grandes orientações e metas em prática de um sistema de monitoramento e avaliação do cumprimento dos resultados desejados”. Há uma nova configuração do papel do Estado nesse campo de atuação, “[...] ele continua a investir uma parcela significativa do seu orçamento na Educação, por outro, ele se desobriga da organização e gestão cotidiana do sistema, funções que ele deixa para níveis intermediários e locais”. Além disso, destaca-se outra mudança significativa, que corresponde ao estabelecimento de “[...] parcerias e concorre com atores privados dispostos a tomar uma parte significativa do ‘mercado educacional’” (LESSARD; BRASSARD; LUSIGNAN, 2002, p. 35 *apud* AKKARI, 2011, p. 18-19).

Nesse sentido, de acordo com Akkari (2011, p. 19), para Ball e Youdell (2007), pensar as grandes mudanças e reformas educacionais vivenciadas no tempo atual “[...] como uma simples estratégia de descentralização e desregulamentação é um erro, quando elas são na verdade processos de rerregulamentação”. Conforme os autores, o Estado não abandona os serviços públicos; pelo contrário, tem estabelecido cada vez mais novas formas de controle e aprimorado sua atuação em relação a elas.

Para Akkari (2011, p. 21), “Segundo a orientação neoliberal, o mercado livre é a solução para a deterioração da escola pública, e isso graças à concorrência e, com ela, a escolha da escola, a descentralização e a responsabilização dos atores educacionais pelos resultados”. Historicamente, vivenciamos no Brasil o abandono da escola pública por parte de governantes; o acesso foi ampliado, mas há carência de políticas públicas que promovam de fato o sucesso escolar. Visualizando o campo educacional como um grande mercado, os adeptos da ideologia neoliberal se colocam como aqueles que poderão salvar a escola pública e seus usuários da situação caótica em que ela está por ser pública. Em nome disso, difamam cada vez mais a esfera pública e atribuem o fracasso à escola pública e aos atores que nela atuam, gerando uma culpabilização desses atores pela situação atual vivenciada.

É importante destacar que os princípios de descentralização, autonomia, qualidade educacional e responsabilização dos atores educacionais estiveram presentes nas lutas pelo direito à educação ao longo da história brasileira. São temas importantes que integram a

perspectiva de uma gestão democrática, porém, nos tempos presentes, foram ressignificados. Drabach e Souza (2014, p. 237) analisam a ressignificação de alguns desses conceitos e destacam que “As novas políticas para a melhoria da educação pública na década de 1990 privilegiavam a escola como o *locus* onde deveriam ser realizadas as intervenções e correções necessárias”. Conforme os autores, devemos analisar de forma articulada a “descentralização de parte dos insuficientes recursos existentes, maior autonomia para gerenciá-los e centralização do controle dos resultados escolares” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 237 *apud* ADRIÃO, 2006, p. 70), pois a adoção de tais medidas acaba “desresponsabilizando o Estado em relação à manutenção da educação pública e aos resultados escolares” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 237). Essa responsabilidade passa a ser transferida para o âmbito local. “Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia, através, por exemplo, das avaliações externas, centralizadas” (*ibidem*). Essas avaliações, realizadas por meio de testes padronizados, acabam reduzindo o conceito de qualidade educacional, culpabilizando e responsabilizando a escola, professores e alunos por esses resultados, sem muitas vezes associá-los a um contexto mais amplo.

Corroborando com essa opinião Barleta (2015, p. 53), ao afirmar que, desde os anos 1990 até os dias atuais, são evidenciadas mudanças da gestão da educação pública, que privilegiam “[...] ações, programas e políticas que trazem como pano de fundo a ênfase nos resultados, na descentralização para tornar a escola o núcleo da gestão [...]”. Essas políticas apostam na “[...] responsabilização da comunidade pelo desenvolvimento do sistema de ensino, nas parcerias do setor público com a iniciativa privada e, na meritocracia como condição para os investimentos”. Conforme a autora, essas ações são identificadas mundialmente e, por meio delas, “[...] os imperativos econômicos se sobrepõem aos interesses sociais coletivos, tornando a gestão educacional uma área estratégica para superar a crise econômica” (*ibidem*).

Diante do exposto, a partir da conjuntura internacional e de sua influência na formulação nas políticas públicas educacionais e suas principais tendências, julgamos importante esclarecer como vem se constituindo a pesquisa no campo de atuação das políticas educativas em nosso país. Nesse sentido, com o objetivo de promover essa reflexão e compreender melhor esse cenário, destacamos que “Atualmente, no Brasil, observa-se um aumento significativo de pesquisas, publicações, grupos de pesquisas e eventos específicos de políticas sociais e políticas educacionais”. A pesquisa em políticas “[...] vem se configurando [...] como um campo distinto e em busca de consolidação” (MAINARDES; FERREIRA; TELLO, 2011, p. 144).

Como nossa pesquisa se insere no campo das políticas educacionais, e investiga de forma particular a gestão educacional e escolar, julgamos importante esclarecer os conceitos de “campo” e as questões que são objeto de estudo das políticas educacionais, bem como a forma como esses vêm se constituindo e sendo pesquisados. Para isso, apoiamos-nos na noção de “campo” elaborada por Bourdieu (2004):

Qualquer que seja o campo, ele é objeto de luta, tanto em sua representação quanto em sua realidade. A diferença maior entre um campo e um jogo (que não deverá ser esquecida por aqueles que se armam da teoria dos jogos para compreender os jogos sociais e, em particular, o jogo econômico) é que o campo é um jogo no qual as regras do jogo estão elas próprias postas em jogo (como se vê todas as vezes que uma revolução simbólica- aquela operada por Manet, por exemplo, vem definir as próprias condições de acesso ao jogo, isto é as propriedades aí funcionam como capital e dão poder sobre o jogo e sobre os outros jogadores) (BOURDIEU, 2004, p. 29).

Dessa forma, as disputas e os jogos de interesse na questão educacional revelam ideologias e interesses antagônicos no que diz respeito ao projeto de homem e sociedade que, por meio da educação, podemos formar. Esses diferentes projetos societários são objetos de luta, como nos mostra Bourdieu (2004).

Conforme Stremel (2016, p. 32), “Bourdieu postula a existência de muitos campos possíveis (político, religioso, intelectual, artístico, científico, etc.)”. A autora destaca que “Todo o campo envolve um campo de forças, de lutas, as quais assumem características específicas em cada campo relativas à forma de capital em jogo e à posição que os agentes ocupam” (*ibidem*). Essas lutas se fazem presentes e conformam as políticas educacionais.

Stremel (2016, p. 37) destaca, ainda, que no Brasil a história do campo acadêmico das políticas educacionais está associada à criação de associações científicas: “[...] a Associação Nacional de Política e Administração da Educação – ANPAE (1961) e a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação – ANPEd (1976), bem como a criação do GT 5 – Estado e Política Educacional no âmbito da ANPEd (1986/1987)”. Para Bourdieu (2004, p. 23 *apud* STREMEL, 2016, p. 37), “[...] a estrutura das relações objetivas entre os diferentes agentes [...]” (pesquisadores, grupos de pesquisa, grupos de trabalho, associações científicas) determina e orienta como o campo se desenvolve.

Para Stremel (2016, p. 39), “Além das associações científicas e dos periódicos especializados, a cátedra universitária e a disciplina fazem parte da estrutura do campo e ocupa uma posição importante na distribuição do capital específico”. A autora destaca que, embora pesquisadores nacionais e estrangeiros usem diferentes terminologias para se reportar ao campo das políticas educacionais, “[...] a política educacional pode ser definida de diversas

maneiras: como campo, subcampo, área, disciplina, temática, etc”. Já como campo, a partir de diferentes abordagens, pode ser concebido como “[...] campo teórico, campo de pesquisa, campo acadêmico, campo social, campo de atuação política, campo global, etc.” (STREMEL, 2016, p. 43).

De acordo com Mainardes (2018, p. 187), as políticas educacionais se constituem um “campo abrangente, complexo e em permanente expansão”. O autor destaca que, de modo geral, o conjunto de estudos sobre políticas educacionais abrange as seguintes questões:

- a) Estudos de natureza teórica sobre temas relacionados à política educacional (Estado, neoliberalismo, as relações entre o setor público e o privado, fundamentos teórico-metodológicos da pesquisa sobre políticas educacionais, epistemologias da política educacional, entre outros);
- b) Análise de políticas (implementação, avaliação, etc.);
- c) Políticas educacionais e gestão (educacional e escolar);
- d) Legislação educacional;
- e) Financiamento da educação;
- f) Políticas curriculares;
- g) Políticas voltadas ao trabalho docente (formação, valorização, carreira, etc.);
- h) Questões relacionadas às demandas educacionais, oferta, acesso, qualidade, direito à educação, movimentos de luta pela garantia do direito à educação. (MAINARDES, 2018, p. 187).

Segundo Ângelo Ricardo de Souza (2016, p. 86), “[...] é preciso caminhar mais e conhecer mais e melhor o campo, seus objetos e abordagens novas que vêm surgindo com o avanço da investigação científica”. Cabe a nós, pesquisadores e educadores, “[...] compreendermos melhor o que são as políticas educacionais e ampliarmos as possibilidades de contribuir com o desenvolvimento da ciência e da educação” (*ibidem*)

Nessa direção, destacamos o estudo de Souza (2014) que tomou como base 215 trabalhos aprovados/apresentados nas sessões anuais do Grupo de Trabalho 5 (Estado e Política Educacional) da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação (ANPED), entre 2000 e 2011, e evidenciou os temas mais pesquisados:

A constituição da agenda política; A relação público e privado na educação ; Avaliação educacional; Direito à educação; Financiamento da educação; **Gestão escolar ou educacional (Municipalização; Sistemas de ensino; gestão democrática: eleições; conselhos; projetos e práticas; etc.)**; História da política (ou dos políticos) da educação; Legislação educacional; Levantamentos da produção acadêmica; Planejamento (escolar ou educacional) (PNE; PDE; planejamento participativo; etc.); Políticas ou programas específicos (Bolsa família; formação de professores; etc.); Políticas para etapas ou modalidades de ensino; Reflexões teóricas em políticas educacionais; Reformas educacionais; Trabalho docente (SOUZA, 2014 *apud* SOUZA, Â. R., 2016, p. 82-83, grifo nosso).

Dentre os temas pesquisados no campo da política educacional, destacamos a gestão escolar ou educacional, objeto de nossa investigação. Em relação ao campo de pesquisa em políticas educacionais, Souza (2014, p. 366) afirma que “[...] a política é dinâmica, complexa e controversa, e como as demandas por educação são crescentes, tem-se ampliado também, quantitativamente e na diversidade de abordagens, os estudos em políticas educacionais”. Ou seja, esse é um espaço em construção. Diante dessa constatação, afirma que esse cenário “[...] tem contribuído por não se ter ainda, no Brasil, uma definição muito precisa sobre quais são os temas de estudo deste campo [...]”. Todavia, pode-se observar, são “[...] estudos que tomam a relação Estado e sociedade diante dos reclames sociais pela garantia e/ou ampliação do direito à educação”.

Como as políticas educacionais envolvem essa relação Estado e sociedade, evidenciada por Souza (2014), é preciso compreender o contexto internacional e sua influência em tal formulação, identificar os agentes formuladores dessas políticas, os interesses que estão sendo defendidos, em especial no tocante às políticas que tratam da gestão educacional e escolar.

Diante do exposto, é importante identificar, conhecer e compreender a origem e o contexto atual das políticas públicas brasileiras no campo educacional, pois essas vão se fazer presentes na escola, perpassando espaços como a gestão, a formação de professores, as legislações nacional, estadual e municipal, a elaboração dos currículos e diretrizes, chegando até o chão da sala de aula, espaço onde o professor, consciente ou inconscientemente, produz e reproduz tais políticas através das práticas pedagógicas.

Além disso, destacamos que o neoliberalismo e suas múltiplas faces têm determinado a constituição das relações sociais e influenciado muitos setores da sociedade, entre eles o educacional, conformando as políticas públicas e mudanças conforme o interesse do capital, que também se faz presente nessa importante área da sociedade. Percebe-se que os grupos dominantes nos âmbitos nacional e internacional e atores hegemônicos globais têm grande influência na formulação das políticas educativas. Eles buscam, por meio da legislação, programas e ações, garantir os seus interesses e a manutenção de poder. Na próxima seção, analisaremos os documentos e as recomendações de alguns atores globais que têm influenciado as políticas educacionais, a educação, a gestão educacional e escolar no âmbito da América Latina.

4.2 ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS E A DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA POLÍTICA EDUCACIONAL

No novo cenário que surgiu a partir da expansão do neoliberalismo e da globalização, marcado pela internacionalização da agenda global da educação, alguns atores passaram a desempenhar um papel principal, enquanto outros exercem a mera função de coadjuvantes. Entre os atores hegemônicos, destacamos as organizações multilaterais que possuem influência na formulação e na definição das políticas públicas educacionais, especialmente em países que recorrem a empréstimos subvencionados por esses organismos e se submetem às suas determinações como possibilidade de salvação econômica, política e social. Na verdade, esses países se comprometem a implementar uma série de ajustes como contrapartida à concessão desses empréstimos.

Diante disso, é preciso identificar quem são esses atores hegemônicos, bem como analisar suas estratégias de atuação e suas intenções. Ao fazer referência aos princípios que regem as ações desses organismos, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) afirmam:

[...] o interesse desses organismos esteve voltado quase exclusivamente para a otimização dos sistemas escolares, no intuito de atender às demandas da globalização, entre as quais uma escola provedora de educação que correspondesse à intelectualização do processo produtivo e formadora de consumidores (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 64).

Os autores apontam que organismos internacionais, representados no âmbito europeu pela “Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e, no âmbito mundial sobretudo pelo Banco Mundial”, possuem intencionalidades claras em suas ações. Para essas instituições, a prioridade deve “[...] ser o desenvolvimento econômico, alimentado pelo desenvolvimento técnico-científico, o fator de garantia do desenvolvimento social”. Essa visão, baseada somente na lógica do mercado, “desconsidera as implicações sociais e humanas”, o que acaba “[...] gerando problemas sociais como desemprego, fome e pobreza, que alargam o contingente de excluídos, e ampliando as desigualdades entre países, classes e grupos sociais” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 42-43).

Frigotto (2017, p. 19) afirma que vivemos atualmente “um Estado de exceção permanente”. Isso porque as nações, na prática, são comandadas “[...] pelos bancos centrais e ministérios de economia, os quais definem as medidas que garantem o lucro, em especial do capital financeiro. Um poder que se afirma no plano cultural e jurídico respaldado pela força de um Estado cada vez mais polícia” (FRIGOTTO, 2017, p. 19).

Gentili (1998, p. 29) destaca que “[...] o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e, no campo regional, o Banco Interamericano de Desenvolvimento não se limitam a desempenhar as tarefas próprias de simples agências de crédito [...]”, isso porque, além de ofertar o crédito às nações já endividadas, eles exercem “[...] atualmente uma função político-estratégica fundamentada nos processos de ajuste e reestruturação neoliberal que estão sendo levadas a cabo em nossos países” (*ibidem*). Para o autor, essas instituições representam “[...] uma poderosa e pouco dissimulada ferramenta de pressão a serviço da política exterior norte-americana, que tende a garantir a hegemonia político-militar dos Estados Unidos, na configuração do novo cenário mundial ao fim da Guerra Fria”.

O objetivo desses organismos nos países em desenvolvimento é garantir o pagamento da dívida externa (GENTILI, 1998). Para garantir recursos destinados à essa finalidade, os organismos financeiros internacionais propõem, por meio de suas recomendações, “uma drástica redução do supostamente elevado gasto social na América Latina”, limitam “ao extremo a intervenção dos governos na esfera das políticas sociais” (GENTILI, 1998, p. 30). Dessa forma, muitos países, ao necessitarem de empréstimos junto a essas instituições, se submetem às suas condições.

Dentre as implicações para os países que se submetem às regras dos organismos internacionais, estão “[...] a implementação de rigoroso programa de privatizações, não só das empresas produtivas do Estado, mas também do sistema de seguridade e bem estar social e de uma progressiva transferência, aos usuários, dos custos vinculados ao seu financiamento”. O autor destaca que a educação “foi um dos setores mais fortemente submetidos ao ajuste desencadeado por tais políticas”. Ao propor a reforma escolar, utilizam “[...] a lógica custo-benefício e à ênfase na necessidade de considerar, como prioritária, a obtenção de uma crescente taxa de retorno dos recursos investidos” (GENTILI, 1998, p. 30-31).

Os atores hegemônicos globais passaram a demonstrar interesse pelo campo educacional, pois “A educação considerada sob o prisma da produção e geração de capital humano transforma o indivíduo em uma mercadoria ou meio de produção que se desloca segundo as leis dos mercados neoliberais” (TORRES SANTOMÉ, 2013, p. 96). As políticas educativas, dessa forma, passaram a ser orientadas pelo viés econômico, com objetivo de formar mão de obra que seja instrumentalizada e capacitada de modo a atender às necessidades do grande capital transnacional.

Torres Santomé (2013, p. 97) destaca que “[...] as grandes organizações econômicas internacionais [...] se servem dos sistemas educativos para reformar as instituições escolares e

os currículos que nelas são desenvolvidos; a fim de acomodá-los às necessidades de uma economia globalizada [...]”, cujos interesses maiores são os econômicos, e não as necessidades dos países. Nesse sentido, “[...] organizações internacionais com alto poder de influência, como a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) [...]” e outros organismos “passaram a ser contemplados como instituições técnicas, à margem de interesses políticos” (TORRES SANTOMÉ, 2013, p. 98).

Gentili (1998, p. 15) identifica o *Consenso de Washington* na educação na “[...] expansão de um mesmo núcleo de diagnósticos, propostas e argumentos “oficiais” acerca da crise educacional e de suas supostas saídas [...]”, ou seja, assim como o Estado é acusado de ser ineficiente e ineficaz, a educação, sobretudo a ofertada pela escola pública, é alvo de ataques e tem sua imagem denegrada. Segundo Arroyo (2013, p. 12), “O fato da escola, sobretudo pública, de seus profissionais serem tão criticados é sinal de que incomodam, estão vivos”. No entanto, quando são orquestrados pelos atores hegemônicos globais, esses ataques e críticas têm um propósito, que diz respeito à adoção de medidas e remédios com o potencial de oferecer a solução para a crise. Esses são definidos nos “[...] documentos e ‘recomendações’ do Banco Mundial e do FMI [...] que influenciam e definem as [...] políticas públicas destinadas a esse setor” (GENTILI, 1998, p. 15).

Outro aspecto importante a ser destacado diz respeito à introdução de um “novo senso comum tecnocrático”, que tem adentrado os Ministérios da Educação “orientando os diagnósticos e as decisões políticas dos administradores do sistema escolar”. Há uma regularidade e uma semelhança entre as políticas educacionais implementadas por diferentes países, independentemente das suas especificidades e realidade educacional (GENTILI, 1998, p. 15-16).

Em relação à crise da educação amplamente difundida pelos atores hegemônicos, o autor destaca que é “[...] basicamente uma crise de eficiência, eficácia e produtividade, mais do que uma crise de universalização e de extensão dos serviços oferecidos”. Na América Latina, a maioria dos países garantiu a universalização do acesso à educação, mas sem garantir a qualidade necessária. Conforme a visão neoliberal, “A América Latina estaria enfrentando, assim, uma profunda crise de gerenciamento, de *management* das políticas educacionais. Em suma, uma profunda crise de *qualidade*” (GENTILI, 1998, p. 17, grifos do autor).

Sob a ótica neoliberal, “essa crise expressa a incapacidade estrutural do Estado para administrar as políticas sociais”. Segundo seus defensores, “Os governos foram, segundo essa perspectiva, incapazes de assegurar a democratização mediante o acesso às massas às instituições educacionais, e ao mesmo tempo, a eficiência produtiva que deve caracterizar as práticas pedagógicas de uma escola de qualidade” (GENTILI, 1998, p. 17).

Os neoliberais condenam a concepção de “espaço escolar” como público e estatal. “A natureza pública e o monopólio estatal da educação conduzem, segundo essa perspectiva, a uma inevitável ineficácia competitiva na escola”. Portanto, a crise é evidenciada, pois “[...] os sistemas educativos latino-americanos não se configuraram como verdadeiros mercados escolares regulados por uma lógica interinstitucional, flexível e meritocrática”. A escola está em crise porque não se fundamenta no “mérito e no esforço individual dos ‘usuários’ do sistema”. Está em crise porque, “No seu âmbito, não foi estabelecido o necessário sistema de prêmios e castigos, que recompensa ou pune as ações e decisões individuais; em suma, um sistema em que os ‘melhores’ triunfam e os ‘piores fracassam” (GENTILI, 1998, p. 18).

Os neoliberais defendem a formação de um novo sujeito com comportamento mais flexível. Em nome da flexibilidade, uma das palavras-chave do novo capitalismo, “pede-se aos trabalhadores que sejam ágeis, estejam abertos a mudanças a curto prazo, assumam riscos continuamente, dependam cada vez menos de leis e procedimentos formais” (SENNETT, 2012, p. 09). A escola corresponde a um local de preparação e formação desse “novo sujeito”. Ela deve preparar o sujeito para “frequentes mudanças e trocas de emprego” (SENNETT, 2012, p. 09). Por isto é importante controlar esse espaço de formação: para que, juntamente com o controle de outros espaços econômicos e sociais, possa ser moldado o caráter dos sujeitos no “novo capitalismo”, evidenciado por Sennett (2012).

Segundo Frigotto, “Trata-se, na verdade, de uma metamorfose de conceitos sem, todavia, alterar-se profundamente as relações sociais que mascaram”. Em nome do neoliberalismo, defendem a “[...] flexibilidade, participação, trabalho em equipe, competência, competitividade e qualidade total”. Esses conceitos, quando transpostos para o campo educacional, podem ser traduzidos como “pedagogia da qualidade, multi-habilitação, policognição, polivalência e formação abstrata”. Nesta perspectiva, configura-se uma crescente na unanimidade do discurso da “modernidade” em defesa da escola básica de qualidade (FRIGOTTO, 1995, p. 55).

Conforme Gentili (1998, p. 18-19), os governos neoliberais afirmam que a solução para a crise em que se encontram os sistemas educacionais, especialmente os latino-

americanos, “[...] não está em aumentar o orçamento educacional, mas em ‘gastar melhor’”. Assim, “[...] com os mesmos recursos financeiros, a mesma quantidade de professores e professoras, de alunos, de escolas e de salas de aula, os governos neoliberais prometem uma verdadeira revolução educacional”. Para que isso aconteça, defendem:

[...] uma profunda reforma administrativa que reconheça que tão-somente o mercado pode desempenhar um papel eficaz na destinação de recursos e na produção da informação necessária para a implementação de mecanismos competitivos meritocráticos que orientem os processos de seleção e hierarquização das instituições escolares e dos indivíduos que atuam nelas (GENTILI, 1998, p. 19).

Essa reforma foi implementada na maioria dos países latino-americanos ao longo dos anos 1990. Nesse contexto, a educação também foi objeto da reforma, de modo que pudesse atender aos interesses do capital, afinal o novo sujeito, esse ser humano flexível fruto do novo liberalismo (SENNETT, 2012), seria moldado pelo sistema educacional controlado pelas forças do mercado, representadas pelos atores hegemônicos globais. Afinal, “O modelo do homem neoliberal é o cidadão privatizado, responsável, dinâmico: o consumidor”. Para que isso se efetivasse, era preciso “[...] 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”. Diante desse cenário, “A reforma administrativa proposta pelo neoliberalismo orienta-se a despublicizar a educação, a transferi-la para a esfera da competição privada” (GENTILI, 1998, p. 19).

Nesse sentido, “[...] os sistemas educativos foram sendo instrumentalizados e forçando a comunidade escolar a reconsiderar seus objetivos principais sob prismas muito mais economicistas”. Essas organizações têm “também o âmbito da educação entre suas preocupações e seu foco de interesses”, pretendem colocar esse setor a serviço do neoliberalismo e suas necessidades, “[...] com o objetivo de gerar o capital humano necessário com possibilidades de ser instrumentalizado a serviço do crescimento econômico” (TORRES SANTOMÉ, 2013, p. 98).

De acordo com Saviani (2013, p. 430), “A educação passa a ser entendida como um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis”. O autor afirma que, nesse contexto, configura-se “[...] uma verdadeira ‘pedagogia da exclusão’. Trata-se de preparar os indivíduos para, mediante sucessivos cursos dos mais diferentes tipos, se tornarem cada vez mais empregáveis, visando escapar da condição de excluídos”. Essa pedagogia coloca no indivíduo a responsabilização pela sua

condição, ou seja, o indivíduo é convertido em empresário de si mesmo, sua condição atual é resultado de seus esforços e suas limitações.

Destacamos que muitas transformações profundas estão sendo implementadas de forma sutil nos espaços escolares, mudanças essas que são defendidas por meio dos discursos hegemônicos que permitem sustentar a ordem atual e a perpetuação dos interesses de uma pequena minoria em nome da exploração de uma grande maioria. Sobretudo, é “[...] fundamental analisar a importância do conhecimento e o lugar que ele ocupa na escola – especialmente na escola pública [...]”, uma vez que, no contexto atual, “[...] os poderosos, representados pelo capital, pelas leis do mercado, pelos grandes conglomerados econômicos e agências multilaterais, que defendem seus interesses, influenciam e determinam a constituição das políticas educacionais e, por conseguinte, a conformação dos conhecimentos e currículos escolares” (PALÚ; RAUBER; PETRY, 2018, p. 78).

Conforme Palú, Rauber e Petry (2018, p. 79), a escola pública não pode estar a serviço do capital e ter como objetivo formar os sujeitos que nela ingressam para atender a esses interesses. “A escola, no tempo presente, deve se constituir em um significativo instrumento de transformação e mudança. Ela tem uma função emancipadora e transformadora [...]”, portanto não pode apenas servir como aparato para formar pessoas de acordo com as necessidades econômicas do mercado. Conforme os autores, a escola “Deve se caracterizar pelo empoderamento do educando, para que ele possa se instrumentalizar e ter acesso a esse grande legado da humanidade” (*ibidem*).

Mesmo em tempos difíceis, como cidadãos, educadores e, sobretudo, pesquisadores, não podemos nos eximir da responsabilidade de analisarmos esse cenário, de lutarmos por uma escola pública, laica, democrática e de qualidade; temos que ter no horizonte esse desejo. Silva e Pereira (2013, p. 903) acenam que “[...] talvez uma possibilidade seja revitalizarmos a escola enquanto uma arena democrática, capaz de promover a garantia do acesso e da permanência aos estudantes, com foco na seleção de conhecimentos escolares socialmente relevantes”. Devemos nos manter vigilantes e fazer o enfrentamento a uma série de medidas que estão sendo tomadas no campo educacional, ligadas aos interesses do mercado, para que uma “educação para além do capital”⁷³ seja possível.

4.3 A CONFORMAÇÃO DE UMA NOVA GESTÃO NAS RECOMENDAÇÕES DOS ATORES HEGEMÔNICOS GLOBAIS

⁷³ Conforme nos propõe Mészáros, em sua obra *A educação para além do capital* (2008).

Como vimos na seção anterior, os atores hegemônicos globais passaram a fazer uma série de estudos, análises e recomendações visando à modernização da educação e de suas formas de gestão em diversos países, entre os quais se destacam aqueles que dependem de empréstimos internacionais, que, e em nome de recursos financeiros, coadunam com esses atores e suas políticas direcionadas para o campo educacional. Esses atores encontraram apoio para seus projetos nas elites locais. “Há um empenho de agências econômicas – como a OCDE, o BM, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Organização Mundial do Comércio (OMC) – e grupos empresariais organizados em redes para interferir nos rumos da Educação, cujo projeto geral é reformar a educação” (SHIROMA; CAMPOS; GARCIA, 2011, p. 32).

No âmbito da América Latina, destacamos quatro documentos que difundiram uma série de proposições e mudanças na forma de conceber o Estado, as políticas públicas educacionais e suas formas de gestão: *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*, publicado pela Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) no ano de 1992; *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* (CEPAL/UNESCO, 1996); *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América Latina y Caribe*⁷⁴ (CEPAL/UNESCO, 2005); e *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios*, publicado pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a cultura (OEI, 2010).

Iniciamos a análise pelo documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade* (CEPAL/UNESCO, 1992). Está dividido em sete capítulos: Capítulo I: O desenvolvimento latino-americano e a proposta sobre transformação produtiva com equidade; Capítulo II: Educação e recursos humanos na América Latina e no Caribe: tendências recentes; Capítulo III: O debate internacional sobre educação e formação de recursos humanos; Capítulo IV: Tecnologia e educação: a produção e acumulação de conhecimento como uma força motriz do desenvolvimento; Capítulo V: Objetivos, critérios e diretrizes; Capítulo VI: Ações e medidas; Capítulo VII: Custo e financiamento da estratégia

⁷⁴ Documento apresentado durante o 30º período de sessões da CEPAL realizado em San Juan, Porto Rico, de 28 de junho a 2 de julho de 2004.

(CEPAL/UNESCO, 1992, tradução nossa). Segundo o documento, “[...] *la ‘sociedad del conocimiento’ exigirá cambios en la escuela y en la educación [...]*” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 106). As mudanças propostas vêm ao encontro das novas necessidades do mercado, que necessita de capital humano adequado às suas exigências, sendo o campo educacional o espaço ideal para essa formação.

Nardi (2010, p. 210) analisou o documento em questão; para o autor, a educação ganha centralidade na nova organização mundial, pois é por meio dela que “[...] é alçada à condição de mecanismo para o desenvolvimento, o que implica sua estreita vinculação com o mundo produtivo e sua capacidade de resposta à pobreza que compromete o desenvolvimento”. Portanto, as recomendações dos atores hegemônicos globais vêm ao encontro de uma educação que atende aos interesses do capital.

Em relação ao campo da gestão, o documento enfatiza que há um “*vínculo inseparable entre educación y estilo de gestión empresarial*” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 107). Nesse sentido, propõe a “[...] *reorganización de la gestión educativa orientada, por una parte, a descentralizar y dar mayor autonomía a las escuelas y otros centros educacionales*” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 131) e, por outra, a melhorar os processos de treinamento, de acordo com as demandas, contribuindo para o avanço do sistema produtivo. Dessa forma, “[...] defende que a transformação nos princípios da organização institucional da educação deverá incidir sobre dois planos principais: a descentralização associada a uma maior autonomia dos estabelecimentos e a coordenação do sistema de integração nacional” (NARDI, 2010, p. 212).

Afirma, ainda, que a autonomia implicará em aumento de qualidade na educação, pois “[...] *exige que el Estado disponga de medios eficaces para evaluar el cumplimiento de las metas, así como para resguardar las orientaciones globales del sistema y su equidade*” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 149). Todavia, para alcançar os objetivos propostos, a gestão deve ser reorganizada; dessa forma, “[...] o documento insiste na participação de pais, lideranças e professores nos processos escolares, inclusive para assumirem responsabilidades nas escolas, sugerindo forte interesse pela constituição de um verdadeiro controle na base” (NARDI, 2010, p. 212). A gestão assume uma feição empresarial, e a participação nesse contexto é ressignificada, sendo que, “Na prática, é esperada atitude vigilante das pessoas sobre determinado padrão de qualidade dos serviços educacionais, potencializando um quadro de condições capazes de forçar o sistema educacional a promover as mudanças que o momento produtivo requer” (NARDI, 2010, p. 215)

Propõe como imprescindível para uma gestão responsável “[...] *crear o reforzar los mecanismos de información y evaluación de sus resultados y realizar amplios programas de capacitación dirigidos al personal administrativo central y local y a los docentes.*” Defende uma “[...] *reforma institucional, el diseño y manejo de programas focalizados, el establecimiento de órganos de regulación y medición*” (CEPAL/UNESCO, 1992, p. 214). Dessa forma, os gestores deverão prestar contas de seu trabalho de forma contínua, seja à comunidade que passa a controlar suas ações de maneira direta, seja aos seus órgãos superiores e sociedade, pois a escola e todos os serviços por ela ofertados, desde a aprendizagem à gestão, passam por um processo de avaliação dos resultados. A reforma propõe uma nova gestão, que esteja atenta a esses objetivos, bem como à capacitação dos dirigentes e docentes para que estejam alinhados ao propósito recomendado por esses atores.

Ao lançarmos um olhar sobre as recomendações da CEPAL/UNESCO (1992), percebemos que, de fato, elas passaram a ser implementadas na maioria dos países da América Latina a partir dos anos 1990, quando se iniciou a reforma do Estado e a reforma educacional, com o objetivo de atender aos anseios da sociedade global. Essas medidas produziram o que Gentili (1998) identificou como Consenso de Washington na educação, pois as políticas educacionais foram homogeneizadas por meio da produção de uma espécie de agenda global aplicada de forma sistemática, em realidades diferenciadas, com o objetivo de atender aos interesses capitalistas, sendo que, nesse cenário, a gestão educacional e escolar passou a ser orientada pelos princípios empresariais.

Segundo Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 53) a publicação da CEPAL/UNESCO “[...] pretendia criar, no decênio, certas condições educacionais, de capacitação e de incorporação do progresso científico e tecnológico que tornasse possível a transformação das estruturas produtivas da região em um marco de progressiva equidade social”. Defendiam que essa mudança somente seria alcançada “[...] mediante uma ampla reforma dos sistemas educacionais e de capacitação profissional existentes na região, assim como mediante a geração de capacidades endógenas para o aproveitamento do progresso científico-tecnológico” (*ibidem*).

Assim, “[...] enfatizava a necessidade de reformas administrativas que operassem uma transmutação do Estado administrador provedor para um Estado avaliador, incentivador e gerador de políticas”. Para isso, era necessário que “[...] se conjugassem esforços de descentralização e de integração, o que pode ser traduzido em desconcentração de tarefas e concentração de decisões estratégicas”. Não somente a CEPAL/UNESCO, mas também

outros atores hegemônicos globais vão, diante desses argumentos, defender a urgência de uma reforma educacional (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 55).

Conforme Nardi (2010, p. 216), na reconfiguração do papel do Estado, deve este, conforme as recomendações internacionais, “[...] ter um marco normativo e orientador estável estabelecendo políticas de ação dos estabelecimentos de ensino”. No campo da gestão escolar, destaca-se a centralidade das políticas “[...] focadas na eficiência da instituição escolar, é sublinhada a necessidade de uma maior responsabilização dos atores escolares”. Nas publicações dos atores hegemônicos globais que atuam no âmbito da América Latina, esses princípios estão presentes.

O segundo documento analisado foi publicado em 1996, pela CEPAL/UNESCO, também chamado *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*. Os organismos enfatizam a necessidade da produção de consensos nacionais em relação à educação; para isso, defendem a reconfiguração do papel do Estado, que deve promover a “*regulación, evaluación, fomento y financiación*”, e propõem a reforma educacional, que deve ocupar um lugar central na agenda política dos debates nos países (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 41). O documento vem reforçar e ampliar os argumentos que defendem a reforma do Estado e da educação, já anunciada e defendida em 1992.

Dessa forma, destacam que “*Se requiere en el próximo decenio, un cambio hacia un sistema que privilegie la calidad de la enseñanza, la difusión del conocimiento y la relación fluida de la producción del conocimiento con la economía*” (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 36). Portanto, o documento deixa clara a relação entre a produção do conhecimento e a economia; todavia, para que a educação atenda aos interesses econômicos, faz-se necessária a reforma educacional, que já havia sido proposta no documento anterior, ou seja, uma educação que atenda aos interesses do mundo global, seus representantes e interesses. O papel central da educação e a gestão empresarial desse setor são enfatizados, pois ela “[...] *no sólo es importante sino que es una responsabilidad social y debe ser el objetivo central de toda sociedad*” (CEPAL/UNESCO, 1996, p. 47). No que diz respeito à gestão escolar, o documento reforça uma perspectiva de gestão que já havia sido defendida em proposta no documento anterior, ou seja, a gestão empresarial deve ser a perspectiva de gestão a ser adotada, pois ela seria eficiente e atenderia a necessidade inseparável entre educação e o mundo dos negócios (CEPAL/UNESCO, 1996).

Em 2005, destacamos a publicação do terceiro documento analisado, que tem como título *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación em América*

*Latina y Caribe*⁷⁵ (CEPAL/UNESCO, 2005). Com base no anunciado pelo documento, podemos perceber que as reformas implementadas por meio dos atores hegemônicos globais nos países latino-americanos, a partir dos anos 1990, defendida pelos documentos anteriores, “*no han dado todos los frutos esperados ni en calidad, ni en equidad ni en eficiencia*”. Diante desse cenário, afirmam ser “[...] *urgente evaluar el camino recorrido por las reformas, reconocer sus éxitos y fracasos, y desde allí rectificar el camino para optimizar el impacto de los recursos adicionales.*” Por fim, apontam o pensamento que está no pano de fundo das reformas e das recomendações dos atores hegemônicos: “*No es sólo cuestión de invertir más, sino también de invertir mejor*” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 07).

Dito de outra forma, os documentos reconhecem que a reforma do Estado, implementada em muitos países latino-americanos, bem como no Brasil ao longo dos anos 1990, não produziram os resultados esperados; diante desse cenário, é preciso reconhecer os avanços e os fracassos e, a partir deles, traçar novas estratégias.

Com vistas a investir melhor, destacam que “[...] *es necesario profundizar en los aspectos críticos de las reformas realizadas y modernizar la gestión de la educación en la región, mejorar la asignación del gasto público y de los recursos de cooperación internacional, y redefinir la composición del uso de los recursos*” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 67). Uma das possíveis compreensões dessa recomendação é a de que o problema da educação não é o financiamento e sim sua forma de gestão; diante desse argumento buscam criar um consenso para modernizar a gestão; logo, é preciso melhorar e qualificar o gasto público, e isso será possível por meio de uma gestão empresarial, mais eficiente e eficaz.

Ao fazer uma análise do documento, Nardi (2010), relacionando os recursos e suas formas de gestão, afirma que,

Enquanto sobre o financiamento da educação pública a ênfase recai quanto ao que seria a boa aplicação, a despeito da escassez de recursos há muito denunciada, no campo da gestão são focalizadas as práticas consideradas eficientes e responsáveis, notadamente lógica da gestão privada. Configura-se um quadro de defesa à racionalização dos investimentos e da gestão (NARDI, 2010, p. 221).

Segundo Nardi (2010, p. 216), a publicação “corresponde a uma retomada da complementaridade entre CEPAL e UNESCO para o início de uma nova plataforma de trabalho conjunto, desde a publicação do documento conjunto de 1992”. O documento aponta

⁷⁵ Documento apresentado durante o 30º período de sessões da CEPAL, realizado em San Juan, Porto Rico, de 28 de junho a 2 de julho de 2004.

os fatores que têm impedido o crescimento no campo educacional e faz recomendações, conforme evidenciado por Barleta (2015):

a) forte centralização dos sistemas educativos, o que gera a necessidade de implementar uma gestão mais flexível e aberta, capaz, inclusive, de reunir atores que podem impulsionar a qualidade da educação; b) melhorar o uso dos recursos e do tempo escolar, prática que requer uma gestão otimizada, pois os gastos em educação tem recaído, em geral, em questões de estrutura física, que podem, posteriormente, ficar ociosas; c) falta de planejamento articulando os vários níveis do sistema de ensino, ressalta a necessidade de o planejamento do nível escolar estar em sintonia com o local e o regional; d) recomenda a premiação das ações descentralizadas/desconcentradas, por meio de políticas elaboradas pelo ministério da educação e; e) aponta a rigidez dos sistemas de ensino como característica que dificulta a participação da sociedade civil no campo educacional, faz-se necessário, então, criar estratégias de responsabilização pelos resultados educacionais (BARLETA, 2015, p. 58).

A CEPAL e UNESCO (2005, p. 86) colocam a gestão no centro do processo escolar quando destacam que “[...] *Una gestión de la escuela — sea pública o privada — centrada en los aprendizajes y con participación de la comunidad es clave para lograr mejores resultados*”. Além de novas formas de gestão, propõem uma gestão centrada na aprendizagem, sendo essa medida por meio de testes padronizados, conforme as réguas propostas pelos atores hegemônicos globais, e uma gestão que tenha a participação da comunidade – sendo que a participação pode ser entendida como responsabilização.

Percebe-se que as recomendações dos diferentes documentos convergem no sentido de criarem um consenso sobre a educação no âmbito da América Latina, destacando que o problema seria a forma como vêm sendo investidos os recursos destinados à educação; para melhorar essa condição, faz-se necessária a adoção de novos mecanismos de gestão, capazes de promover uma gestão eficaz e eficiente.

Com o objetivo de legitimar as novas formas de gestão, o documento propõe mudanças radicais no perfil do gestor escolar: “[...] *preciso disponer de directores capaces de asumir el liderazgo del proceso de gestión en la escuela y ello es una tarea pendiente*”. Para isso, recomendam a adoção de medidas, entre as quais, destacam a formação dos gestores e a adoção de políticas voltadas à qualificação dos gestores escolares: é “[...] *necesario fortalecer la capacidad de liderazgo de los directivos para transformar efectivamente la cultura de las instituciones escolares*”. Dessa forma, será possível a implementação de condições com vistas a “[...] *mejorar el rendimiento del trabajo docente y el desempeño de los alumnos con una gestión escolar participativa, abierta y centrada en el logro de aprendizajes*” (CEPAL/UNESCO, 2005, p. 86). Nesse processo, “[...] sobressai-se a figura do diretor, de

quem é esperada capacidade de liderança, execução e controle, e da comunidade escolar, chamada a participar nos processos escolares, inclusive assumindo responsabilidades” (NARDI, 2010, p. 222).

O documento *Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios* é resultado de uma reunião dos ministros da educação dos países ibero-americanos em El Salvador em 2008. A publicação foi lançada em um período que coincide com o bicentenário da independência da grande maioria desses países. Seu objetivo é “[...] *mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad y, de esta forma, favorecer la inclusión social*” (OIE, 2010, p. 09). Embora publicado pela Organização de Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), o documento tem a marca da CEPAL.

O documento está organizado em nove capítulos: Apresentação; Capítulo 1: Os bicentenários, uma oportunidade para a Educação Ibero-Americana; Capítulo 2: Situação e desafios na educação Ibero-americana; Capítulo 3: Significado e alcance das metas educativas: até onde queremos ir juntos?; Capítulo 4: Os objetivos educativos, seus indicadores e seus níveis de realização; Capítulo 5: Custos do cumprimento dos objetivos educativos e seu financiamento orçamental; Capítulo 6: Fontes de financiamento adicionais para alcançar o compromisso com as metas educativas 2021; Capítulo 7: Programas de ação compartilhados; Capítulo 8: A avaliação e acompanhamento dos objetivos educacionais 2021: esforço sustentável; Capítulo 9: Bibliografia (OIE, 2010, tradução nossa).

Nardi (2015a), ao analisar a publicação da OEI (2010), afirma que ela reforça as indicações já feitas pelo documento: “*Invertir mejor para invertir más: Financiamiento y Gestión de la Educación en América Latina y el Caribe [...]*” (CEPAL/UNESCO, 2005), e, no que diz respeito à gestão, destaca a necessidade de sua modernização presente nos documentos anteriores: “Ao referir o que seria a agenda pendente e os grandes desafios educativos do século XXI, o documento traz à cena um conjunto de itens, dentre os quais figura a gestão escolar e a participação da comunidade” (NARDI, 2015a, p. 58-59).

Conforme Nardi (2015a, p. 60), as reformas da década de 1990 apontavam para a descentralização e a “[...] criação de um sistema de gestão eficiente, com processos de avaliação, supervisão e prestação de contas confiáveis”. Já o Projeto Metas Educativas 2021 reforçou os aspectos presentes nos documentos anteriormente analisados e destacou a avaliação, tida como possibilidade de “[...] conhecer as conquistas dos estudantes em termos de aquisição de competências básicas, assim como da eficiência das escolas”. Esses

documentos influenciaram as políticas educativas, especialmente aquelas que dizem respeito à gestão na América Latina.

Além das publicações analisadas, emanadas por atores hegemônicos globais que atuam no âmbito da América Latina, destacamos a fundação do Comitê Regional Intergovernamental, “[...] que delineou o Projeto Principal de Educação na América Latina e Caribe (PROMEDLAC), cujo órgão de divulgação é o *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe*, financiado pela UNESCO/OREALC” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 59).

Barleta (2015), em nota de rodapé, fez referência às diferentes edições das reuniões do PROMEDLAC, bem como aos agentes envolvidos:

O PROMEDLAC realizou várias reuniões com a participação dos Ministros de Educação e representantes oficiais, então vejamos: PROMEDLAC I (1984, em México); PROMEDLAC II (1987, em Bogotá); PROMEDLAC III (1989, em Guatemala); PROMEDLAC IV (1991, em Quito); PROMEDLAC V (1996, em Santiago); PROMEDLAC VI (Kingston, 1996) e; PROMEDLAC VII (2001, em Cochabamba) (BARLETA, 2015, p. 58).

Conforme a autora, “Na reunião do PROMEDLAC IV, que ocorreu em Quito, em 1991, a atenção esteve voltada para as mudanças na organização dos sistemas de ensino através de novos modelos de gestão” (*ibidem*). Percebe-se, dessa forma, que as ações da PROMEDLAC estão alinhadas às demais ações e recomendações de outros atores hegemônicos internacionais que atuam na América Latina, porém suas reuniões contam com a presença de um importante representante da educação dos países de abrangência dessa organização, o ministro da educação.

Em relação à gestão educacional e escolar, o documento *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe* define como estratégia “*Apoyar la racionalización administrativa para lograr una mayor eficiencia en la gestión de los sistemas educativos*”. Além da racionalização e da eficiência, propõe como principais ações nesse campo a “[...] *desconcentración de funciones en la perspectiva de la descentralización, y la mayor participación de los padres y de la comunidad en general [...]*” (UNESCO/OREALC, 1991, p. 09).

O documento *Boletín Proyecto Principal de Educación em América Latina y el Caribe* destaca que “*El aislamiento, la discontinuidad y la rigidez organizativa constituyen obstáculos directamente ligados a la administración y gestión de los sistemas educativos*”. Para superar esses desafios, propõe uma modernização da gestão procurando “[...] *dotar de*

mayor eficiencia a la organización de los recursos existentes, junto a una gestión democrática destinada a crear condiciones para que el personal que trabaje en ella pueda ser más eficaz” (UNESCO/OREALC, 1991, p. 30).

Embora o documento cite a gestão democrática como um dos fatores importantes para a modernização da gestão, perspectiva de gestão que não está presente e não foi citada pelos demais documentos analisados, suas recomendações denotam ações que se aproximam da perspectiva de gestão gerencialista, como podemos inferir na afirmação *“La evaluación de los resultados del sistema educativo constituye una de las bases para su articulación con las nuevas demandas educativas y con las posibilidades de acrecentar su eficiencia”* (UNESCO/OREALC, 1991, p. 31). O documento também propõe mecanismos globais de avaliação como forma de medir a aprendizagem dos alunos. Percebe-se que as recomendações foram sendo implementadas nos diferentes países a partir dos anos 1990.

Dando sequências às reuniões e ações do Comitê, “Em 1993, em Santiago, ocorreu o PROMEDLAC V, dele resultou a Declaração de Santiago, na qual constam diretrizes que reafirmaram papel central à educação no processo de desenvolvimento sustentável” (BARLETA, 2015, p. 61). “Nessa ocasião, o Brasil apresentou o seu alinhamento à ofensiva política e econômica então desencadeada” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 59).

Em relação à gestão educacional e escolar, a reunião e suas deliberações apontavam a seguinte situação:

Considerava-se que um dos pontos frágeis do sistema estava em seu mau gerenciamento, da União à Escola. Para resolver a situação, previa-se a descentralização e a desconcentração da administração por meio da estratégia da autonomia de órgãos estatais e da municipalização do ensino. De outro lado, planejava-se um sistema de avaliação segundo padrões internacionais de rendimento escolar, exigindo a profissionalização dos que administram a educação, assim como a participação da “comunidade” nas discussões do projeto político-pedagógico e na verificação de sua realização. (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 60).

Portanto, reforça-se o argumento de que um dos problemas dos sistemas educacionais é a forma como estão sendo gerenciados, criando-se um consenso de que as formas de gestão precisam ser modernizadas para se tornarem eficazes e produzirem bons resultados. Também estão presentes a adoção de avaliações padronizadas como forma de garantir a aprendizagem e a concepção de participação da comunidade, entendida como responsabilização e fiscalização.

Conforme Barleta (2015, p. 61), “As reuniões PROMEDLAC no período de 1991 a 2001, foram, posteriormente, sedimentadas com o novo Projeto definido para a Região –

Projeto Regional de Educação para a América Latina” (PRELAC, 2002). Esse projeto teve sua duração prevista para 15 anos e influenciou as políticas educacionais na sua área de abrangência. Conforme a autora, a partir dos anos 1990, o Banco Mundial (BM), outro importante ator hegemônico mundial, passou a ter posição de destaque na América Latina. Sua ação está ligada ao financiamento e à indução de políticas. Esse organismo também produziu vários documentos com proposições e recomendações para o campo educacional.

Percebe-se, dessa forma, que diferentes atores hegemônicos globais passam a ter a educação como um setor estratégico a partir dos anos 1990; não como um espaço de formação transformadora e emancipadora, seu objetivo é uma educação capaz de produzir o conhecimento técnico e científico necessário ao novo capitalismo – uma educação que forneça mão de obra qualificada para atender a esse objetivo. Contudo, para que isso se materialize, são necessárias transformações que estão em curso.

Com esse viés, diferentes atores hegemônicos internacionais passaram a analisar a educação nos diferentes países onde atuam e a produzir documentos com proposições e recomendações que se tornaram indutores de políticas públicas educacionais. Essas publicações também foram responsáveis por produzirem um consenso nesse campo de atuação. A partir de argumentos como a precariedade da educação escolar ofertada e a má gestão, propõe-se uma modernização da educação e de suas formas de gestão. Essa modernização se aproxima dos moldes e mecanismos empresariais, que adentram o espaço educacional e suas formas de gestão como possibilitadores da garantia da eficiência e eficácia.

Identifica-se, dessa forma, a elaboração de uma agenda global para a educação, conformada com base nessas proposições. As mudanças vêm sendo implementadas na América Latina desde os anos 1990 por meio de reformas; as políticas educativas elaboradas pelos diferentes países e redes de ensino trazem elementos e materializam as recomendações desses organismos.

Na sequência, faremos a análise dos documentos que tratam do cenário educacional catarinense mediante esse contexto. Serão destacadas as concepções de “educação” e “escola” presentes nos documentos que influenciaram a implantação da nova forma de escolha do gestor e de gestão em Santa Catarina a partir do ano de 2013. Antecipamos que as mudanças realizadas no campo da gestão escolar no estado catarinense têm forte relação com as transformações que vêm ocorrendo ao longo dos anos 1990 e primeiras décadas dos anos 2000 no cenário internacional e com as reformas vivenciadas nos países latino-americanos.

4.4 EDUCAÇÃO E ESCOLA NA ERA DA GLOBALIZAÇÃO E ECONOMIA DE CONHECIMENTO: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS QUE INFLUENCIARAM A ELABORAÇÃO DOS PGES

O principal objetivo desta seção, que corresponde à parte da discussão e análise da presente investigação, pois optamos por realizar a análise de forma integrada, é compreender como as transformações que vêm ocorrendo no cenário internacional influenciaram as políticas educacionais no campo da gestão no estado de Santa Catarina. Também, pretende-se buscar indícios da possível origem dos Planos de Gestão Escolar, adotados a partir de 2013 como a nova forma de escolha do gestor e de gestão nas escolas públicas estaduais catarinenses.

Os primeiros indicativos da origem da governança no setor educacional catarinense apontam para o estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) realizado no estado. A OCDE constitui foro composto por 35 países, dedicado à promoção de padrões convergentes em vários temas, como questões econômicas, financeiras, comerciais, sociais e ambientais⁷⁶. Segundo a própria OCDE, a organização “[...] está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e preocupações do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população”. A entidade “[...] oferece aos governos um marco a partir do qual estes podem comparar suas experiências políticas, buscar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais” (OCDE, 2010, p. 02).

Suas publicações “[...] asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas econômicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países membros” (OCDE, 2010, p. 02). A educação catarinense foi objeto de pesquisa da organização, encomendada pelo governo do estado e pela Secretaria de Estado da Educação. O trabalho resultou na publicação *Avaliações de Políticas Nacionais*

⁷⁶ Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>. Conforme informações do *site*, “A cooperação do Brasil com a OCDE teve início na década de 1990. Nos últimos anos, a relação bilateral beneficiou-se da decisão tomada pela Organização de estreitar os contatos com cinco países emergentes selecionados (África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia), os chamados ‘Key Partners’. Hoje, praticamente todos os Ministérios e muitos órgãos da administração pública federal e estadual no Brasil estão, de alguma forma, envolvidos na cooperação com a Organização. O Governo brasileiro tem participado de cerca de 36 instâncias da organização, como ‘associado’, ‘participante’ ou ‘convidado’, e já aderiu a 26 Recomendações e outros instrumentos da Organização”.

*de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil*⁷⁷. Nela, é apresentada uma visão da educação no estado de Santa Catarina, bem como são feitas “[...] recomendações principais referentes à estrutura do sistema e sua relevância para o mundo do trabalho, ao acesso e equidade, à gestão e administração, à pesquisa, desenvolvimento e inovação, à internacionalização e ao financiamento” (OCDE, 2010, p. quarta capa).

Esse documento é fruto de um processo iniciado nos anos de 2007 e 2008, de “[...] sucessivos contatos e visitas do Governo do Estado de Santa Catarina e da Secretaria de Estado da Educação – SED à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE” (CEE/SC, 2012, p. 7). Os especialistas da OCDE estiveram no estado “[...] em 2009 por duas vezes. Em setembro, deram início à Avaliação do Sistema de Educação de Santa Catarina ao visitarem mais de uma centena de instituições e municípios nas diversas regiões do Estado” (CEE, 2012, p. 7). Realizaram “[...] visitas in loco em universidades, escolas, governos e entidades representativas dos diferentes setores da sociedade” (CEE/SC, 2012, p. 7). As “[...] ações se estenderam até meados de 2010, sob o patrocínio do Governo do Estado de Santa Catarina, por meio da Secretaria de Estado da Educação – SED” (CEE, 2012, p. 7).

Dando sequência às ações de parceria entre a SED/SC e a OCDE, foi realizada, em 2009, a “[...] Conferência Internacional para aprofundar intercâmbio de experiências em tecnologias educacionais com pesquisadores da Ásia, da Oceania, da Europa, dos EUA e do Brasil, cujo tema teve como foco as **Tecnologias Educacionais Aplicadas à Escola do Futuro, Hoje**” (CEE, 2012, p. 8, grifo do autor).

Em 2010, os especialistas estiveram em Santa Catarina “[...] para apresentar o relatório final da Avaliação do Sistema de Educação de Santa Catarina e do Seminário sobre Tecnologias Educacionais Aplicadas à Escola, constituindo-se esta a etapa final dos trabalhos da OCDE” (CEE, 2012, p. 8). Após os estudos dos especialistas, foi divulgado “[...] o Relatório Final intitulado Avaliações de Políticas Nacionais de Educação – Estado de Santa Catarina, Brasil (OCDE, 2010)” (CEE, 2012, p. 10).

Pode-se afirmar que o documento da OCDE (2010), objeto de análise do CEE (2012), em suas proposições, apresenta indícios da origem dos Planos de Gestão Escolar, implantados pelo governo do estado de Santa Catarina por meio de um decreto em 2013. Essa origem está ligada a organismos internacionais e suas recomendações para a educação e governança do sistema educacional no estado. Os dois documentos serviram de base e influenciaram a

⁷⁷ A publicação faz parte dos documentos que norteiam a presente pesquisa e apresenta indícios da possível origem dos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina. Será nomeado como D1 (Documento1).

elaboração do Plano Estadual de Educação de Santa Catarina (PEE/SC) – 2015/2024, importante referência de gestão no campo educacional, prevendo metas, ações e estratégias para esse cenário (SANTA CATARINA, 2015h).

A seguir, detemo-nos à análise dos documentos da OCDE (2010) e do CEE/SC (2012); eles apresentam alguns indícios da origem dos PGEs em Santa Catarina. Diante disso, julgamos importante lançar um olhar investigativo sobre essas publicações, que foram indutoras de políticas educacionais catarinenses no campo da gestão escolar e são centrais em nossa discussão, percebendo como elas concebem “Educação e escola”.

Nos documentos analisados, a educação é considerada uma área prioritária, na qual são investidos consideráveis recursos públicos; enfatizam ser o setor educacional um setor estratégico no contexto da globalização e do desenvolvimento. No que se refere à categoria *Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento*, os conceitos de “educação” e “escola” estão presentes nos documentos analisados, e os resultados apontam para uma grande influência do contexto global, dos atores hegemônicos globais e suas recomendações para a educação, do avanço do neoliberalismo, da reforma do Estado, sendo que o título da categoria foi evidenciado a partir do relatório da OCDE sobre a educação em Santa Catarina.

A OCDE deixa clara a intencionalidade da análise por ela realizada e os caminhos que deverão ser seguidos a partir do estudo: “A presente avaliação geral do sistema educacional do Estado de Santa Catarina, Brasil, examina toda a oferta de ensino e pesquisa existente no Estado e faz recomendações no que diz respeito à política a adotar” (OCDE, 2010, p. 15). Verifica-se que a entidade destaca que, além da análise da educação, são feitas proposições que vão interferir nas políticas educacionais do estado.

No que diz respeito à Educação, os documentos que influenciaram a implementação dos Planos de Gestão no estado afirmam que ela “[...] é considerada uma área prioritária para Santa Catarina, e isso pode ser observado pelos recursos que lhe são destinados” (OCDE, 2010, p. 15). Na sequência, o documento destaca que o estado investe 4,5% a mais em educação do que o previsto pela CF de 1988 e enfatiza que “[...] os indicadores mostram que os resultados não condizem com o alto nível de investimento em Santa Catarina, sugerindo que o serviço fornecido que é ineficiente, e não que falta verba”. Essa afirmação se aproxima do proposto por outros atores hegemônicos no âmbito da América Latina, como a CEPAL/UNESCO (2005), que, como vimos anteriormente, já destacava não ser apenas uma

questão de investir mais, mas investir melhor; em nome desse argumento, recomendando uma série de reformas no campo educacional e em suas formas de gestão consideradas ineficazes.

Uma das recomendações da OCDE é a de que o financiamento da educação seja pautado no desempenho, como podemos observar na seguinte afirmação: “Os Governos Federal e Estadual devem intensificar os incentivos para promover a eficiência, concedendo certos repasses de verbas sob determinadas condições e introduzindo compensações pelo desempenho” (OCDE, 2010, p. 16). Esses atores defendem que a eficácia passa pela meritocracia e programas de bonificação ou premiação por desempenho. Paro (2015, p. 85) elabora uma crítica a essas políticas que estão sendo difundidas na educação pública: “[...] na educação escolar, não parece possível seguir essa lógica sem comprometer seriamente o alcance dos objetivos, pois o educador não pode ensinar, de fato, apenas orientado por seu interesse no salário”. São muitas as iniciativas no Brasil que têm instituído premiação para educadores, gestores ou escolas com base nos resultados apresentados.

Em Santa Catarina, a Lei Complementar n. 668/2015 institui o “Prêmio por Desempenho na Gestão Escolar”, com base nos seguintes critérios:

Art. 32. Fica instituído o Prêmio por Desempenho na Gestão Escolar, a ser pago mensalmente ao Diretor de unidade escolar e ao Assessor de Direção de unidade escolar que atingirem metas de qualidade e produtividade na gestão das respectivas unidades escolares da rede estadual de ensino. § 1º O Prêmio de que trata o caput deste artigo somente será pago se implementadas as condições previstas em ato do Chefe do Poder Executivo para a sua concessão, nos limites fixados por esta Lei Complementar. § 2º O Prêmio de que trata o caput deste artigo será de 10% (dez por cento), 20% (vinte por cento) ou 30% (trinta por cento) do valor atribuído, respectivamente, à Gratificação de Direção de Unidade Escolar e à Gratificação de Assessoria de Direção de Unidade Escolar, na forma dos arts. 30 e 31 desta Lei Complementar. § 3º O Prêmio de que trata o caput deste artigo não integra a base de cálculo de qualquer outra vantagem, ressalvados o décimo terceiro vencimento e o terço constitucional de férias (SED, 2015g).

Contudo, apesar de estar contemplado na legislação, o prêmio ainda não foi implementado no estado. Conforme Paro (2015, p. 86), “[...] a adoção de mecanismos de mercado o recrutamento, contratação e gestão do trabalho dos professores e demais educadores escolares é um dos aspectos mais insólitos das atuais políticas educacionais baseadas na gestão empresarial”. Dito de outra forma, a adoção de remuneração por mérito pode ter bons resultados no campo das relações privadas, mas não se constitui em estratégia que venha ao encontro da função social da educação e da escola pública.

Dando sequência à análise, o documento destaca que “Tanto o Governo Federal como as autoridades catarinenses têm investido parte dos seus recursos financeiros na ampliação da

oferta de educação em todos os níveis por considerarem a educação dos cidadãos de vital importância para o avanço socioeconômico e cultural do Estado *no contexto da globalização e da economia de conhecimento*” (OCDE, 2010, p. 354, grifo nosso). Evidencia que esse investimento não tem sido acompanhado de elevação da qualidade, sendo a qualidade entendida como o desempenho dos alunos em testes padronizados e avaliações nacionais e internacionais. Essa concepção de educação coaduna as recomendações da maioria dos atores hegemônicos globais segundo as quais a educação deve atender à necessidade do mercado de trabalho e do mundo global.

Segundo o CEE/SC (2012):

[...] a educação é uma questão de Estado, devendo transcender governos, e assim necessita ser conduzida, o presente documento tem por finalidade subsidiar os governos, dirigentes e gestores públicos estaduais e municipais e das instituições educacionais comunitárias e privadas para que seus planos de ação deem maior atenção e prioridade às proposições ora apresentadas (CEE/SC, 2012, p. 11).

As proposições citadas no documento dizem respeito às recomendações da OCDE para o setor educacional catarinense, e não se restringem à rede estadual de ensino, como aponta o CEE/SC (2012).

Em relação ao papel da educação na sociedade atual, o documento reforça que ela deve atender às necessidades do mundo contemporâneo, contribuindo para a formação do cidadão do presente e do futuro:

A Comissão tem clareza de que medidas circunstanciais ou isoladas levadas a efeito na educação sob o sustento das atuais bases administrativas e pedagógicas, desde longa data praticadas, não promovem as verdadeiras mudanças e não atendem mais às expectativas e à qualidade necessária para alcançar a formação do cidadão do presente e do futuro (CEE/SC, 2012 p. 11-12, grifo nosso).

Todavia, não esclarece quais seriam as expectativas e a qualidade necessária para a formação desse cidadão.

Um dos obstáculos para o desenvolvimento da educação em Santa Catarina é a sua centralização, evidenciada pelo CEE/SC: “A educação escolar e a gestão das escolas vêm sendo desenvolvidas sob acentuada centralização do sistema de ensino e dos governos [...]” (CEE/SC, 2012, p. 33). Ou seja, indiretamente, o documento aponta que a descentralização e a autonomia defendida pelos atores hegemônicos com novos significados a partir da reforma do Estado nos anos 1990: deve ser reforçada no setor educacional catarinense, que ainda apresenta, na visão da entidade, aspectos centralizadores.

A OCDE, ao tratar da escola e das universidades, responsáveis pela formação desses sujeitos, destaca que essas instituições “[...] são incentivados a desenvolver cursos que apoiem a internacionalização da economia local. Ademais de aulas para aprimorar o domínio do português, foram criados cursos de línguas estrangeiras além do espanhol, a fim de estabelecer conexão com a economia globalizada” (OCDE, 2010, p. 76). Ou seja, a educação e a escola devem atender as necessidades do mundo global.

Diante dessas evidências, podemos afirmar que a Educação é posta em destaque pelos documentos. Luckesi (2011, p. 51, grifo do autor) destaca que “[...] a primeira pergunta a ser feita é a que se refere ao próprio sentido e valor da educação *na e para a sociedade*”. O autor refere às diferentes concepções de “educação”, que pode ser concebida como redenção, reprodução e transformação: “A *tendência redentora* é otimista em relação ao poder da educação sobre a sociedade, a *teoria reprodutivista* é pessimista, no sentido de que sempre será uma instância a serviço do modelo dominante na sociedade [...]” – cada qual defende um ponto de vista. “A *tendência redentora* pretende ‘curar’ a sociedade de suas mazelas, adaptando os indivíduos ao modelo ideal de sociedade [...]”; para a *tendência reprodutivista*, “[...] a educação não é senão uma instância de reprodução do modelo de sociedade ao qual serve, que no caso, do presente, é a sociedade vigente [...]”; já “[...] a *tendência transformadora* considera [...] a possibilidade de agir a partir dos próprios condicionantes históricos”. A educação é um dos instrumentos de “[...] luta pela transformação da sociedade, na perspectiva de sua democratização efetiva e concreta, atingindo os aspectos não só políticos, mas também sociais e econômicos” (LUCKESI, 2011, p. 65-66, grifo do autor).

Nos documentos analisados, em que encontramos indícios da origem dos PGEs, há evidências de que essa proposta se associa à *tendência reprodutivista*, uma vez que enfatizam que é papel da educação e da escola formar sujeitos que atendam às necessidades do mercado de trabalho, às exigências do mundo globalizado.

Ainda, o CEE/SC aponta que “A escola, particularmente nos Anos Finais do ensino fundamental e no Ensino Médio, de há muito, é um ambiente pouco atrativo e desmotivador de estudos, dificultando a aprendizagem e a permanência dos alunos” (CEE/SC, 2012, p. 25). Esse enunciado culpabiliza a escola pela falta de motivação dos alunos e pelos resultados apresentados.

Diante disso, é pertinente o questionamento proposto por Young (2007, p. 1288): “Todo pai e todo professor devem fazer a pergunta: ‘Para que servem as escolas?’ [...]” – acrescentaríamos ao questionamento de Young também a figura do aluno, ou de qualquer

cidadão. Portanto, devemos questionar qual a função do conhecimento por meio dessas instituições acessado, como também propõe o autor, e quais concepções de “educação” e “escola” estão presentes nos documentos que influenciam, norteiam e orientam as políticas educacionais.

4.5 PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR: A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO NO MODO DE PENSAR A EDUCAÇÃO E A ESCOLA

Conforme descrito no capítulo metodológico, selecionamos os PGEs que fazem parte da presente investigação e, para sua análise e interpretação, utilizamos a técnica de análise de conteúdo com base em Bardin (2016), bem como as contribuições de estudiosos da técnica no Brasil, entre os quais destacamos Moraes (1999), Câmara (2013), Silva e Fossá (2015), Franco (2005).

A categoria “*Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento*” emergiu a partir de uma nova leitura, como base nas questões de pesquisa e objetivos da presente investigação; essas concepções foram sendo identificadas de forma recorrente nos diferentes documentos. A categoria reúne elementos com características comuns. O título da categoria está associado ao conteúdo dos documentos analisados. Ao definir o processo de formação das categorias, Câmara (2013) afirma que sua denominação pode corresponder a um trecho significativo de um dos documentos analisados. Nessa perspectiva, formulamos o título da presente categoria final.

A categoria “*Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento*”⁷⁸ abarca os conceitos de “educação” e “escola” no cenário atual onde estão inseridos os PGEs. Os conceitos estão presentes nos documentos que influenciaram, orientaram e instituíram os Planos de Gestão Escolar e nos textos dos PGEs das escolas selecionadas.

A análise dos Planos de Gestão Escolar⁷⁹ nos forneceu elementos para a elaboração de um quadro matricial⁸⁰ que evidencia o modo como esses documentos, que constituem a nova

⁷⁸ O termo integra a publicação da OCDE (2010, p. 30) sobre a educação em Santa Catarina.

⁷⁹ Tendo em vista que os PGEs foram elaborados a partir de referenciais como a Proposta Curricular de Santa Catarina, projetos político-pedagógicos das escolas e referenciais teóricos que tratam da temática, alguns trechos citados pelos documentos selecionados podem conter partes de outros documentos que não foram adequadamente referenciados pelos proponentes. Os fragmentos dos PGEs foram citados como tal por serem documentos de consulta pública, dessa forma também podem conter erros ortográficos apresentados na versão coletada para análise.

forma de escolha do gestor e de gestão de escolas públicas estaduais catarinenses, concebem a educação e a escola no contexto atual, como podemos observar no quadro que segue.

Quadro 12 – Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento
(continua)

Definição	Os Planos de Gestão Escolar revelam concepções de “educação” e “escola” influenciadas pelo contexto global e orientações emanadas pelos atores hegemônicos globais e, por outro lado, concepções que diferem e se contrapõem ao pensamento hegemônico, sendo essas mais democráticas, que percebem a educação como libertadora e a escola como espaço de emancipação; essa última tem suas raízes nos grandes movimentos em prol da educação e da escola pública realizados no Brasil ao longo dos anos 1980 e 1990, que deixaram suas marcas e legados.
Educação	
Concepção	Como é citada nos Planos de Gestão Escolar
Transformação	PGE3: A educação deve buscar a transformação da realidade, o ser humano como ser social e histórico participa deste processo, considerando-se o conhecimento como fruto de uma construção coletiva, e o professor assume o papel de mediador do processo de ensino-aprendizagem, gerando troca e crescimento mútuo, num movimento dialético [...] (p. 02).
Integral	PGE8: [...] a sociedade já não mais suporta a educação do ensinar e do aprender ouvindo, ou seja, pela cópia do quadro negro ou pelo ditado do professor (p. 02). [...] E pensando uma educação Integral de qualidade, “ela é uma estratégia histórica que visa desenvolver percursos formativos mais integrados, complexos e completos, que considerem a educabilidade humana em sua múltipla dimensionalidade” (SANTA CATARINA, 2014, p. 24 <i>apud</i> PGE8, p. 02).
Produção e construção do conhecimento	PGE5: Fazer educação começa pela discussão das relações ocorridas dentro e fora das unidades escolares, razão pela qual torna-se necessário compreender todo o processo que ocorre na gestão das unidades, bem como a dependência que elas possuem dos órgãos públicos e suas normas. No entanto, é indispensável flexibilizar as ações para que todos os envolvidos na educação tenham acesso e participação nas atividades, tornando-se autores da própria produção e construção do conhecimento (p. 2). PGE7: Podemos compreender a educação como um processo de intermediação do conhecimento (p. 01).
Formação para a Cidadania	PGE2: As concepções atuais da educação apontam para o desenvolvimento do ser humano como um todo, reafirmando seu papel nas transformações pelas quais vêm passando as sociedades contemporâneas e assumindo um compromisso cada vez maior com a formação para a cidadania (p. 01).

⁸⁰ Os quadros síntese que integram a presente pesquisa foram elaborados a partir das proposições de Câmara (2013) sobre análise de conteúdo.

(continuação)

Escola	
Concepção	Como é citada nos Planos de Gestão Escolar
Organização social	<p>PGE2: A escola é, portanto, uma organização social, em geral estabelecida pelo poder público ou inspecionada por ele; e sua principal função é garantir a realização do ensino formal, principalmente a formação básica do indivíduo.</p> <p>PGE4: PGE5: É inegável que a escola pública mantém relativa dependência com os órgãos públicos aos quais está subordinada. Também é regida por normas e regras como qualquer outro organismo ligado ao Estado. (p. 02).</p> <p>PGE7: [...] esta educação tem suas raízes na escola (p. 02).</p>
Formar um cidadão social de forma integral	PGE1: [...] nossa escola tem como função formar o cidadão como um ser social e integral, com valores éticos e morais, políticos, filosóficos e afetivos [...] (p. 01).
Formar cidadãos conscientes e críticos	PGE1: [...] a formação de cidadãos conscientes, capazes de compreender a sociedade em que vivem, críticos à sua realidade, e que atuem na busca pela superação das desigualdades e do respeito pelo ser humano (p. 01).
Função transformadora e emancipadora	<p>PGE1: A escola passa a assumir a responsabilidade de transformar a sociedade e busca o desenvolvimento social e formativo de sua clientela, cabendo aos professores empenhar-se na elaboração de uma proposta que torne possível. (p. 01).</p> <p>PGE6: [...] auxiliar e modificar a cultura da sociedade atual. (p. 02).</p> <p>PGE7: [...] é considerada como um dos agentes sociais, capaz de produzir uma forma diferenciada de homem, a partir do saber fundamentado e estruturado, capaz de atuar como determinante no processo social e histórico, tendo como fundamentação sociológica uma concepção de mundo, de sociedade, de homem e de conhecimento (p. 02).</p> <p>PGE9: Devemos sempre lembrar que a tarefa educativa essencial da escola é educar os alunos para os valores da democracia (p. 03).</p> <p>PGE10: [...] a escola cumpra o papel de reforçar a justiça e a igualdade social, sendo todos agentes de transformação, fazendo desta forma que aconteça o acesso e a permanência do aluno e das famílias na escola (p. 02).</p>
Lugar de acesso ao conhecimento	PGE6: As funções da escola estão voltadas a oferecer oportunidades educacionais valorizando a herança cultural e a (re)construção do saber acumulado pela sociedade em geral, ou seja, pela humanidade.(p. 02).
Função Social	<p>PGE3: refletir acerca da função social da escola e dos direitos sociais, repensar a organização da escola a partir deste contexto e atualizar permanentemente a proposta pedagógica da escola, vislumbrando novos desafios e considerando a diversidade (p. 02).</p> <p>PGE8: a escola ocupa ainda um papel significativo, mesmo que ela dispute espaços com outras organizações e com tecnologias mais avançadas, num mundo globalizado e em constante transformação (p. 02).</p>
Conhecer os sujeitos que nela estão inseridos	PGE3: A escola, como estrutura humana, precisa conhecer a proposta curricular e sua trajetória, compreender quem são e como são os sujeitos da educação básica (p. 02).
Preparar para o mercado de trabalho	<p>PGE1: [...] além de preparar para o mercado de trabalho, valorizando sempre o saber adquirido [...] (p. 01).</p> <p>PGE6: [...] formar indivíduos para o mercado de trabalho (p. 02).</p>

(conclusão)

Concepção	Como é citada nos Planos de Gestão Escolar
Novo papel da escola no mundo atual	<p>PGE2: Uma das grandes mudanças da educação percebidas nos últimos anos é em relação ao conhecimento: a escola era detentora do conhecimento, hoje, no entanto, ele está disponível para todos pelos vários instrumentos da era da informação. As relações sociais se tornaram mais complexas e o perfil do aluno mudou bastante; tal contexto exige que a educação reveja seu papel e sua função, e a escola, como agente por excelência da ação pedagógica formal e local de materialização das garantias e direitos da sociedade, repense sua forma de entender e de compreender o mundo que a cerca (p. 02).</p> <p>PGE4: É de extrema importância requerer uma escola que atenda às atuais reivindicações da vida social (p. 02).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019) a partir dos PGEs selecionados.

Destacamos que o conceito de “educação”, considerado por nós como fundamental para conceber a escola e suas formas de gestão, está presente em apenas 50% dos documentos analisados; esses, em sua maioria, acreditam no potencial da educação como transformadora da sociedade, associando o conceito de “educação” a essa função. O PGE2 afirma que “As concepções atuais da educação apontam para o desenvolvimento do ser humano como um todo, reafirmando seu papel nas transformações pelas quais vem passando as sociedades contemporâneas e assumindo um compromisso cada vez maior com a formação para a cidadania” (p. 01). Portanto, aponta para uma concepção que tenha como finalidade formar o ser humano de maneira integral, enfatizando a importância da formação cidadã.

O PGE3 destaca que “A educação deve buscar a transformação da realidade, o ser humano enquanto ser social e histórico participa deste processo, considerando-se o conhecimento como fruto de uma construção coletiva” (p. 03). Já o PGE5 associa a participação como um elemento importante no processo educativo e afirma que é necessário que “[...] todos os envolvidos na educação tenham acesso e participação nas atividades, tornando-se autores da própria produção e construção do conhecimento” (p.02).

A relação entre a educação e o processo de construção do conhecimento também é enfatizada pelo PGE7: “Podemos compreender a educação como um processo de intermediação do conhecimento” (p. 01). Essas concepções vêm ao encontro do pensamento de Paro (2018, p. 16) que entende “[...] a educação como atualização histórica do homem e condição imprescindível, embora não suficiente, para que pela apropriação da cultura produzida historicamente, construa sua própria humanidade histórico-social [...]”. Os PGEs citados têm clara a importância da educação para o desenvolvimento do ser humano como ser individual e social (PARO, 2018).

Já o PGE8 faz uma crítica às metodologias tradicionais, presentes nos processos educativos atuais: “[...] a sociedade já não mais suporta a educação do ensinar e do aprender ouvindo, ou seja, pela cópia do quadro negro ou pelo ditado do professor” (p. 02). Segundo o documento, essa afirmação está pautada na Proposta Curricular de Santa Catarina, que propõe uma educação integral, sendo “ela é uma estratégia histórica que visa desenvolver percursos formativos mais integrados, complexos e completos, que considerem a educabilidade humana em sua múltipla dimensionalidade” (SANTA CATARINA, 2014, p. 24 *apud* PGE8, p. 02).

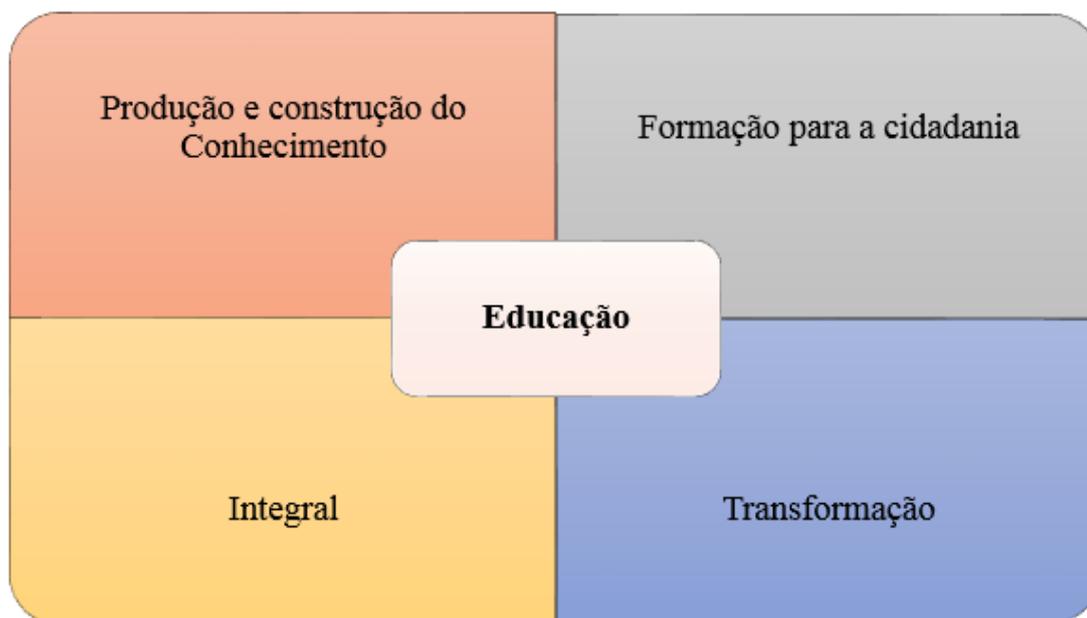
A presença desses princípios demonstra que, no âmbito de algumas escolas públicas, esses anseios ainda se fazem presentes, estão vivos, encontrando, muitas vezes nas brechas, possíveis formas de se manifestar. Demonstra também a resistência dos educadores e gestores (proponentes dos planos) que de fato acreditam no papel transformador e emancipador da educação. Como afirma Mészáros (2008, p. 73), “Nenhum desses objetivos emancipadores é concebível sem a intervenção mais ativa da educação, entendida em sua orientação concreta, no sentido de uma ordem social que vá para além dos limites do capital”.

Nos PGEs em que a concepção de educação está presente, percebe-se que está vislumbrada como transformadora da sociedade, voltada aos valores humanos e não aos valores do mercado e do capital (LUCKESI, 2011). A análise revela que, no âmbito da escola, os anseios por uma educação emancipadora, democrática e participativa permanecem vivos mesmo diante de tantas adversidades, como nos mostraram alguns documentos e as recomendações dos atores internacionais.

Todavia, apesar de os PGEs anunciarem uma concepção de “educação”, nem sempre ela se sustenta nas metas e ações propostas pelos planos. Tomamos como exemplo o PGE2, que anunciou uma educação que tenha como finalidade a formação humana integral e cidadã: não identificamos nenhuma meta que venha ao encontro desse objetivo; já nas ações há indicativos da possibilidade de materialização dessa concepção de “educação”: “Eleição da diretoria da APP; Eleição do Conselho Deliberativo Escolar; Estruturar o Grêmio Estudantil com eleição dos membros; Promover ações que favoreçam a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar” (PGE2, p. 08). Todavia, o detalhamento das ações não é claro; podemos afirmar que somente a eleição dos membros das entidades deliberativas não garante uma educação para a cidadania, é preciso garantir espaços de deliberação e de uma efetiva participação. Já no que diz respeito à formação integral, as ações abordam a existência de projetos, mas não deixam claro quais seriam e seus objetivos.

Assim, com base nos PGEs analisados, podemos identificar que o papel da educação, por eles concebido, está relacionado à produção e construção do conhecimento, à construção da cidadania. Os planos também destacam o papel da educação integral e seu papel transformador, como podemos observar na figura que segue:

Figura 8 – O papel da educação: concepções dos PGEs



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Apenas 50% dos PGEs analisados explicitaram sua concepção de educação. Diante dessa constatação, enfatizamos que as ausências também podem revelar aspectos importantes. Uma das primeiras possibilidades é a de que o proponente do plano não tenha claro qual o papel da educação no contexto atual, ou até mesmo que não tenha considerado importante contemplar em seu PGE essa concepção. Essa ausência nos faz refletir sobre como os educadores e educadoras concebem a educação e seu papel na sociedade atual. No entanto, esse não é objeto de nossa pesquisa, contudo, como as escolas estão inseridas em um universo específico, que é o educacional, sem dúvida é algo que mereceria um estudo.

Já a concepção de “escola” está presente em todos os PGEs, de maneiras diferenciadas, sendo algumas vezes associada à sua função diante do contexto global e exigências do mundo atual; já em outros, sua função emancipadora e transformadora é enfatizada. Identificamos em um mesmo plano concepções distintas e contraditórias de “escola”, revelando uma incompreensão da função social ou evidenciando como a escola é suscetível a interesses

manifestos e não manifestos diante da grande influência do contexto global e das recomendações dos atores hegemônicos para o campo educacional.

A escola é representada pelos PGEs como uma organização social e o local de acesso ao conhecimento. Os planos destacam a função da escola social da escola, sendo ela entendida como transformadora e emancipadora. Afirmam que a escola deve conhecer os sujeitos que dela fazem parte e ter como objetivo a formação de cidadãos críticos, bem como a formação integral desses sujeitos. No entanto, os planos evidenciam que a escola tem um novo papel na sociedade atual, e em relação a essa nova função da escola encontramos afirmações que se contradizem às primeiras, como a que afirma que é papel da escola formar para o mercado de trabalho. As principais concepções de escola e sua função podem ser observadas na figura abaixo:

Figura 9 – A escola e sua função: concepções dos PGEs



Fonte: elaborado pela autora (2019).

As divergências e contradições em relação ao papel da escola podem ser observadas no PGE1: “Sob este direito de todo o brasileiro à educação em nossa escola tem como função, formar o cidadão como um ser social e integral, com valores éticos e morais, políticos, filosóficos e afetivos, além de **preparar para o mercado de trabalho**, valorizando sempre o saber adquirido” (p. 01, grifo nosso). O PGE 06 destaca que “A escola possui ainda duplo papel, ou seja, de formar indivíduos, não somente para o mercado de trabalho, mas, também inseri-los numa cultura que venha penetrar, auxiliar e modificar a cultura da sociedade atual”

(p. 02). Percebe-se que os documentos afirmam ser função da escola formar um ser humano de forma integral e, ao mesmo tempo, prepará-lo para o mercado e não para o mundo do trabalho, evidenciando, assim, uma concepção contraditória de “escola”.

Essa visão de escola, associada ao mercado de trabalho, é destacada por Charlot, 2009, p. 95): “Hoje em dia, cada vez mais se esquece da escola como lugar de saber e se pensa nela como caminho para o emprego”. Esse pensamento é amplamente divulgado pelos atores hegemônicos globais, meios de comunicação e acabou produzindo consensos presentes no discurso dos pais, alunos e, como vimos, até mesmo entre educadores e no próprio espaço escolar. Dessa forma, “A escola como lugar de saber e de formação está sendo ocultada pela escola como promessa de inserção socioprofissional” (CHARLOT, 2009, p. 95).

Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 419), o objetivo da escola como instituição social é “[...] o desenvolvimento das potencialidades físicas, cognitivas e afetivas dos alunos, por meio da aprendizagem dos conteúdos (conhecimentos, habilidades, procedimentos, procedimentos, atitudes, valores, para se tornarem cidadãos participativos na sociedade em que vivem”. Dessa forma, o principal objetivo da escola é “[...] o ensino e a aprendizagem dos alunos, tarefa a cargo da atividade docente” (*ibidem*).

Os PGEs demonstram a preocupação dos gestores escolares em relação à aprendizagem dos alunos, como podemos evidenciar no PGE2: “A escola é, portanto, uma organização social, em geral estabelecida pelo poder público ou inspecionada por ele, e sua principal função é garantir a realização do ensino formal, principalmente a formação básica do indivíduo” (p. 02). É importante ressaltar que é papel da escola pública, além de garantir a educação básica, como nos mostram o PGE2 e a legislação brasileira, que essa seja ofertada com qualidade. O poder público não pode garantir somente o acesso à escola, deve prover também as instituições de condições necessárias para garantir a permanência e o sucesso escolar.

Em relação à escola como local de acesso ao conhecimento historicamente acumulado, o PGE6 afirma: “As funções da escola estão voltadas a oferecer oportunidades educacionais valorizando a herança cultural e a (re) construção do saber acumulado pela sociedade em geral, ou seja, pela humanidade”. Young (2007, p. 1288) destaca que, “Quanto às escolas, sem elas, cada geração teria que começar do zero ou, como as sociedades que existiram antes das escolas, permanecer praticamente inalterada durante séculos”. Ora, a escola pública tem uma função ainda mais importante, pois “Para crianças de lares desfavorecidos, a participação ativa na escola pode ser a única oportunidade de adquirirem conhecimento poderoso e serem

capazes de caminhar, ao menos intelectualmente, para além de suas circunstâncias locais e particulares” (YOUNG, 2007, p. 1297). A partir das afirmações de Young (2007), podemos vislumbrar a escola como um espaço de construção do conhecimento, mas não de qualquer conhecimento, a escola como produtora do conhecimento poderoso, emancipador.

A análise dos PGEs, do modo como esses concebem a escola, também nos permitiu identificar as preocupações que os gestores possuem em relação ao papel da escola no contexto atual. O PGE2 destaca: “Uma das grandes mudanças da educação percebidas nos últimos anos é em relação ao conhecimento, a escola era detentora do conhecimento, hoje, no entanto, ele está disponível para todos pelos vários instrumentos da era da informação. As relações sociais se tornaram mais complexas e o perfil do aluno mudou bastante, tal contexto exige que a educação reveja seu papel e sua função. E a escola, como agente por excelência da ação pedagógica formal e local de materialização das garantias e direitos da sociedade, repense sua forma de entender e de compreender o mundo que a cerca” (p. 02). Essa preocupação vem ao encontro das contribuições de Charlot (2009) e Young (2007), ou seja, a escola é o local de produção do conhecimento e não pode ser reduzida a um espaço de formação que atenda somente às demandas da sociedade atual; isso não significa que a escola não deva ser o espaço que nos ajude a compreender a atualidade, mas não deve se transformar em formadora de mão de obra que atenda às necessidades do mercado.

Essa visão está presente no PGE8: “[...] a escola ocupa ainda um papel significativo, mesmo que ela disputa espaços com outras organizações e com tecnologias mais avançada, num mundo globalizado e em constante transformação” (p. 02). Conforme Dussel (2009, p. 357), é inegável a transformação que a sociedade sofreu nos últimos anos, de forma que “[...] na atualidade a escola compete com outras agências culturais como os meios de comunicação de massas e a internet para a transmissão de saberes, a formação intelectual e a educação da sensibilidade das crianças e adolescentes”. A escola hoje conta com novos cenários e novos atores, que devem ser reconhecidos para que ela possa “oferecer um contexto onde se possa repousar ‘no outro’, numa herança acumulada, num saber que o outro nos oferece, num espaço onde se possa errar e voltar a provar sem maiores consequências” (DUSSEL, 2009, p. 360).

O PGE9 aponta uma importante função da escola na atualidade: “Devemos sempre lembrar que a tarefa educativa essencial da escola é educar os alunos para os valores da democracia” (p. 03). Paro (2018, p. 17) afirma que educar para a democracia está entre os objetivos que compõem a dimensão social da escola; “[...] liga-se à formação do cidadão

tendo em vista sua contribuição para a sociedade, de modo que sua atuação concorra para a construção de uma ordem social mais adequada à realização do ‘viver bem’ de todos, ou seja, para a realização da liberdade como construção social”. Em tempo de individualismo e conservadorismo, educar para a democracia e para o “viver bem” é educar para a resistência.

Por fim, o PGE10 destaca que é preciso que “[...] a escola cumpra o papel de reforçar a justiça e a igualdade social sendo todos agentes de transformação, fazendo desta forma que aconteça o acesso e a permanência do aluno e das famílias na escola” (p. 02). Acreditamos que, para que isso aconteça, a democracia deve ser o norte de todas as ações da escola, e estar presente na perspectiva de gestão a ser adotada e assumida como possibilitadora de uma escola verdadeiramente democrática, sendo essa uma escola em que todos os alunos tenham acesso a uma educação de qualidade, uma escola em que todos aprendam.

Para concluir a análise, destacamos que apenas um dos consultores *ad hoc* evidenciou a ausência ou falta de clareza em relação às concepções de “educação” e “escola” presentes nos PGEs analisados: “Na exposição não fica clara a função social da escola, qual a educação que está preconizando, qual o foco da escola, qual a sua proposta de trabalho, como trabalhará a formação integral do educando e a democratização da gestão dos processos educativos nas suas múltiplas dimensões” (PGE8, p. 08). Apontamos que o PGE em questão apresenta os conceitos, porém esses não estão postos de forma clara, conforme a opinião do parecerista. Já nos PGEs em que os conceitos de “educação” e “escola” estão ausentes, não há referência dos consultores *ad hoc* sobre esse aspecto.

Outro aspecto a ser enfatizado são as disputas que envolvem a educação e a escola nos tempos atuais, disputas evidenciadas na análise dos PGEs. O grande capital mundial percebe a educação como um setor estratégico para o seu desenvolvimento, sendo que, por meio dela, é possível a disseminação do conhecimento útil para os seus objetivos, que não vêm ao encontro de uma educação emancipadora, transformadora, integral e cidadã, que ainda resiste, apesar das adversidades do tempo presente, e se faz presente nas proposições de alguns educadores.

Destacamos que, apesar de parte dos Planos de Gestão Escolar analisados contemplar esses conceitos, entendemos que os PGEs não se constituem por si só como instrumentos capazes de resolver as questões que possibilitam a construção de uma educação e uma escola potentes, emancipadoras, transformadoras. Defendemos a importância de os planos trazerem esses conceitos e os tomarem como norte de suas metas e ações, mas não podemos atribuir somente a eles essa função e responsabilidade. Não podemos atribuir somente à gestão a

tarefa de encontrar soluções para a educação e a escola pública; se o fizermos, estaremos disseminando o discurso da “falácia da gestão” como única responsável pelos problemas da educação em nosso país e em nossas escolas. Para além dos PGEs, são necessárias políticas públicas que ofereçam de fato condições para a materialização de uma educação e escola de qualidade; nas palavras de Paro (2018, p. 25), educar para a democracia é o “componente fundamental para a qualidade do ensino”.

5 GESTÃO EDUCACIONAL E ESCOLAR: CAMINHOS, TENDÊNCIAS E DESAFIOS

É que a democracia, como qualquer sonho, não se faz com palavras desencarnadas, mas com reflexão e prática (FREIRE, 1997, p. 61).

Este capítulo tem por finalidade apresentar a categoria *Concepções de gestão: implicações para a organização escolar* e, por meio dela, discutir os conceitos de “gestão educacional” e “gestão escolar”, bem como os modelos de gestão que têm sido objeto de pesquisa nesse campo e são implementados em diferentes contextos e espaços escolares em nosso país nas últimas décadas; também serão destacados os atores que atuaram, atuam e conformam esse cenário. Nosso propósito é contribuir com a discussão sobre a democratização da gestão escolar, a partir da trajetória histórica da administração escolar brasileira, da luta e disputas que culminaram com a garantia consagrada pela CF de 1988 e pela LDB 9394/96 da gestão democrática como princípio e perspectiva de gestão a ser materializada pelos sistemas de ensino.

Os diferentes modelos de gestão que se constituem na atualidade são resultados de tensionamentos e disputas presentes em nossa sociedade. Ressalta-se que vivenciamos um momento em que as políticas públicas e os sistemas de ensino estão sendo influenciados pelos atores hegemônicos globais, como vimos no capítulo anterior, sendo forjados e forçados a agir de acordo com as regras e a lógica do mercado, pautadas nos valores neoliberais. Vivemos um momento de redefinição do papel do Estado, sendo que os modelos de gestão escolar não ficam alheios às suas novas formas de gestão. Por outro lado, vivenciamos grandes movimentos pela democratização de nosso país e da educação, os quais têm sua ação embasada em princípios democráticos e valores pautados na emancipação humana. Contudo, destaca-se que essas visões distintas de educação representam “projetos societários em disputa” (PERONI; SCHEIBE, 2018); no campo educacional, eles estão sendo vivenciados conformando modelos de gestão escolar e determinando os rumos da escola pública em nosso país.

Queremos reconstituir de forma breve a trajetória da gestão escolar, em especial da gestão democrática, para buscar nela elementos que nos permitam, mesmo diante das adversidades do mundo atual, sustentar e defender essa perspectiva de gestão como caminho possível e necessário a ser trilhado pelas escolas públicas em nosso país.

Diante desse contexto, tomando por base a gestão democrática consagrada como princípio constitucional, buscamos nos documentos que influenciaram e orientaram a implementação dos Planos de Gestão Escolar, e nos textos dos PGEs, indícios que sinalizam para essa perspectiva de gestão. Também observamos nos documentos as concepções de “gestão” existentes.

Iniciamos a primeira seção apresentando os caminhos percorridos pela gestão em nosso país, traçando uma breve trajetória da administração à gestão escolar.

5.1 CONCEPÇÕES DE “GESTÃO”: IMPLICAÇÕES PARA A ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR

Ao abordarmos a temática da gestão escolar na contemporaneidade, é importante nos reportarmos à questão conceitual e ao significado dos termos. Conforme Carvalho (2016, p. 85), “Embora, muitas vezes, os termos administração e gestão sejam empregados como sinônimos, é possível estabelecer distinções entre eles, a começar da origem dos conceitos que designam”.

“Administração”, segundo Chiavenato (1983, p. 6 *apud* CARVALHO, 2016, p. 85), é “Derivada do latim *ad* (proximidade, direção para) e *minister* (subordinação ou obediência) e [...] expressava, originalmente, ‘aquele que realiza uma função abaixo do comando de outrem, isto é, aquele que presta um serviço a outro’”. Já a palavra “gestão”, segundo Cury (2007, p. 493), é um termo de origem latina e tem como significado “levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar”. O autor destaca que “[...] o termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa: fazer brotar, germinar, fazer nascer” (*ibidem*).

No Brasil, há um entendimento entre os pesquisadores de que o termo “gestão” é mais amplo e mais aberto, com destaque à sua dimensão política, como uma crítica à administração tecnicista e supostamente neutra que prevaleceu durante os anos 1970. No entanto, é importante observar que o termo também tem sido utilizado, nos dias atuais, relacionando a educação à gestão empresarial, evidenciando que esse é de fato um termo em disputa (CARVALHO, 2016).

Essa discussão esteve presente ao longo dos anos no âmbito da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), sendo que, “[...] inicialmente, atribuía ao termo administração da educação um conceito amplo, englobando “as políticas, o planejamento, a gestão e a avaliação da educação” (CARVALHO, 2016, p. 89). Dessa forma,

a administração da educação era inicialmente entendida como “uma instância inerente à prática educativa, que abrange o conjunto de normas/diretrizes e práticas/atividades que garantem, de um lado, o significado ou o sentido histórico do que se faz e, de outro lado, a unidade do conjunto na diversidade de sua concretização” (WITTMANN; FRANCO, 1998, p. 27 *apud* CARVALHO, 2016, p. 89).

Em 1999, em nova publicação, o termo foi ressignificado e passou a designar um “conjunto de políticas, planejamento, gestão e avaliação da prática social da educação”; passou a englobar as dimensões política, técnica e pedagógica da educação (GRACINDO; KENSKI, 1999, p. 166 *apud* CARVALHO, 2016, p. 89)

Já a gestão era entendida primeiramente como “coordenação de esforços individuais e coletivos de implementação de políticas e planos”; era considerada como uma parte da administração (WITTMANN; FRANCO, 1998, p. 28 *apud* CARVALHO, 2016, p. 89). A partir da sua ressignificação, passou a ser entendida como “[...] processo político administrativo contextualizado e historicamente situado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada” (GRACINDO; KENSKI, 1999, p. 166 *apud* CARVALHO, 2016, p. 89).

Carvalho afirma que, “[...] no campo educacional, predomina a substituição de administração por gestão, com uma nova concepção, na qual o comando autoritário/centralizado/técnico e burocrático é substituído pelo poder compartilhado/descentralizado”. Sendo que “[...] essa nova utilização faz parte do processo de mudanças ocorridas a partir dos anos de 1990, processo esse que traz novos desafios para a administração em geral e para a educacional, em particular” (CARVALHO, 2016, p. 90).

Além da distinção entre os termos “administração” e “gestão”, ao estudarmos esta segunda, evidenciamos que nossa posição se associa aos pesquisadores que atribuem ao termo um significado mais amplo, aberto e democrático, que valoriza sua dimensão política e a considera um elemento importante no campo educacional. Nessa perspectiva, faz-se necessário esclarecer a utilização dos termos “gestão educacional” e “gestão escolar”. Vieira (2007, p. 61) sustenta que “As definições advindas da Constituição e da LDB permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais”. Ou seja, a gestão educacional está relacionada diretamente aos sistemas de ensino e sua organização. Assim, está relacionada aos diferentes entes federados, aos seus respectivos sistemas de ensino e “[...] aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores”

(VIEIRA, 2007, p. 61). Já o termo “gestão escolar”, “[...] como o próprio nome diz, refere-se à esfera de abrangência dos estabelecimentos de ensino. A LDB de 1996 foi a primeira das leis de educação a dispensar atenção particular à gestão escolar, atribuindo um significativo número de incumbências às unidades de ensino” (VIEIRA, 2007, p. 61).

Vasques (2015) enfatiza que, conforme a LDB n. 9.394/96 e a CF 1988, que:

A educação básica é uma atribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, organizada entre esses e a União em regime de colaboração [...]. Assim, a gestão educacional está situada no espaço de ação dos governos (federal, estaduais e municipais) e de seus órgãos (VASQUES, 2015, p. 55).

Por outro lado, “[...] a gestão escolar está situada na abrangência dos estabelecimentos de ensino, sendo tarefas específicas dessas instituições a gestão de seu pessoal, de seus recursos materiais e de seus recursos financeiros” (VASQUES, 2015, p. 57). A autora ressalta que a gestão educacional diz respeito às ações dos diferentes entes federados, dos governos, enquanto a gestão escolar diz respeito à gestão das instituições de ensino.

Nesse sentido, a gestão e a organização escolar podem ser compreendidas como “[...] um conjunto das condições e dos meios utilizados para assegurar o bom funcionamento da instituição escolar, de modo que alcance os objetivos educacionais esperados” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 411). Refere-se a “[...] um conjunto de normas, diretrizes, ações e procedimentos que asseguram a racionalização do uso de recursos humanos, materiais, financeiros e intelectuais assim como a coordenação e acompanhamento do trabalho das pessoas” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 411).

Já segundo Souza (2007), um importante aspecto a ser considerado em nossas tentativas de conhecermos mais sobre a gestão escolar é a sua dimensão política, pois ela:

[...] pode ser compreendida como um processo político, de disputa de poder, explicitamente ou não, através do qual as pessoas que agem na/sobre as escolas pautam-se predominantemente pelos seus próprios olhares e interesses acerca de todos os passos desse processo, com vistas a garantir que as suas formas de compreender a instituição e os seus objetivos prevaleçam sobre os dos demais sujeitos, ao ponto de, na medida do possível, levar os demais sujeitos a agirem como elas pretendem (SOUZA, 2007, p. 113).

Em relação à história da gestão escolar em nosso país, “Na década de 1930, quando começaram a surgir os primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil, os princípios da administração científica formavam a base de sustentação dos discursos sobre administração escolar” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 222). Nesse período, merecem destaque “As críticas

ao modelo tradicional de educação e as novas aspirações destes educadores brasileiros resultaram no documento que ficou conhecido como ‘O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova’. O documento faz uma crítica “[...] à falta de espírito científico na administração escolar [...] definido como a principal causa da desorganização do sistema de ensino”. Por outro lado, “[...] buscava-se a construção de um modelo de administração que, embasado em princípios científicos, garantisse a eficácia do ensino, o que estava em consonância com as aspirações que embasavam a reforma da administração pública”. Os autores de destaque nesse período, que correspondem aos primeiros intelectuais brasileiros a estudar a temática, são “Além de Querino Ribeiro [...] Carneiro Leão, Lourenço Filho e Anísio Teixeira”. Suas produções contribuíram para a definição dos contornos administrativos da educação naquela época (DRABACH, 2013, p. 81-82).

São esses autores que vão estudar a temática dos anos 1930 aos anos 1960. No entanto, “no início dos anos 1960 surgiram movimentos de cultura e educação popular como caminhos alternativos à educação tradicional e elitista que predominava no país, e como forma de enfrentar o analfabetismo, especialmente nos estados do Nordeste brasileiro” (DRABACH, 2013, p. 85). Dentre esses movimentos, destacamos “A proposta de alfabetização de adultos elaborada por Paulo Freire, que embasou a ‘Campanha de Pé no Chão Também se Aprender a Ler’ se constituía num instrumento importante na reforma de base proposta por João Goulart (Jango)” (DRABACH, 2013, p. 86). Conforme Drabach (2013, p. 87), “[...] até 1963 havia mais de 70 movimentos, a maioria deles estava envolvida com a alfabetização de adultos”.

Porém, com o golpe militar de 1964, “[...] toda essa proliferação de movimentos populares em prol da educação pública e da formação de sujeitos críticos, participativos, conscientes da sua realidade foi interrompida duramente” (DRABACH, 2013, p. 87). Os líderes e idealizados desses movimentos foram perseguidos, presos e exilados.

No campo educacional, “[...] buscou-se a criação de novos quadros através de acordos realizados entre o MEC e a *United States Agency for International Development* (USAID) que começou a orientar todo o ensino no Brasil desde a educação primária até o ensino superior”. Esse período foi “[...] pelo tecnicismo educacional no qual a educação é concebida como pressuposto para o desenvolvimento econômico (aliás, assim também era vista na década de 1930)”. Foram elaboradas “[...] diretrizes políticas e técnicas que visavam à adequação do sistema educativo às exigências do capitalismo internacional” (DRABACH, 2013, p. 88).

Drabach e Souza (2014, p. 222) destacam que “a administração escolar estava calcada predominantemente, até os anos 1980, nos princípios da administração geral”, a qual

advogada que seus preceitos poderiam ser aplicados ao setor educacional. Já no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, surgiram autores que são denominados por Souza (2007) como “críticos”: “As críticas neste campo, de acordo com Rosar (1999) e com Souza (2007), vinham principalmente de teóricos como Arroyo (1979), Félix (1984) e Paro (1986)” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 222).

Os estudos desses autores introduziram novos elementos sobre a gestão escolar em nosso país, com destaque para “[...] o reconhecimento do seu caráter político-pedagógico e a preocupação com a gestão democrática da educação, tema que até então não havia sido discutido nesse campo” (SOUZA, 2007 *apud* DRABACH; SOUZA, 2014, p. 222). A gestão democrática da escola integrava um movimento mais amplo, que reivindicava uma política democrática para a educação no Brasil. Mesmo “Durante o período autoritário (1964-1985) o tema da participação e da democratização da gestão da educação, tomou boa parte das discussões e dos debates pedagógicos, tanto no setor público quanto no setor privado” (GADOTTI, 2008, p. 28).

Com o fim da ditadura em 1985, após tensionamentos e disputas, “[...] esse movimento pela democratização da educação resultou na inserção do princípio constitucional de gestão democrática da escola pública” (*ibidem*). Esse princípio também será materializado na LDB 9394/96 e integrará os grandes debates educacionais, bem como os Planos Nacionais de Educação.

No entanto, a partir dos anos 1990, com a reforma do Estado, uma nova perspectiva de gestão adentrou os espaços educacionais no Brasil, sendo que a “[...] adoção do modelo de gestão gerencial na educação brasileira provocou a ressignificação dos princípios da gestão democrática” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 223). A trajetória da gestão escolar no Brasil nas últimas quatro décadas será melhor detalhada em seção específica que integra este capítulo, a qual analisará como se deu o processo de construção da garantia legal do princípio da gestão democrática como perspectiva de gestão escolar a ser materializada nas escolas públicas brasileiras e como essa perspectiva vem sendo modificada a partir da reforma do Estado.

Já no âmbito internacional, em estudos realizados no campo educacional no Reino Unido, Gewirtz e Ball (2011) analisaram dois tipos de discurso sobre a gestão escolar presentes e em disputa na atualidade, identificados como “bem-estar social” e “novo gerencialismo”. Esses, embora façam parte de uma pesquisa realizada em um país especificamente, podem representar as disputas que estão sendo vivenciadas em muitos

cenários. Os autores destacam que há, contudo, outros discursos de gestão que não se relacionam a nenhum dos tipos analisados. Afirmam que a mudança no campo da gestão está atrelada a “[...] uma mudança de perspectiva das ‘necessidades institucionais’, inserida em uma lógica paradoxal de disciplina de mercado, a qual sugere que os ‘interesses próprios’ deste último – o mercado – levarão aos benefícios impessoais dos primeiros – os alunos” (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 196). Percebe-se que o discurso gerencialista ganha força, pois é o discurso dos que defendem a mercantilização da educação e sua submissão aos valores e princípios do mercado, inclusive das ações da gestão escolar.

Ao tratar especificamente da gestão escolar, os autores afirmam que, de acordo com o modelo de bem-estar social, o diretor “[...] é visto como ‘um funcionário público’ que está claramente comprometido com uma concepção de interesse público, o que não pode ser reduzido à soma de preferências particulares” (YEATMAN, 1993, p. 348 *apud* GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 197-198). Conforme os autores, “bem-estar social” (*welfarism*) é um termo “guarda-chuva”, uma vez que abrange diferentes conceitos, em muitos momentos contraditórios, cujo centro é o interesse público e diferentes estratégias para atendê-lo. Ressaltam questões como:

[...] igualdade de oportunidades, valorização de todas as crianças por igual, relações de igualdade e apoio, acolhimento, concepção centrada na criança, escola não seletiva, assimilacionismo, multiculturalismo, antirracismo, respeito à diversidade sexual, práticas não sexistas, desenvolvimento de cidadãos críticos, participação democrática e transformação social. Além disso, “gestão colegiada, atendimento, profissionalismo e não exploração são valorizados” (CLARKE; NEUMANN, 1992, p. 17 *apud* GEWIRTZ; BALL 2011, p. 198).

Esses ideais se aproximam dos valores defendidos pela perspectiva de gestão democrática, que no âmbito internacional, em especial no Reino Unido, é denominada como “gestão na perspectiva do bem-estar social” (*welfarism*); entretanto, esse modelo tem disputado espaço com o chamado “novo gerencialismo”, que se acerca do modelo científico-racional e da concepção técnico-científica de gestão. Sob essa visão, o “novo gerente”, o “novo diretor”, “[...] uma boa administração envolvem a implementação tranquila e eficiente de objetivos situados fora da escola, dentro de limites também estabelecidos fora da escola. Não é papel do novo gerente questionar ou criticar esses objetivos e limites” (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 199). Nessa concepção, são enfatizados os “[...] propósitos instrumentais de escolarização – aumentando padrões e desempenhos conforme mensurados pela avaliação dos resultados, nível de frequência e destino dos egressos – e está frequentemente articulado a um

vocabulário da empresa, excelência, qualidade e eficiência” (GEWIRTZ; BALL, 2011, p. 199).

As diferenças entre as concepções de “gestão” baseadas no bem-estar social (*welfarism*) e no novo gerencialismo podem ser identificadas no quadro 10, a seguir:

Quadro 13 – Principais características do bem-estar social (*welfarism*) e do novo gerencialismo

Bem-estar social (<i>welfarism</i>)	Novo gerencialismo
Sistema de valores voltado ao serviço público	Sistema de valores orientado ao cliente
Decisões guiadas pelo comprometimento com “padrões profissionais” e valores: igualdade, assistência, justiça social	Decisões instrumentalistas guiadas por eficiência, custo-eficácia, busca por competitividade
Ênfase nas relações coletivas com os funcionários – por meio dos sindicatos	Ênfase nas relações individuais mediante a marginalização dos sindicatos e de novas técnicas gerenciais, tais como gerência de qualidade total (GQT) e gerência de recursos humanos (GRH)
Consultiva	Autoritária
Racionalidade substantiva	Racionalidade técnica
Cooperação	Competição
Gerentes socializados dentro da área e valores específicos do setor de bem-estar social: educação, saúde, assistência social	Gerentes socializados genericamente, <i>i.e.</i> , dentro da área dos valores da “gerência”

Fonte: Gewirtz e Ball (2011, p. 200).

Ao analisarmos essas características, percebemos que elas estão presentes nas políticas públicas recentes, especialmente no campo da gestão educacional e escolar, resultado do processo de internacionalização e transnacionalização das políticas públicas educacionais. Esse novo modelo ou nova gestão pública tem trazido implicações para a gestão escolar, modificando o conceito de “gestão democrática participativa”, que foi sendo construído juntamente com a democratização da sociedade brasileira pós-ditadura militar.

A seguir, abordaremos as questões conceituais que estão relacionadas à gestão democrática, seus elementos constituintes, sua trajetória e significação no contexto atual.

5.2 GESTÃO DEMOCRÁTICA: CONCEPÇÃO, CONSTITUIÇÃO E SIGNIFICAÇÕES

Ao abordamos os diferentes modelos de gestão que se fizeram presentes na história da gestão escolar das escolas públicas de nosso país, e os modelos que estão sendo evidenciados no contexto global, não podemos deixar de analisar o conceito de “gestão democrática e participativa”, que surgiu no Brasil a partir dos anos 1980, após disputas e tensionamentos. Esse princípio, que rege a gestão escolar em nosso país, foi consagrado na letra da

Constituição de 1988 e pela LDB 9394/96. Todavia, essa trajetória evidencia uma história repleta de avanços e recuos, de conquistas e desafios, de busca incessante por parte daqueles que acreditam no papel da educação para a transformação dos indivíduos e da sociedade.

Mediante as concepções e significações no que diz respeito à gestão democrática, julgamos importante refletir sobre o termo “democracia”. Segundo Wood (2011, p. 07), “[...] ‘democracia’ significa o que diz o seu nome: o governo pelo povo ou pelo poder do povo”. A autora destaca que a democracia pode apresentar diferentes significados. Assim, o “[...] governo pelo povo pode significar apenas que o ‘povo’, como um conjunto político de cidadãos individuais, tem o direito de voto”. Essa primeira representação está mais ligada ao conceito de “democracia representativa”, bastante presente na sociedade brasileira. Porém “democracia” também pode significar “[...] a reversão do governo de classe, em que o demos, o homem comum, desafia a dominação dos ricos” (WOOD, 2011, p. 07).

Conforme Bordenave (2013, p. 07-08), “Houve um tempo em que o triunfalismo dos regimes totalitários convenceu alguns filósofos sociais de que os homens tinham medo da liberdade e por isso trocavam facilmente sua autonomia pela segurança do autoritarismo”. Segundo o autor, tais filósofos ficariam surpresos diante dos movimentos populares que se posicionaram e enfrentaram os “regimes que negam ao povo o direito de participar”.

O autor destaca que, embora possa haver, mesmo nos tempos atuais, aqueles que defendam o autoritarismo, a maioria “prefere a democracia”. Atenta para o fato de que “[...] para um crescente número de pessoas, democracia não é apenas um método de governo onde existem eleições. Para elas, democracia é um estado de espírito e um modo de relacionamento entre as pessoas. Democracia é um estado de participação” (BORDENAVE, 2013, p. 08). Ou seja, quando pensamos sobre a democracia e sua materialização na sociedade, devemos pensar sobre as formas de participação existentes.

A democracia está em construção. Conforme Bobbio (2017, p. 23), “Para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual em si mesmo”. Por ela ser dinâmica e sujeita a modificações ao longo do tempo, conceituar a democracia não é tarefa fácil, pois ela sofre transformações decorrentes de seu processo de construção e (re)construção ao longo da história. No entanto, “Hoje, quando falamos de democracia ocidental referimo-nos a regimes surgidos há não mais de 200 anos, após as revoluções americana e francesa” (BOBBIO, 2017, p. 24). Como afirmou Demo (1988), a democracia é uma planta frágil que ainda precisa ser cultivada.

Para Bobbio (2017, p. 35, grifo do autor), apesar das diferentes concepções de “democracia”, há um acordo em compreendê-la como um modelo que se contrapõe “[...] a todas as formas de governo autocrático, é o de considerá-la caracterizada por um conjunto de regras (primárias fundamentais) que estabelecem *quem* está autorizado a tomar as decisões coletivas e com quais *procedimentos*”.

Em relação às modalidades de decisão, o autor afirma que existe uma regra fundamental na democracia: “[...] é a regra da maioria, ou seja, a regra à base da qual são consideradas as decisões coletivas- e, portanto, vinculatórias para todo o grupo-as decisões aprovadas ao menos pela maioria daqueles a quem compete tomar a decisão”. Além da regra da maioria, o autor também destaca o papel da unanimidade: “Se é válida uma decisão tomada por maioria, com maior razão ainda é válida uma decisão adotada por unanimidade” (BOBBIO, 2017, p. 36-37).

Para uma definição mínima de “democracia”, Bobbio destaca algumas condições indispensáveis:

[...] não basta nem a atribuição a um elevado número de cidadãos do direito de participar diretamente ou indiretamente da tomada de decisões coletivas, nem da existência de regras de procedimentos como a da maioria (ou, no limite, da unanimidade). É indispensável uma terceira condição: é preciso que aqueles que são chamados a decidir ou a eleger os que deverão decidir sejam colocados diante de alternativas reais e postos em condições de poder escolher entre uma e outra. Para que se realize essa condição, é necessário que os chamados a decidir sejam garantidos os assim denominados direitos de liberdade, de opinião, de expressão das próprias opiniões, de reunião, de associação etc.- os direitos à base dos quais nasceu o Estado liberal e foi construída a doutrina do Estado de direito em sentido forte; isto é, do Estado que não apenas exerce o poder *sub lege*, mas o exerce dentro de limites derivados do reconhecimento constitucional dos direitos “invioláveis” do indivíduo. Seja qual for o fundamento filosófico desses direitos, eles são o pressuposto necessário para o correto funcionamento dos próprios mecanismos predominantemente procedimentais que caracterizam um regime democrático (BOBBIO, 2017, p. 37-38).

A partir da afirmação de Bobbio (2017), podemos perceber que a base da democracia e de um regime democrático está relacionada ao povo, a sua participação nas decisões e às condições necessárias para exercer esse direito. Ao longo da história, ela foi materializada de diferentes formas: a democracia direta, a representativa, a participativa, e as formas que delas se derivaram.

[...] se hoje se pode falar de processo de democratização, ele consiste não tanto, como erroneamente muitas vezes se diz, na passagem da democracia representativa para a democracia direta quanto na passagem da democracia política em sentido escrito para a democracia social, ou melhor, consiste na extensão do poder ascendente, que até agora havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande sociedade política (e das pequenas, minúsculas, em geral politicamente irrelevantes

associações voluntárias), para o campo da sociedade civil, nas suas várias articulações, da escola à fábrica: falo de escola e de fábrica para indicar emblematicamente os lugares em que se desenvolve a maior parte da vida da maior parte dos membros da sociedade moderna [...] (BOBBIO, 2017, p. 90).

Nesse sentido, a concepção de “democracia” foi, ao longo do tempo, sofrendo alterações, pois estava sujeita às mudanças pelas quais passava a sociedade. Na pauta de reivindicação, cada vez mais estava presente a necessidade de ampliação dos espaços de participação e de tomada de decisões, outrora restritos a poucas pessoas ou grupos. O anseio pela democratização ultrapassou os limites do Estado, chegando a outros setores da sociedade, como a escola.

Lima e Santos (2018, p. 303) analisaram os dados sobre a democracia em âmbito global, e mostram um crescimento dos países considerados democráticos nas últimas décadas: “[...] em 1975, havia 52 entre 160 países, o que representava 33% do total; em 2015, de 204 países existentes, 125 eram considerados democráticos, ou seja, 65% dos países do globo”.

Diante desse contexto, podemos questionar: afinal, quais os critérios utilizados para classificar um país ou um governo como democrático? Os autores afirmam que o conceito de “democracia” é algo que ainda permanece em disputa e, ao voltarmos nosso olhar para a América Latina, “[...] praticamente todos os países podem ser considerados democráticos se os critérios forem eleições livres, direito de organização política, direito de manifestação, acesso ao sistema judiciário ou outros elementos formais que caracterizam esse regime” (LIMA; SANTOS, 2018, p. 303).

No entanto, a simples existência desses elementos garante de fato a democracia? Conforme Lima e Santos (2018, p. 303), com o surgimento de novos países considerados democráticos, “[...] surgem novos modelos de democracia, resultantes de diferentes histórias, culturas e arranjos institucionais; e eles trazem uma diversidade de situações, que a teoria democrática precisa compreender de modo a reformular seus modelos de análise”.

Em relação à materialização da democracia na sociedade, Wood (2011) alerta para o fato de que toda a democracia, em uma sociedade capitalista, apresenta limitações, pois “o capitalismo é, na essência, incompatível com a democracia”. Isso porque “[...] o capitalismo representa o governo de classe pelo capital, mas também no sentido de que o capitalismo limita o poder do ‘povo’ entendido no estrito significado político” (WOOD, 2011, p. 7-8). Conforme a autora:

Não existe um capitalismo governado pelo poder popular, não há capitalismo em que a vontade do povo tenha precedência sobre os imperativos do lucro e da

acumulação, não há capitalismo em que as exigências de maximização dos lucros não definam as condições mais básicas de vida (WOOD, 2011, p. 7-8).

Todavia, a materialização da democracia em nossa sociedade transcende as questões econômicas, pois se constitui em “[...] um processo globalizando que, tendencialmente, deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade. Não pode haver democracia sem pessoas democráticas para exercê-la” (PARO, 2016b, p. 33).

No que diz respeito à transposição do conceito de “democracia” para o campo educacional, ele também revela ser alvo de disputas e contradições. Conforme apontam Lima e Santos (2018) se, em âmbito mundial, não há um modelo de democracia a ser implementado, se a definição do termo é objeto de disputas entre teóricos, essa pluralidade se amplia quando aplicada ao campo educacional, especialmente no que diz respeito à gestão. Os próprios documentos norteadores das normas legais que instituíram o Estado democrático de direito em nosso país, que definem as diretrizes da educação, não têm esse conceito elaborado e definido:

A Meta 19 do PNE (2014-2024) não proporciona todos os elementos para definir a gestão democrática. A Constituição Federal de 1988, assim como outros documentos legais, por exemplo, a LDB e os Planos Nacionais de Educação, trata do princípio democrático da educação e reafirma o princípio da democracia sem, contudo, definir seu conteúdo dentro de um modelo normativo, o que torna mais complexa a constituição de indicadores de monitoramento (LIMA; SANTOS, 2018, p. 304).

Como nenhum dos documentos norteadores da política educacional brasileira citados por Lima e Santos (2018) definiu claramente esse conceito, delegando para os sistemas de ensino a responsabilidade da materialização do princípio da gestão democrática, esse foi sendo construído de diferentes formas.

Mas o que seria, de fato, uma gestão escolar democrática? Para Souza (2007),

A gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Este processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2007, p. 131).

Souza (2007, p. 131) complementa o conceito ao afirmar que “[...] a gestão da escola pública pode ser entendida pretensamente como um processo democrático, no qual a

democracia é compreendida como princípio, posto que se tem em conta que esta é a escola financiada por todos e para atender ao interesse que é de todos [...]”. Destaca que a gestão da escola pública também pode ser compreendida como método “[...] como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos” (*ibidem*).

Conforme Dourado (2013), a gestão democrática se constitui um:

[...] processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do “jogo” democrático e, conseqüentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (DOURADO, 2013, p. 97).

Souza (2007) e Dourado (2013) compreendem a gestão democrática como um processo, e em ambos os conceitos está presente a sua dimensão política, a autonomia, a participação efetiva dos atores que atuam na escola e sobre a escola, tendo como referência o papel dessa instituição, a tomada de decisões com base no diálogo, no aprendizado e respeito às regras democráticas, o acesso e transparência das informações, a democratização das relações.

Cury (2014) enfatiza o papel da gestão democrática como promotora da cidadania e de maior participação dos sujeitos na escola e na sociedade:

A gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares, é a forma não violenta que faz com que a comunidade educacional se capacite para levar a termo um projeto político pedagógico de qualidade e possa também gerar “cidadãos ativos” que participem da sociedade como profissionais comprometidos e não se ausentem de ações organizadas que questionam a invisibilidade do poder (CURY, 2014, p. 17).

Nesse sentido, para que a gestão democrática venha a ser possibilitada na escola, Paro (2016b, p. 126) evidencia a “[...] a necessidade de se instalarem mecanismos institucionais visando à participação política de grupos e pessoas envolvidas com as atividades escolares”. Entre os mecanismos, destaca os “[...] processos eletivos de escolha de dirigentes, colegiados com a participação de alunos, pais e a comunidade escolar, associações de pais e professores, grêmio estudantil, processos coletivos de avaliação continuada de serviços escolares etc. [...]” (*ibidem*).

Corroboram com essa opinião Drabach e Souza (2014) ao destacarem que:

A existência de mecanismos como eleição de diretores, a construção coletiva do projeto pedagógico e o Conselho Escolar potencializam o desenvolvimento da gestão democrática na escola, como espaço para o diálogo, a participação, a expressão dos anseios da comunidade escolar (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 229).

No entanto, os autores alertam para o fato de que “por si só estes instrumentos não são capazes de garantir que a democracia aconteça, mas, tampouco sem eles a escola poderá desenvolver uma gestão democrática”.

Diante do exposto, questionamos: quais são os princípios que devem integrar essa prática? Para Araújo (2000 *apud* GRACINDO, 2007, p. 35), “[...] são quatro os elementos indispensáveis a uma gestão democrática: participação, pluralismo, autonomia e transparência”.

A participação assume significados distintos no contexto escolar. Muitas vezes, é materializada “[...] como simples processo de colaboração, de adesão e de obediência às decisões da direção da escola” (GRACINDO, 2007, p. 36). Entretanto, para que ela se faça presente em seu verdadeiro sentido no âmbito escolar, são necessárias duas condições básicas: “1) O sentido público de um projeto que pertence a todos; 2) O sentido coletivo da sua construção, que oferece iguais oportunidades a todos, nas suas definições” (GRACINDO, 2007, p. 36). A participação “[...] requer a posição de governantes, não de meros coadjuvantes, ou seja, requer espaços de poder. Portanto, ela só é possível em clima democrático” (GRACINDO, 2007, p. 36). Destacamos que “A participação é, portanto, condição básica para a gestão democrática: uma não é possível sem a outra” (GRACINDO, 2007, p. 36).

Outra condição necessária é o pluralismo. Para Araújo (2000, p. 134 *apud* GRACINDO, 2007, p. 36), o pluralismo se constitui no “reconhecimento da existência de diferenças de identidade e de interesses que convivem no interior da escola e que sustentam, através do debate e do conflito de idéias, o próprio processo democrático”. No entanto, no que diz respeito à presença desse elemento no âmbito escolar, “a maior resistência encontrada a essa postura pluralista está, em grande parte, na conseqüente distribuição de poder que ela enseja” (GRACINDO, 2007, p. 36). O poder deve ser descentralizado e desconcentrado; como esclarece Bobbio (1994, p. 15 *apud* GRACINDO, 2007, p. 36), “uma sociedade é tanto melhor governada, quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central”.

Conforme Gracindo (2007, p. 36), para Barroso (1998), um elemento importante para a existência e materialização de uma gestão democrática e participativa é a autonomia. Seu conceito “[...] está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, à faculdade que os

indivíduos (ou as organizações) têm de se regerem por regras próprias”. Conforme Barroso (1998), esse elemento precisa estar presente na construção coletiva do PPP, uma das estratégias que visam à emancipação e à transformação social. Segundo Gracindo (2007, p. 37), para Araújo (2000), a autonomia deve estar relacionada com a democratização da escola em seus aspectos internos e externos, contribuindo para o desenvolvimento de “[...] duas facetas importantes da autonomia escolar: a autonomia da escola e a autonomia dos sujeitos sociais”.

Por fim, destacamos a transparência como elemento-chave para a gestão democrática. Sua necessidade está “ligada à ideia de escola como espaço público” (GRACINDO, 2007, p. 37). “Sua existência pressupõe a construção de um espaço público vigoroso e aberto às diversidades de opiniões e concepções de mundo, contemplando a participação de todos que estão envolvidos com a escola” (ARAÚJO, 2000, p. 155 *apud* GRACINDO, 2007, p. 37).

A existência de todos esses elementos somente será possível em uma cultura democrática; essa é a condição necessária para a existência e materialização de uma gestão democrática e participativa no âmbito das escolas, em especial das escolas públicas. “Assim, pode-se afirmar que em última instância, a cultura/postura democrática e o sentido público da prática social da educação são alicerces da gestão democrática” (GRACINDO, 2007, p. 37).

Parafraseando Pedro Demo (2004)⁸¹, poderíamos dizer que “participar é cuidar que o aluno aprenda”. Esse é o verdadeiro sentido da ampliação dos espaços participativos no âmbito escolar, isto é, promover a participação para que a aprendizagem significativa ocorra, promover uma gestão democrático-participativa para que isso seja possível, pois somente essa perspectiva de gestão poderá garantir a existência de mecanismos que possibilitam a concretude desse princípio.

5.3 DISPUTAS E TENSIONAMENTOS NA LUTA PELA GARANTIA DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA

A afirmação de Carlos Drummond de Andrade (2000, p. 29) “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei [...]” integra o poema “Nosso Tempo” e, embora escrito em 1945, em um contexto diferente do atual, serve de inspiração para refletirmos sobre a trajetória da gestão escolar no Brasil nas últimas décadas. Tal período foi marcado pela publicação de

⁸¹ Paráfrase elaborada com base no título do livro do conhecido pesquisador e professor brasileiro Pedro Demo, *Ser professor é cuidar que o aluno aprenda* (2004).

importantes marcos legais, mas que não são suficientes para garantir a materialização, no âmbito das escolas, de uma gestão democrática e participativa.

Os anos 1980 são marcados pelo fim da ditadura militar e o processo de redemocratização brasileira, que trouxe consigo os ventos da democracia, os quais passaram a soprar em espaços onde outrora esse princípio não havia sido vivenciado. Dessa forma, além do espaço político, surgiram lutas que buscavam a democratização de espaços sociais, entre os quais destacamos o setor educacional e a gestão escolar. Movimentos sociais, sindicatos e professores passaram a reivindicar a ampliação dos espaços de participação no campo educacional e o direito de votar para gestores escolares, embalados pelos acontecimentos que estavam vivenciando no cenário nacional.

A gestão escolar durante o período militar, ainda chamada de “administração escolar”, estava em sincronia com o modelo governamental implementado durante esse período, tendo como concepção o modelo oriundo da teoria da administração, que influenciou e incorporou elementos dessa perspectiva de gestão no campo educacional, com destaque para a tecnocracia e a existência de profissionais especialistas, planejadores com competência técnica administrativa que tinham o domínio da estrutura burocrática e acesso aos procedimentos de decisão. Os diretores eram indicados, geralmente, pelos chefes políticos locais, forma de escolha que já existia antes da ditadura, herança do coronelismo e de relações patrimonialistas que ainda se perpetuam em muitos lugares nos dias atuais em nosso país.

As relações escolares eram marcadas pela concentração de poder na pessoa do diretor. Aos demais profissionais da escola, como educadores, funcionários, cabia somente a execução de atividades e propostas que tivessem sido planejadas por especialistas. Não poderiam, não lhes era possibilitado participar desse processo (SOUZA; TAVARES, 2014). Além disso, salientamos que muitos profissionais participavam de modelo alienado, sem questionar os propósitos e os objetivos das ações das quais estavam participando.

Diante desse cenário, os anos 1980 são marcados pelos anseios de democratização do espaço educacional, da busca por espaços de deliberação, de ampliação dos espaços de participação. É importante destacar que a luta pela democratização da gestão educacional no Brasil não acontece de forma isolada, “[...] mas compõe um movimento mais amplo de redemocratização da sociedade brasileira e dos movimentos sociais que reivindicavam maior participação nas tomadas de decisão na sociedade” (MENDONÇA, 2000 *apud* DRABACH; SOUZA, 2014, p. 223). Nesse contexto, ocorreram disputas nos principais marcos e conquistas do período, como a Constituição Federal de 1988 e a LDB 9394/96; tais disputas

evidenciam, além de diferentes concepções de educação, a existência de diferentes projetos societários (PERONI; SCHEIBE, 2017) que buscavam formas de materializar-se num Brasil que estava adentrando os primeiros anos de democracia, a ser construída após 21 anos de regime ditatorial.

Os anos 1990 são marcados por conquistas como a LDB 9394/96, as disputas que envolveram a aprovação desse importante marco legal da educação em nosso país e pelo início da reforma do Estado, que modificou a concepção e o papel deste, trazendo implicações para o campo educacional e, em especial, para a gestão escolar. Sendo assim, procuramos, por meio deste estudo, apresentar e refletir sobre a trajetória da gestão educacional e escolar no Brasil a partir dos anos 1980, evidenciando as influências internacionais e nacionais que se fazem presentes nesse campo, suas diferentes perspectivas, sua materialização nos principais documentos.

Nesse sentido, buscamos na história elementos que nos ajudam a compreender os tensionamentos, avanços e disputas no que diz respeito à gestão democrática das escolas públicas em nosso país. No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, emergiram diversos movimentos pela redemocratização, entre os quais destacamos a Campanha pela Anistia e as Diretas Já, proposta pela Emenda Dante de Oliveira, que buscava eleições diretas para presidente a partir de 1985 (FAUSTO, 2001).

Foi durante o governo Geisel que se iniciou a “abertura que o general presidente definiu como lenta, gradual e segura” (FAUSTO, 2001, p. 489). Já durante o governo de Figueiredo, o último do período militar, ganhou força a campanha pela Anistia. No entanto, a lei aprovada no Congresso perdoou e anistiou presos políticos e aqueles praticados por motivação política, ou seja, torturados e torturadores. Conforme Fausto (2001, p. 504), “De qualquer forma, possibilitou a volta dos exilados políticos e foi um passo importante na ampliação das liberdades políticas”.

Novas bandeiras precisavam ser levantadas para que a redemocratização se materializasse no Brasil. Segundo Fausto (2001), em 1983, iniciou-se um dos maiores movimentos que marcaram o fim do período ditatorial: a Campanha pelas “Diretas Já”. A campanha ganhou força em 1984, com grandes comícios e organizações de comitês para defender essa causa. Para que as eleições diretas para presidente pudessem de fato acontecer, era necessária uma alteração da constituição. “A emenda constitucional que pretendia introduzir as eleições diretas ficou conhecida como Emenda Dante de Oliveira, nome do deputado do PMDB por Mato Grosso que a apresentou” (FAUSTO, 2001, p. 509). Contudo,

mesmo com grande apelo popular, a emenda não foi aprovada. Mesmo derrotada, deixou um legado de luta e desejo do retorno à democracia depois de 21 anos de regime de exceção.

As eleições de 1985 foram indiretas. Tancredo Neves foi eleito como novo presidente do Brasil, mas, como morreu antes de tomar posse, quem acabou assumindo foi José Sarney, o primeiro presidente civil após a ditadura. Sarney governou o Brasil de 1985 a 1990.

Logo no início de seu mandato, foi convocada a Assembleia Nacional Constituinte, que teria a tarefa de elaborar uma nova Carta Magna para o nosso país, pautada nos valores democráticos e no novo momento vivenciado no Brasil. Em relação a esse momento histórico, é importante salientar:

O sucesso na retomada do Estado de Direito, através da redemocratização política, foi fundamental, para que no processo constituinte de 1987, os representantes das populações afetadas pela ausência de uma democratização substantiva pudessem inserir e formalizar na Carta Magna princípios e garantias tendentes à declaração e efetivação dos direitos sociais (CURY, 2009, p. 200).

Datam desse período grandes mobilizações de educadores, que se congregavam em associações como a Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED) e o Centro de Estudos Educação Sociedade (CEDES). Essas associações foram responsáveis pela organização das Conferências Nacionais de Educação (CBEs) que aconteceram ao longo dos anos 1980.

Durante a realização da IV Conferência Brasileira de Educação⁸², foi promulgada a Carta de Goiânia. Durante o evento, “[...] seis mil participantes, vindos de todos os estados do país, debateram temas da problemática educacional brasileira, tendo em vista a indicação de propostas para a nova Carta Constitucional” (ANDE; ANPED; CEDES; CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 5).

Entre os 21 princípios básicos da educação a serem inscritos na Constituição, destacamos os itens 19 e 20, que deram origem ao princípio da gestão democrática garantido posteriormente pelo artigo 206 da nova Carta Magna:

19. O Estado deverá garantir à sociedade civil o controle da execução da política educacional em todos os níveis (federal, estadual e municipal), através de organismos colegiados, **democraticamente constituídos**.

20. O Estado assegurará **formas democráticas de participação** e mecanismos que garantam o cumprimento e o controle social efetivo das suas obrigações referentes à educação pública, gratuita e de boa qualidade em todos os níveis de ensino (ANDE; ANPED; CEDES; CARTA DE GOIÂNIA, 1986, p. 9-10, grifos nossos).

⁸² Conferência que aconteceu em Goiânia de 2 a 5 de setembro de 1986.

Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal de 1988, que garantiu uma série de direitos até então negados à grande parcela da população brasileira; por isso, é conhecida como a Constituição Cidadã. Entre os direitos legitimados, está a educação, materializada nos artigos 205 a 214. Destacamos a garantia prevista no artigo 206, inciso VI, que consagra a gestão democrática do ensino como um dos princípios segundo os quais o ensino e a educação brasileira será ministrada (BRASIL, 1988).

Conforme Cury, o capítulo da educação presente na Magna Carta incorporou em seu texto e traduziu em preceitos legais os clamores de educadores brasileiros que desejam a democratização da sociedade e da escola pública. Segundo o autor, o que motivou esse clima foi a “valorização da democracia como saída para as mazelas do país” (CURY, 2009, p. 200).

Ao vincular recursos para a “manutenção e o desenvolvimento do ensino”, o texto constitucional abriu caminhos para temas polêmicos, “como o repasse de verbas públicas para o ensino privado e o ensino de religião na escola pública” (COSTA, 2002, p. 20). O repasse de recursos foi objeto de muito impasse, pois alguns constituintes defendiam que os recursos públicos deveriam ser destinados exclusivamente às escolas públicas; contudo, a lei foi aprovada permitindo que o ensino privado também pudesse ser beneficiado com repasses dos recursos públicos.

A CF de 1988, além de reconhecer a educação como um direito subjetivo, referendou princípios importantes para esse setor, entre os quais apontamos a gestão democrática, como apontam Silva e Peroni (2013):

Foram significativas as incorporações das reivindicações dos movimentos sociais pela Carta Magna de 1988. No que tange à educação, e em específico, à gestão dos sistemas escolares, a Constituição contemplou no artigo 206 o anseio dos referidos movimentos pela democratização da educação, mediante o inciso VI: “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (SILVA; PERONI, 2013, p. 248).

É importante destacar que “[...] nenhuma Constituição anterior a de 1988, fez menção a esse princípio e sua inclusão estava associada ao fato de existirem, no início dos anos 1980, “grandes movimentos sociais na perspectiva da redemocratização do país” (CAMARGO, 1997, p. 100 *apud* DRABACH; SOUZA, 2014, p. 224).

Oliveira, Moraes e Dourado (2008, p. 1) reforçam essa afirmação e destacam que, “Apesar de as lutas em prol da democratização da educação pública e de qualidade fazerem parte das reivindicações de diversos segmentos da sociedade há algumas décadas, essas se intensificaram a partir da década de 1980 [...]”, resultado do processo de redemocratização do

Brasil. Esses movimentos foram importantes e levaram à “aprovação do princípio de gestão democrática na educação, na Constituição Federal art. 206” (*ibidem*).

Os tensionamentos entre ensino público e privado também foram intensos no que diz respeito à democratização da gestão e ampliação dos espaços de participação, “[...] uma vez que os defensores da escola pública defendiam a participação de toda a comunidade escolar na administração da instituição de ensino, em contraposição aos interesses das escolas privadas que pretendiam minimizar tais espaços de participação” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.422). Entretanto, ao ser definido, o princípio da gestão democrática ficou restrito ao ensino público.

Miranda e Pasquini (2012, p. 1.419) destacam que a CF de 1988 expressou o desejo das lutas dos anos 1980, dentre eles os “[...] princípios fundamentais a autonomia, a descentralização e a participação da comunidade escolar, inclusive nos processos decisórios e na elaboração das políticas educacionais”. Ou seja, além dos anseios pela democracia em nosso país, manifestava o desejo de democratização e ampliação da participação na formulação das políticas públicas e na conformação dos destinos das escolas, sobretudo das escolas públicas em nosso país. No entanto, as autoras ressaltam que esses valores foram ressignificados com o advento do neoliberalismo e das deliberações, emanadas pelas agências multilaterais, que passam a ter grande influência na constituição das políticas educacionais a partir dos anos 1990, com a reforma do Estado.

Dessa forma, mesmo a Constituição Cidadã garantindo a gestão democrática no âmbito das escolas públicas, a sua materialização ainda estava no horizonte e nos desejos de muitos brasileiros que almejavam uma escola pública, gratuita, laica e democrática para todos, afinal, como nos diz Carlos Drummond de Andrade (2000), “Os lírios não nascem da lei”. Para isso, um longo caminho de lutas será necessário a fim de que a gestão democrática se concretize no âmbito de nossas escolas.

Um dos primeiros tensionamentos vivenciados no campo educacional no período pós-aprovação da CF de 1988 foi a elaboração, tramitação e aprovação da LDB, hoje conhecida como Lei n. 9.394/96. Conforme Silva e Peroni (2013, p. 248), coube à LDB a regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a educação: “Após oito anos de tramitação no Congresso Nacional, a nova Lei foi fruto de muita polêmica e

descontentamentos por parte da sociedade civil, sobretudo pelas entidades que compunham o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”⁸³.

Bolmann e Aguiar (2016) destacam o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) e sua luta na defesa de financiamento público somente para as instituições públicas:

O FNDEP procurava manter as organizações coesas em torno da luta pela escola pública, reivindicando o financiamento público exclusivo para as instituições públicas de ensino, que, por meio do amplo e profundo questionamento da estrutura capitalista, procurava manter vivo o debate ideológico entre o público e o privado na educação brasileira (BOLMANN; AGUIAR, 2016, p. 412).

Em relação à tramitação do projeto da nova LDB, segundo Silva e Peroni (2013, p. 248), “O Fórum acreditava que o Projeto do Senador Cid Sabóia contemplava seus princípios defendidos – em termos gerais – por uma escola pública, democrática, gratuita e de qualidade [...]” e tecia críticas ao projeto de Darcy Ribeiro, “assinalando, dentre outras alterações feitas por este, a questão da gestão democrática”.

Desse modo, após intensos debates e disputas, foi aprovada a LDB n. 9394/96. Bolmann e Aguiar (2016) assim descrevem esse momento:

[...] o acirramento dessa disputa teve como resultado a aprovação definitiva, em 17 de dezembro de 1996, de uma nova LDB, cujos princípios gerais contemplavam o projeto Darcy/MEC e não o original da mesma Casa. O presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, sem perder tempo, sancionou a lei em 20 de dezembro de 1996, sob nº 9.394, de 1996 (BOLMANN; AGUIAR, 2016, p. 418).

Para as autoras, “As entidades que compunham o FNDEP consideraram, ainda, que a Lei nº 9.394/1996 demarcou a vitória de uma determinada concepção de Estado e de sociedade que pode ser denominada de neoliberal [...]” (BOLMANN; AGUIAR, 2016, p. 419). Dessa maneira, a aprovação da LDB n. 9.394/96 foi resultado de concepções diferentes de “sociedade” e “educação”, sendo que o resultado final evidenciou a força dos interesses privados em relação à educação em nosso país e marcou as ações que aconteceriam nas décadas posteriores.

⁸³ O Fórum em Defesa da Escola Pública surgiu na década de 1980. Conforme Martins e Almeida (2016, p. 2), “Trata-se de um movimento que perpassou as décadas de 1980, 1990, 2000 e continua a sua defesa e seu horizonte por políticas públicas de formação humana em detrimento de políticas públicas para formação de recursos humanos.” De acordo com os autores, “O Fórum Nacional da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito foi oficialmente lançado na cidade de Brasília em 9 de abril de 1987, através da Campanha Nacional pela Escola Pública e Gratuita. O lançamento foi acompanhado de um Manifesto – o ‘Manifesto em Defesa da Escola Pública e Gratuita’” (MARTINS; ALMEIDA, 2016, p. 5-6).

Em relação à LDB e seus desdobramentos, as autoras retratam as disputas que se acirraram nas décadas de 1980 e 1990 no campo da educação e da gestão, evidenciando projetos contraditórios de sociedade e de educação:

De um lado, setores organizados elaboram uma proposta que refletia a defesa de princípios éticos voltados para a busca de igualdade e de justiça social, explicitando concepções de ser humano, de mundo, de Estado, de sociedade, de democracia, de educação, de autonomia, de gestão, de avaliação, de currículo, radicalmente distintas daquelas que os setores sociais hegemônicos vinham utilizando para manter a lógica perversa e excludente, subordinada aos interesses do capital. De outro, a educação transformava-se, na concepção da Organização Mundial do Comércio (OMC), em uma mercadoria, cujo valor agregado dependia, como qualquer outro produto, das oscilações do mercado (BOLMANN; AGUIAR, 2016, p. 419-420).

Essas disputas iriam se acirrar no desenrolar dos anos 1990 e nas duas primeiras décadas dos anos 2000, com a proposta dos agentes hegemônicos mundiais de uma agenda global para a educação; suas ações e recomendações influenciariam as políticas públicas para esse campo, propondo a modificação de suas formas de gestão com a introdução de mecanismos e instrumentos de mercado que passariam a ser utilizados na administração pública e, em especial, na administração e gestão da educação pública.

Na próxima seção, analisaremos as diferentes formas de escolha do gestor escolar e suas relações com os modelos de gestão. Dentre as formas existentes, serão destacadas as consideradas menos democráticas e aquelas que mais se aproximam dos princípios democráticos, entre elas a eleição, que se constitui uma das estratégias que poderá contribuir para a materialização de uma perspectiva de gestão democrática.

5.4 FORMAS DE ESCOLHA DO GESTOR: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO ESCOLAR

Ao lançarmos um olhar sobre a gestão escolar no Brasil, um dos temas recorrentes é a valorização da figura do gestor escolar. Isso porque, quando falamos em gestão, continua muito presente a associação desta com a figura do gestor. Conforme Paro (2016b, p. 15), o que prevalece até hoje em nossas escolas é “um sistema hierárquico que pretensamente coloca todo o poder nas mãos do diretor”. Por mais que tenhamos avançado no que diz respeito à democratização de nossa sociedade, democratizar a escola e suas formas de gestão ainda representa um desafio.

“Não é possível falar das estratégias para se transformar o sistema de autoridade no interior da escola, em direção a uma efetiva participação de seus diversos setores, sem levar

em conta a dupla contradição que vive o diretor de escola hoje” (PARO, 2016b, p. 15). Conforme o autor, o gestor escolar é considerado a autoridade máxima no âmbito escolar, porém seu poder e autonomia são relativos, uma vez que precisa atender às exigências do sistema, no qual a instituição está inserida aos escalões superiores. O gestor de escola pública também convive com outro grande problema: a falta de recursos que traz implicações para a gestão e organização escolar.

Paro (2015) revela que, desde os anos 1930, percebe-se, no Brasil, uma valorização da administração das escolas públicas e da figura do diretor. Ele afirma que, “Quer como aquele que coordena (e controla) o trabalho de todos, quer como líder que estimula subordinados e comanda a proposição e o alcance de metas, o diretor é considerado por todos como o elemento mais importante na administração da escola” (PARO, 2015, p. 20).

Contudo, ao mesmo tempo que há uma valorização da função, atribui-se também ao diretor a responsabilização pela situação da educação pública brasileira. O autor constata que, “[...] se o ensino não está bom, grande parte da culpa cabe à má administração de nossas escolas, em especial daquelas mantidas pelo poder público” (PARO, 2015, p. 17-18).

Diante disso, ganha força o discurso daqueles que “[...] são a favor de uma maior ‘eficiência’ da administração escolar como a única ou precípua preocupação com os custos do ensino –, a justificativa comum é a de que o ensino é importante e é por isso que deve realizá-lo da forma mais racional e eficiente” (PARO, 2015, p. 18). Esses sujeitos defendem que “é fundamental o modo como a escola é administrada” (*ibidem*).

O autor argumenta que “A valorização exacerbada do papel do diretor escolar é empregada às vezes como mero alibi para as causas do mau ensino [...]”, utilizada pelos governos das diferentes esferas e outros atores que procuram minimizar outros fatores importantes para o sucesso escolar, como a “[...] carência de recursos e os baixos salários dos profissionais da educação. Tais pessoas atribuem ao diretor a responsabilidade quase total pelos destinos da escola” (PARO, 2015, p. 20).

No entanto, o discurso de eficiência e eficácia não está relacionado à qualidade social da educação, e sim a grupos privados que pretendem tornar a educação um mercado. Assim, é preciso que denigrem tudo que é público, em especial a educação e a gestão pública nesses espaços, para que possam assumir esse importante setor da sociedade brasileira.

A partir desse contexto de valorização e, por outro lado, de culpabilização da figura do gestor escolar, podemos questionar e analisar como ocorre o processo de escolha para essa

função nas escolas públicas brasileiras, isso porque a maneira como é escolhido o gestor de escola apresenta indicativos de como se conforma a gestão escolar. Conforme Paro (2003):

O que se constata é que a forma como é escolhido o diretor tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja pela sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja, ainda na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, seja finalmente, nos interesses com os quais estará comprometido na busca desses objetivos (PARO, 2003, p. 7-8).

Dourado (2013, p. 96), “Ao mapear essas modalidades de provimento ao cargo de diretor, busca situar, nos embates e perspectivas dessas formas de provimento, elementos para a rediscussão das políticas educacionais em curso, ressaltando, sobretudo, a relação entre essas e a democratização da gestão escolar”. Percebe-se que a forma de escolha é um dos elementos importantes que pode contribuir para a democratização da educação e da gestão em nosso país. Paro (2016b) destaca esse elemento como ingrediente primordial da democratização; porém, ressalta que precisa estar vinculado a outras medidas que possam promover de fato a transformação do espaço escolar.

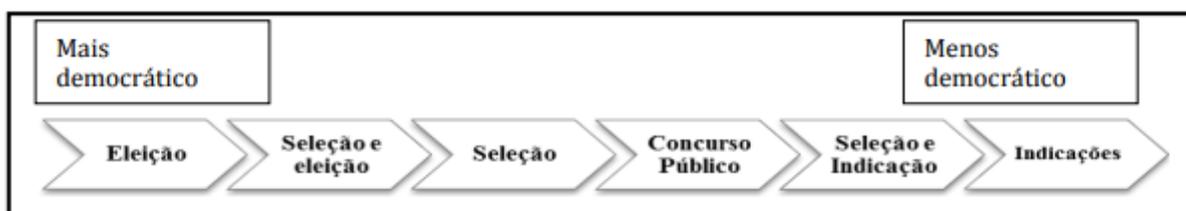
Uma das estratégias que pode contribuir para a materialização da gestão democrática é a forma de escolha de seus dirigentes. Para Dourado (2013, p. 98), devemos problematizar as “[...] as formas de gestão e provimento ao cargo de dirigente escolar enquanto canal de democratização nas relações escolares”. Dourado (2013, p. 102) identifica, por meio de pesquisa realizada na década de 1990, cinco formas/propostas que prevaleciam nas escolas brasileiras nos anos 1980: “[...] 1) diretores livremente indicados pelos poderes públicos (estados e municípios), 2) diretor de carreira; 3) diretor aprovado em concurso público; 4) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas; e 5) eleição direta para diretor”.

Paro (2003) menciona os estudos de Dourado (1990) e outros pesquisadores da temática e, a partir deles, identifica, dentre as modalidades de escolha do gestor, três das quais se derivam as demais: a nomeação⁸⁴, o concurso público ou aferição de competência técnica e a eleição. “É certo que há formas combinadas, mas a base para as formas de provimento adotadas no Brasil advém daquelas modalidades [...]” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 230). São essas formas que analisaremos posteriormente.

⁸⁴ No âmbito da presente pesquisa, a nomeação (PARO, 2003) refere-se à escolha do gestor escolar por meio de indicação política, também chamada somente de “indicação”.

Drabach e Adrião (2017, p. 5-6), com base nas contribuições de Paro (2003) e nos estudos de Dourado (2000), Abdian e Manfio (2013), ressaltam o aparecimento de novas formas de escolha, chamadas “mistas”, entre as quais destacam “seleção seguida de eleição e a seleção seguida de indicação”; essas possibilidades foram identificadas “[...] no questionário do SAEB destinado aos diretores escolares. A primeira aparece desde 1997 e a segunda aparece, pela primeira vez, no questionário de 2013”. As autoras classificam as formas de escolha dos gestores escolares no Brasil por meio de uma escala que vai do modelo mais democrático ao menos democrático, sendo a eleição considerada o modelo mais democrático, e a indicação, o modelo menos democrático.

Figura 10 – Formas de provimento dos dirigentes escolares considerando seu conteúdo democrático



Fonte: Drabach e Adrião (2017, p. 07).

Todos os autores consultados convergem no sentido de que a *indicação* é a forma mais conservadora de escolha do gestor escolar. Dourado (2013, p. 102) destaca que essa forma era a “que mais coaduna e contemplava as formas mais usuais de clientelismo”. É enfático ao afirmar que a indicação “[...] permitia a transformação da escola naquilo que, numa linguagem do cotidiano político, pode ser designado como ‘curral’ eleitoral, por distinguir-se pela política de favoritismo e marginalização das oposições [...]” (DOURADO, 2013, p. 102). Além disso, como o diretor não precisava do respaldo da comunidade para assumir a função, e sim de uma indicação do poder executivo, seja ele municipal, estadual ou federal, essa forma “[...] caracterizava-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2013, p. 102).

Arroyo, no início dos anos 1980, enfatizou o papel político do gestor escolar destacando a indicação político-partidária utilizada ao longo do tempo como artifício de manutenção do poder. “O diretor de unidade de ensino no sistema escolar público sempre foi um cargo de confiança do poder central ou local. Acompanhando a história da escola pública, observamos que ele sempre foi um dos mecanismos no jogo do poder e da barganha política”. Acrescenta a relação existente entre a indicação e o poder atribuído ao gestor, que influencia

os diferentes sujeitos que compõem a comunidade e a rede escolar. “A figura do diretor escolar era uma das peças importantes no controle dos docentes e da rede escolar”. Como a análise foi realizada no período em que o Brasil vivenciava a abertura política, as lutas pela ampliação dos espaços de participação social e política, o autor afirma que existiam “[...] vozes isoladas que pressionam pela autonomia administrativa da escola e propõem como uma das medidas a autonomia da função de direção” (ARROYO, 1983, p. 128). Essas vozes vão estar presentes nos movimentos dos educadores e movimentos sociais ao longo dos anos de 1980 e 1990, possibilitando a materialização do princípio da gestão democrática na legislação brasileira. Esses movimentos também viriam reivindicar formas mais democráticas de escolha do gestor escola.

Paro (2011, p. 37) declara que a indicação (nomeação), que “[...] tem como base o critério político-partidário, é comumente considerada a pior alternativa, em virtude do clientelismo político que ela alimenta e a falta de base técnica que a sustente [...]”. O autor ressalta que o candidato não é escolhido com base em sua experiência em educação ou conhecimento na área educacional, mas com base na afiliação partidária, sendo que o partido ou coligação que venceu as eleições, a partir dessa prerrogativa, usa as urnas para legitimar o poder de nomear seus auxiliares, inclusive os diretores de escola. Paro (2003) evidenciou que, em nome do clientelismo, vereadores e prefeitos, representantes políticos que deveriam defender os interesses da população, em inúmeros momentos se manifestaram contrários a formas mais democráticas de escolha, como as eleições, uma vez que viam a indicação como meio de manter seus interesses e apadrinhamento de seus correligionários.

Em relação à *indicação* como forma de escolha do gestor, Drabach e Adrião (2017) sintetizam o pensamento de vários autores ao afirmarem que essa é a forma menos democrática de escolha, por apresentar estas características:

- a) os critérios para a escolha de diretores são essencialmente subjetivos, recaem sobre os que merecem confiança pessoal e política; b) Não há regulamentação para admissão e demissão nesta forma de escolha (MENDONÇA, 2000); c) Possui um caráter autoritário uma vez que “o papel do diretor, ao prescindir do respaldo da comunidade escolar caracteriza-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (DOURADO, 2000, p. 83); d) Traz em seu bojo a marca do clientelismo político (PARO, 2003). (DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 9).

Souza (2007, p. 165) afirma que indicação reconhece “[...] na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor ‘escala’ e, como tal, tem antes de tudo a

tarifa de chefiar uma repartição pública”. O autor afirma que “do contrário não haveria disputa na definição de quem indicaria quem para ocupá-lo”. Para Drabach (2013, p. 105), “A escolha de diretores através de indicação vincula o trabalho do diretor com quem o indicou, quase sempre um político ou técnico das Secretarias de Educação. Seu compromisso, portanto, é com quem os colocou naquele cargo e não com a comunidade escolar”.

Diante das pesquisas analisadas, podemos inferir que a maioria dos pesquisadores brasileiros que abordam a gestão educacional em seus estudos concorda que a indicação é a forma de escolha de diretores que menos se aproxima das práticas democráticas, pois, a partir de sua origem, legítima práticas clientelistas e autoritárias que acabam também se propagando no espaço escolar; o gestor indicado fica atrelado a quem o indicou, comprometido com o partido ou pessoa responsável pela sua nomeação. Como afirmou Paro (2011, p. 38), “Se existe uma virtude do processo de escolha política, ela está no fato de que, sendo uma alternativa antidemocrática, ela aparece antidemocrática aos olhos de todos, de tal modo que só muito raramente se encontra alguém, entre educadores, funcionários e usuários da escola [...]”, que declare abertamente ser favorável a essa medida. Ao relacionar a forma de escolha ao modelo de gestão escolar, Drabach (2013, p. 154) destaca que, “[...] subjacente às indicações políticas, está uma compreensão da gestão escolar que se aproximaria do modelo patrimonial”. Esse modelo, apesar dos avanços na sociedade, ainda traz heranças da história brasileira, do domínio das oligarquias, do clientelismo e do favorecimento político.

Outra forma de escolha é o *concurso público*. Segundo Dourado (2013, p. 103), “[...] vários interlocutores têm defendido esta tese por se imputar a ela a objetividade de escolha de méritos intelectuais”. No entanto, enfatiza “[...] que a administração escolar, por não se resumir à dimensão técnica, mas por configurar-se como ato político, tem sua trajetória reduzida, no bojo desta modalidade, à rotinização das atividades administrativas e burocráticas [...]” (*ibidem*), sendo que o processo político-pedagógico é colocado em segundo plano.

O autor defende que o concurso público deve ser uma prática consagrada “como forma de ingresso para a carreira docente no setor público” (DOURADO, 2013, p. 103); entretanto, não é considerada a forma ideal para a escolha do gestor escolar. Paro (2011, p. 38) se aproxima das ideias de Dourado (2013) ao declarar que “[...] o concurso não tem nada a oferecer em termos democráticos para substituir a simples nomeação política”. Isso porque o concurso, com provas e títulos, tem como base apenas o critério técnico e a comprovação dos conhecimentos exigidos; contudo, conforme o autor, é preciso “[...] reconhecer que, à

liberdade dos candidatos a diretor para escolherem sua escola não corresponde nenhuma liberdade dos usuários e trabalhadores da escola para escolherem seu diretor” (PARO, 2011, p. 38).

Scalabrin (2018) destaca que a escolha do gestor por concurso público “[...] não contempla a dimensão política da função. A nomeação e designação para a escola dão-se de forma aleatória, dependendo da classificação da candidata ou candidato e das vagas abertas”. Outro ponto a ser destacado é que “[...] não há manifestação da vontade da comunidade escolar, não há participação dela no processo de escolha da diretora ou diretor, o que nos permite, afirmar, igualmente, que é uma das formas menos participativa de escolha da direção escolar” (SCALABRIN, 2018, p. 135).

Conforme Drabach (2013, p. 154), “[...] a forma de escolha de dirigentes escolares através de concurso público ou através de algum mecanismo de aferição da competência técnica dos candidatos é configurada como um modelo de gestão que se aproxima da compreensão gerencial”. Scalabrin (2018, p. 135) esclarece, em nota de rodapé, que encontrou indícios dessa concepção nos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina, pois o “[...] ‘plano de gestão’ precisa ser aprovado pelo Governo Estadual e, se não for aprovado, a candidata ou candidato não poderá participar da consulta à comunidade”. No nosso entendimento, essa é uma forma mista de escolha, que será analisada posteriormente.

Em relação às *eleições para gestores escolares*, “[...] tem sido, historicamente, uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais e, particularmente, pelo movimento dos professores como uma das formas mais democráticas, apesar de se representar também como uma grande polêmica”. Sobre prática dessa medida, o autor assinala que assume formas variadas; no entanto, alerta para o fato de não podermos “[...] imputar à eleição, por si só, a garantia de democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático” (DOURADO, 2013, p. 104). Dourado (2013, p. 105) destaca a importância de não se “negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares”.

Conforme Dourado (2013),

A eleição direta tem sido apontada como um canal efetivo de democratização das relações escolares. Trata-se da modalidade que se propõe a resgatar a legitimidade do dirigente como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar. Em que pesem os limites que se interpõe no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, entendemos ser a eleição para

dirigentes uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos visando à democratização da escola (DOURADO, 2013, p. 109).

O autor defende que é preciso democratizar a escola e suas relações, sendo que a eleição como forma de escolha do gestor escolar pode contribuir nesse processo, aliada a outras medidas.

Sobre a legitimidade das eleições, Paro (2015, p. 117-118) advoga que “[...] o diretor, além do técnico (que já foi aferido em concurso para professor), tem uma função essencialmente política”. Diante da essência de sua função, que vai além do caráter meramente técnico, o autor argumenta que a forma de escolha por meio da eleição representa a “[...] escolha livre pelas pessoas que ele vai dirigir, e das quais necessita de apoio e legitimidade [...]” (PARO, 2015, p. 117-118).

O autor também alerta para o uso de argumentos e possíveis “perigos” que a eleição pode trazer em sua efetivação, usados por aqueles que não desejam que essa prática seja materializada nas escolas:

[...] o perigo (e as histórias) de conflitos e influências políticas nas eleições não pode servir de argumento contra estas, primeiro, porque confunde eleição de diretores com eleição entre partidos políticos, o que não precisa e não deve ser e, segundo, porque expressa uma concepção equivocada de eleição, como uma solução para todos os problemas, e não um processo que envolve riscos mas que é a forma mais civilizada de se exercer o poder entre os sujeitos (PARO, 2015, p. 118).

Paro (2011, p. 39) afirma que “[...] a modalidade de escolha que mais se adéqua às peculiaridades da função de diretor é a sua eleição pela comunidade escolar”. Para ele, esta é apenas uma das medidas necessárias para se implementar a democracia e, por si só, não garante a efetivação da democratização dos espaços escolares. Apoiando-se nas pesquisas de Dourado (2000), Souza (2007), Paro (2003), Drabach e Adrião (2017, p. 07) alegam que “A eleição de diretores é considerada na literatura brasileira um instrumento de democratização das relações escolares [...]”. Drabach (2013, p. 154) destaca que “O processo de escolha através de eleição se constitui na forma mais democrática de entender esta função na escola”.

Scalabrin (2018, p. 138) destaca a participação da comunidade no processo de eleição, “[...] o que nos permite afirmar que é a forma mais participativa de escolha da direção escolar e, portanto, um dos elementos mais importantes (não o único) da democratização da gestão escolar, da efetivação da gestão democrática do ensino”.

A autora também defende que “[...] a eleição é a forma de escolha da direção escolar que melhor corresponde à compreensão da sua função política, pedagógica e técnica, quando o processo prevê também a exigência de critérios técnicos específicos”. A dimensão política é contemplada, pois “envolve a participação da comunidade escolar no processo de escolha”; a eleição reconhece a dimensão pedagógica “na medida em que somente professora e professor ou técnica e técnico-administrativo em educação pode concorrer à função, geralmente com tempo mínimo de experiência na profissão e com graduação ou pós-graduação na área da educação”; e a dimensão técnica está presente “quando exige capacitação técnica através de formação específica ligada ao âmbito da gestão escolar (anterior ou posterior à eleição) ou submete os interessados à prova ou processo de credenciamento (enquanto prova técnica)”. (SCALABRIN, 2018, p. 138). Todavia, esclarece que, ao “[...] delimitar critérios técnicos combinados ao processo de eleição, [...] não defende [...] a meritocracia ou os princípios da Nova Gestão Pública” (SCALABRIN, 2018, p. 145).

Entre as novas formas de escolha do gestor escolar, está a seleção. Conforme Drabach e Adrião (2017), o critério utilizado por essa modalidade é meramente técnico. De acordo com as autoras, “[...] o diretor escolhido por esse mecanismo não ocupará um cargo de carreira, sua função é temporária e o tempo de permanência é determinado pelo sistema de ensino” (DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 9). Para a escolha do gestor, são utilizados vários instrumentos, entre os quais sublinham-se “[...] análise de currículo, prova de conhecimentos específicos, defesa de projeto de gestão, apresentação de títulos, etc.” (DRABACH; ADRIÃO, 2016, p. 9). Percebe-se que essa forma de escolha está mais alinhada à concepção gerencialista de gestão escolar, que valoriza mais os critérios técnicos no processo de escolha do gestor.

Em seus estudos, as autoras evidenciaram que “A seleção tem sido associada a outras formas de escolha como, por exemplo, a eleição e a indicação, dando origem às **formas mistas**” (DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 9, grifo das autoras). Conforme Drabach (2013, p. 154), nos processos mistos, estão presentes “[...] princípios democráticos e gerenciais, uma vez que há a participação da comunidade na escolha, mas há também uma preocupação com a aferição da competência técnica dos diretores escolares”. Drabach e Adrião (2017) identificaram essas formas no questionário direcionado ao gestor escolar no Sistema de Avaliação da Educação Básica no Brasil (SAEB)⁸⁵. Por meio desse instrumento, foram

⁸⁵ Conforme informações disponíveis no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) é composto por um conjunto de

apontadas como formas mistas “seleção e eleição” e “seleção e indicação”. No processo de escolha por “seleção e eleição”, os critérios “[...] conciliam procedimentos pautados na verificação de conhecimentos específicos (provas, análise de projetos etc.) com procedimentos de avaliação da liderança política do candidato” (DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 9). Já a forma “seleção e indicação”, de acordo com as autoras, “[...] concilia critérios que buscam auferir ‘conhecimento específico’ com alguma forma de indicação pelos gestores do sistema educacional” (DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 9).

Segundo as autoras, as formas mistas podem representar diferentes concepções de “gestão”, sendo que a “seleção e eleição” aproximam-se mais da gestão democrática, e a “seleção e indicação” estão mais atreladas à concepção convencional de “gestão” (DRABACH; ADRIÃO, 2017). Fazendo a análise de uma série histórica de dados do SAEB ao longo dos anos de 1997, 2003, 2011 e 2013, Drabach e Adrião (2017, p. 10) inferiram que “[...] houve uma diminuição das formas mais democráticas de escolha de diretores como a eleição e uma tendência à valorização de critérios ‘técnicos’ [...]”.

Ao caracterizar o modelo misto de escolha de gestores escolares, Drabach (2013, p. 157-158) afirma que esse “[...] admite também a eleição, desde que seja atestada primeiramente a competência do candidato. Esse critério está relacionado à compreensão gerencial de gestão, que exige um gestor capacitado, com conhecimento específico da área administrativa na qual irá atuar”. Esclarece que, a partir da reforma do Estado e da educação, intensificada no Brasil na década de 1990, e da descentralização de muitos processos que eram anteriormente realizados de forma centralizada pelos sistemas de ensino, muitos gestores passaram a executar tarefas técnicas como licitações para a compra de materiais, argumentação utilizada para a introdução de critério da competência técnica. A utilização desse critério está centrada “[...] apenas na dimensão administrativa da gestão e que a eleição por si só não seria capaz de garantir, por isso a introdução de processos mistos de escolha de diretores” (*ibidem*).

Segundo a autora, “Ao destacar apenas a face técnica da gestão, ignora-se a dimensão pedagógica dos processos democráticos e o potencial de transformação inerente a eles”

avaliações externas em larga escala que permitem realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de alguns fatores que possam interferir no desempenho do estudante, fornecendo um indicativo sobre a qualidade do ensino ofertado. Por meio de provas e questionários aplicados periodicamente pelo INEP, o SAEB permite que os diversos níveis governamentais avaliem a qualidade da educação praticada no País, de modo a oferecer subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas com base em evidências. O desempenho dos estudantes no SAEB e os dados sobre aprovação obtidos no Censo Escolar compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). (Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/educacao-basica/saeb>. Acesso em: 22 set. 2018).

(DRABACH, 2013, p. 158). Sua pesquisa, realizada com base nos dados do SAEB coletados nos anos de 1997, 2003 e 2007, inferiu que o modelo misto de escolha dos gestores das escolas públicas no Brasil tem aumentado, enquanto o percentual de gestores indicados não sofreu variações consideráveis e o percentual de gestores eleitos tem diminuído. O aumento da utilização dos modelos mistos é ainda maior quando associados às formas gerenciais de gestão que utilizam somente critérios técnicos para a seleção dos gestores (DRABACH, 2013).

A autora questiona os motivos da manutenção da indicação, forma menos democrática de escolha dos gestores escolares, mesmo diante dos avanços e da garantia da gestão democrática nos marcos legais da educação brasileira. Busca as razões pelas quais as formas mistas causaram a diminuição do percentual de gestores eleitos e não de gestores indicados. Sua pesquisa aponta algumas possíveis respostas para essas indagações: “[...] o neoliberalismo, fundamento da gestão gerencial, não se coloca declaradamente contra a democracia, pelo contrário se diz democrático também”. Todavia, nessa concepção de gestão, os princípios da gestão democrática são ressignificados. Cita como exemplo desse processo a ressignificação da participação, uma das categorias centrais de nossa pesquisa, “[...] que torna-se não mais um mecanismo de fortalecimento da sociedade civil, de ampliação dos direitos de cidadania, mas a favor da gestão eficiente e eficaz” (DRABACH, 2013, p. 158).

Drabach (2013, p. 158-159), com base em Tatabá (2006), afirma que nessa concepção a dimensão política da participação é negada. Nos modelos mistos de escolha dos gestores escolares, “[...] a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, porém participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma legitimação do que de uma participação democrática propriamente dita”. Diante disso, conclui que “[...] que a diminuição da forma mais democrática de escolha dos dirigentes escolares que é a eleição, deu lugar à outra forma de democracia: a democracia gerencial”. Alerta para o fato de não se questionar o caráter democrático dos esquemas mistos de escolha, destacando que nessa concepção há uma “[...] lógica perversa que tende a reduzir o avanço do projeto democrático e participativo de sociedade gestado nos anos 1980 e legitimado pela CF de 1988, quando o substitui em certa medida pela democracia gerencial”.

Em relação à manutenção da indicação como forma de escolha, identifica que “[...] os prefeitos e governadores conhecem o peso políticos que os diretores escolares carregam historicamente no Brasil e, por isso, não abrem mão de indicá-los.” Destaca que a indicação se manteve mesmo diante do “[...] movimento pela democratização da gestão escolar [...] da reforma gerencial da década de 1990 e a todas as críticas que vem sendo construídas

academicamente por estudiosos do campo das políticas educacionais desde longa data” (DRABACH, 2013, p. 160).

Essa modalidade, portanto, difere da eleição defendida pelos educadores nas décadas de 1980 e 1990, como forma de escolha dos gestores e estratégia de democratização da escola e suas formas de gestão. Todavia, com a reforma do Estado, a gestão gerencial passou a ser utilizada como referência de gestão no campo da educação, ressignificando conceitos. Para Lima (2014, p. 1076 *apud* DRABACH; ADRIÃO, 2017):

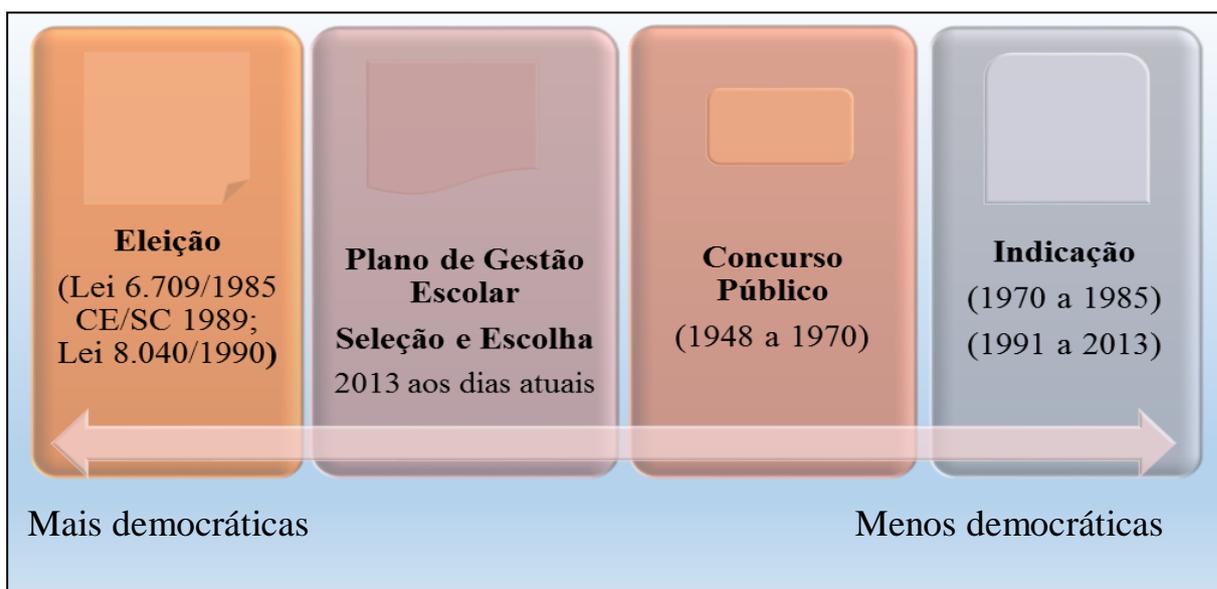
Sob influência da Nova Gestão Pública e das suas orientações gerencialistas, as últimas décadas têm revelado crescentes críticas dirigidas à gestão democrática das escolas, sobretudo quanto aos seus elementos eleitorais e seus órgãos colegiados, agora associados a uma irracionalidade em termos de gestão e a uma desresponsabilização e a um déficit de liderança (unipessoal). Os conceitos de eficácia e de eficiência que são predominantemente assumidos por tal concepção evidenciam uma origem econômica e gestonária, de tipo racionalista e técnico-instrumental (LIMA, 2014, p. 1076 *apud* DRABACH; ADRIÃO, 2017, p. 13),

Percebe-se, assim, que, a partir dos anos 2000, com as influências do contexto internacional e das políticas emanadas pelas agências multilaterais, essa forma de gestão passou a ganhar força e se materializar no âmbito escolar, com forte orientação gerencialista. Ela está ligada à nova gestão pública, como evidenciam os estudos de Drabach e Adrião (2017), com interesses que vão na contramão daqueles preconizados pela escola pública, gratuita e de qualidade.

Drabach destaca que a presença do gerencialismo na educação e nas suas formas de gestão “[...] parece ter contribuído mais para a introdução de mecanismos de controle sobre a escola do que para a efetivação da gestão democrática no sentido da divisão do poder e do envolvimento da comunidade com a gestão da escola”. Isso porque “[...] o envolvimento da comunidade na concepção gerencial se resume na colaboração no nível da execução de tarefas sem que isso signifique de fato uma divisão do poder e a construção da autonomia da escola no sentido democrático” (DRABACH, 2013, p. 160).

Ao relacionarmos as formas de escolha dos gestores no Brasil às formas que predominaram no cenário da educação pública estadual catarinense, podemos perceber períodos de avanços e períodos de retrocessos no que diz respeito à maior ou menor participação nesse processo, como podemos observar na figura que segue.

Figura 11 – Formas de escolha dos gestores estaduais catarinenses



Fonte: elaborado pela autora (2019) a partir de Daros (1999), Drabach e Adrião (2017), Scalabrin (2018) e legislação catarinense.

Podemos observar que por mais de 20 anos o concurso público foi a forma de escolha dos gestores das escolas públicas estaduais catarinenses, mas eles deixaram de existir a partir de 1970, quando a indicação passou a ser a forma de escolha utilizada. Ao longo dos anos 1980, grandes mobilizações dos educadores garantiram as eleições, consideradas as formas mais democráticas de escolha do gestor, o que representou um avanço no sentido da democratização da educação no estado, pois esse instrumento era considerado uma estratégia para a materialização da gestão democrática; porém, as legislações que garantiram esse direito foram objeto de inconstitucionalidade (DAROS, 1999; PACHECO, 2007), sendo que novamente a indicação foi utilizada como forma de escolha até o ano de 2013, quando os Planos de Gestão Escolar foram instituídos como a nova forma de escolha do gestor das escolas públicas estaduais de Santa Catarina.

Analisando o modelo de escolha proposto por meio dos Planos de Gestão Escolar, percebemos que devido a suas características, ele se aproxima das formas mistas, porém se configura em uma nova modalidade de forma mista, uma vez que não pode ser classificado como “seleção e indicação”, tampouco como “seleção e eleição” (DRABACH; ADRIÃO, 2017). Destaca-se que não ocorre a eleição do candidato, e sim escolha do PGE. Scalabrin (2018, p. 205), ao analisar os planos estaduais de educação, lançou um olhar para a forma de escolha do gestor no estado catarinense: “[...] trata-se de uma forma de eleição precedida de ‘indicação’, posto que a ‘aprovação’ do plano não possui a mesma natureza da aprovação em

uma seleção, como a certificação. O processo não é mais ‘indicação apenas’, tampouco trata-se de ‘eleição apenas’”. Concordamos com a autora quando relaciona o modelo dos PGEs a uma forma combinada, contudo, para nós, está claro que não se trata de eleição. Para compreender melhor esse processo, recorreremos ao decreto SC n. 1794/2013 e à portaria SED/SC 024/2015, que orientaram o processo de escolha dos PGEs de 2016 a 2019. Verificamos que a palavra “eleição” não se faz presente em nenhum momento na legislação que instituiu os planos de gestão escolar em Santa Catarina e orientou o seu processo de escolha. Os documentos utilizam muito as palavras “seleção” e “escolha”, como podemos verificar no fragmento a seguir:

Art. 6º O processo **de escolha** do Plano de Gestão Escolar, conforme previsto no art. 5º deste Decreto, será realizado em 2 (duas) etapas: I – seleção pela banca avaliadora das propostas de planos de gestão escolar para submetê-los à **escolha da comunidade escolar**; e II – escolha pela comunidade escolar, entre as propostas selecionadas pela banca avaliadora, do Plano de Gestão Escolar (SANTA CATARINA, 2013).

Dessa forma, a escolha do gestor escolar se dá por meio da seleção em um primeiro momento de um candidato a gestor, uma “seleção” com base em competências técnicas conforme os critérios estabelecidos no decreto SC n. 1794/2013, entre os quais destacamos possuir formação em gestão escolar, não possuir mais que cinco faltas injustificadas nos três anos anteriores à inscrição do Plano de Gestão Escolar. Somente os candidatos que se enquadram nesses critérios estão aptos a postar seu plano de gestão em uma plataforma *on-line* chamada WEBGESC; em seguida, o plano de gestão proposto é submetido a uma banca de avaliadores (segundo processo de seleção); posteriormente, ocorre a escolha de um produto pela comunidade, que é materializado no Plano de Gestão Escolar.

Outro ponto a ser destacado é que, na maioria das escolas catarinenses, a escolha se resumiu a apenas um Plano de Gestão Escolar, uma vez que no processo de escolha dos Planos de Gestão Escolar, 2016-2019, foram inscritos 1184 planos para um total de 893 escolas que participaram do processo; e escolheu-se o plano/gestor por meio do modelo proposto.

Assim, a escolha de um plano de gestão pode ser associada à escolha de um produto: a comunidade escolar tem a responsabilidade de escolher o plano que norteará as ações da escola e, por meio dele, o futuro gestor. Escolhe-se o plano, embora a prática sinalize que as pessoas muitas vezes votem no candidato. Isso se confirma no aspecto legal, pois em caso de vacância o novo gestor e a comunidade escolar deverão dar continuidade ao plano

anteriormente referendado pela comunidade escolar. Nesse sentido, a participação da comunidade constitui-se uma forma de legitimação, como evidenciado por Drabach (2013), dos primeiros processos de seleção, e não uma participação democrática no seu sentido pleno.

5.5 A GESTÃO DEMOCRÁTICA: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS

Em Santa Catarina, a gestão educacional das escolas públicas da rede estadual está sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Educação (SED), que em âmbito local conta com órgãos descentralizados chamados GEREDs, as quais, até maio de 2019, integravam as estruturas das ADRs. A rede estadual de ensino é formada por 1.073 escolas, sendo responsável pela educação de cerca de 516.559 alunos, que frequentam dos Anos Iniciais do Ensino Fundamental ao Ensino Médio (SED/SC, 2018d)⁸⁶.

Conforme já evidenciado em capítulo anterior, identificamos em nossa pesquisa dois documentos que apresentam indícios de influências na elaboração da “nova política” de escolha do gestor e de gestão adotada no estado a partir de 2013, com a implementação dos Planos de Gestão Escolar: **as publicações da OCDE (2010)⁸⁷ e do CEE/SC (2012)⁸⁸**. Além desses, elencamos um conjunto de documentos que compõem a legislação que orientou a implantação dos PGEs como documentos centrais para nossa discussão: **Decreto n. 1. 794** (SC, 2013) que instituiu os planos; **Portaria n. 24** (SED/SC, 2015l), que regulamentou o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola; **Edital n. 16** (SED/SC, 2015h), e alterações realizadas por meio do **Edital n. 21** (SED/SC, 2015i), que regulamentaram o processo de inscrição dos Planos de Gestão Escolar e orientaram seu processo de escolha; o **Termo de Compromisso de Gestão** (SED/SC, 2015m), assinado pelo diretor e seus assessores no ato da posse; e o caderno **Orientações para o gestor escolar** (SED/SC, 2016), instrumento destinado à orientação e suporte de trabalho para diretores de escola.

Em relação à gestão educacional no estado de Santa Catarina, o estudo da OCDE expressa como se dá essa organização:

⁸⁶ Informação com base no ano de 2017.

⁸⁷ Conforme já determinado no capítulo metodológico, o relatório da OCDE (2010) será denominado Documento 1 (D1).

⁸⁸ O estudo do CEE/SC será denominado Documento 2 (D2).

[...] o Conselho Estadual de Educação (CEE) e a Secretaria de Estado da Educação (SED) são as instâncias mais altas da gestão do sistema educacional. O documento também aborda o papel das GEREDs: O seu trabalho é apoiado por uma rede de 36 Gerências Regionais de Educação (GEREDs), que interagem diretamente com as escolas de suas áreas respectivas e fornecem suporte e orientação, exercendo controle e reportando-se à capital (Documento 1, p. 67).

Tanto a SED como o CEE tiveram suas ações influenciadas a partir de 2010 pelas recomendações da OCDE. Esses dois documentos não fazem referência à gestão democrática como perspectiva de gestão a ser adotada pelas escolas públicas estaduais catarinenses. Suas recomendações apontam indícios de uma gestão empresarial da educação, que não vem ao encontro dos valores defendidos pela gestão democrática.

Em relação ao trabalho realizado pela Secretaria de Estado da Educação, o CEE/SC (2012) indica que essa deve instituir mecanismos capazes de aferir os resultados, sendo os Planos de Gestão citados como um desses mecanismos. É importante lembrar que o documento foi produzido no período que antecede a implantação dos PGEs em Santa Catarina e destaca que:

Somente mudanças estruturais assumidas em conjunto por governos, instituições educacionais, professores e lideranças da sociedade, que aliem vontade política e competência técnica a **planos de gestão** orientados por metas, avaliação de conhecimentos, desempenho e qualidade de resultados poderão superar os desvios e fragilidades do sistema em vigor e dar novos rumos à educação em Santa Catarina (Documento 2, p. 12).

Portanto, há indicativos da influência desses documentos na origem dos PGEs.

No âmbito escolar, a gestão em Santa Catarina é desenvolvida segundo os documentos oficiais analisados pelos gestores e seus assessores. O documento que instituiu os PGEs afirma que “A gestão escolar será exercida pela equipe **gestora integrada pelo diretor de escola e assessoria**, com observância às diretrizes e normas oriundas da Secretaria de Estado da Educação (SED), da legislação educacional vigente, do **PPP e do Plano de Gestão Escolar**” (SED, 2014, grifos nossos). Percebe-se que a gestão, nos documentos oficiais, está restrita ao gestor e seus assessores, não faz menção aos órgãos colegiados. Dos documentos referenciados, destacam-se o PPP e o PGE, que por si só não poderão garantir uma gestão democrática.

Percebe-se que a gestão educacional e escolar está passando por mudanças influenciadas por essas recomendações e pelo contexto global. Para que essas mudanças sejam implementadas, um dos focos de atuação é a gestão escolar, que deve ser modernizada, para que possa atender às novas exigências. No entanto, a legislação catarinense, da Constituição Estadual de 1989 à legislação educacional atual, tem como princípio a gestão

democrática. Essa é a perspectiva de gestão anunciada e proclamada nos documentos que orientaram a implementação dos Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina.

Lembramos que, como já destacado no capítulo 1, a Constituição Estadual de 1989, no seu artigo 162, inciso IV determinava: “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: gestão democrática do ensino público, *adotado o sistema eletivo, mediante voto direto e secreto, para escolha dos dirigentes dos estabelecimentos de ensino, nos termos da lei*” (SANTA CATARINA, 1986, grifo nosso). A garantia da eleição para dirigentes escolares foi resultado de ampla mobilização dos educadores catarinenses durante os anos 1980, no entanto foi declarada inconstitucional. Mas o princípio da gestão democrática permaneceu consagrado na carta estadual.

Esse princípio foi reiterado pela Lei Complementar n. 170/1998, que, além de destacar a gestão democrática entre os princípios que regem a educação escolar, indicou dispositivos que podem contribuir com essa perspectiva de gestão. Também destacamos no capítulo inicial dessa reflexão o Plano Estadual de Educação (2015-2024), que, em sua meta 18, estratégia 18.1, destaca que os sistemas de ensino devem “Estabelecer em legislação específica, diretrizes para a Gestão Democrática da educação no Estado de Santa Catarina”.

Os aportes legais que orientaram o “novo modelo” de escolha do gestor e de gestão no estado catarinense a partir de 2013 anuncia os Planos de Gestão Escolar como possibilitadores da gestão democrática. Contudo, julgamos necessário lançar um olhar mais detalhado para esses documentos a fim de inferir se, de fato, os planos podem ser assumidos e adotados como instrumentos que garantam essa perspectiva de gestão.

O **decreto 1794/2013**⁸⁹, que institui os PGEs, em seu artigo 1º, indica: “A Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades, com a participação da comunidade escolar, tem por princípios a gestão democrática e a autonomia escolar” (Documento 3, p. 01). Na sequência, em seu artigo 2º, o Documento 3 destaca que a finalidade da gestão escolar é “priorizar a qualidade educacional e promover a transparência dos processos pedagógico e administrativo”. Ou seja, o decreto reafirma o que as legislações nacional e estadual já consagraram: a gestão democrática é o princípio que deve orientar a gestão escolar. Também destaca outros importantes elementos como a participação, a autonomia e a transparência.

⁸⁹ A partir desse momento, o decreto SC n. 1794/2013 será nominado como Documento 3, como já apresentado no capítulo metodológico da pesquisa.

Em relação à autonomia, aponta que ela “se manifesta por meio da participação da comunidade escolar na construção do Projeto Político-Pedagógico (PPP), como expressão de suas relações sociais internas e externas interdependentes e articuladas de forma pedagógica, administrativa e financeira” (Documento 3, p. 01).

Já a **portaria SED/SC 024/2015**⁹⁰, que orientou a elaboração dos Planos de Gestão Escolar, não cita de maneira direta a gestão democrática como perspectiva de gestão a ser adotada pelo “novo modelo”. Indiretamente, fala sobre a participação da comunidade na elaboração dos PGEs: “o proponente elaborará o Plano de Gestão Escolar – PGE junto com a comunidade escolar em consonância com as prioridades da Política de Educação do Estado, baseado em diagnóstico da realidade educativa e nos desafios da escola a qual é candidato” (Documento 4, 2015). Outro ponto que chama a atenção no documento 04 é que, após escolhido o plano de gestão, caberá ao proponente indicar seus assessores, ou seja, os assessores de direção continuam sendo escolhidos por meio de indicação, e se constituem em cargo de confiança do gestor escolhido (SED/SC, 2015). Tanto o gestor como seus assessores assinam um “Termo de Compromisso de Gestão, com base no Plano de Gestão Escolar”, uma espécie de contrato de gestão, comprometendo-se a cumprir as orientações da SED e o seu PGE. Essa questão foi reafirmada pelo D5.

Já no Documento 4 e no edital **016/2015**⁹¹, destaca-se a votação, que poderá ser um indício de gestão democrática. Porém, ao analisarmos os critérios estabelecidos pelo documento 3 para a inscrição do proponente, já explicitados no capítulo 1, percebe-se que muitos profissionais da educação foram excluídos desse processo. Uma segunda seleção ocorreu quando a legislação exigiu especialização ou curso de formação continuada em gestão escolar. Somente os candidatos que se enquadraram nesses critérios puderam inscrever seu plano, que foi analisado por um consultor *ad hoc* e posteriormente submetido à consulta pública.

Na verdade, a consulta pública serviu como instrumento para apenas legitimar, ou não, um processo de seleção que ocorreu anteriormente por meio de critérios que restringiram a participação ampla de todos os membros do magistério público estadual, como possíveis proponentes de um Plano de Gestão Escolar. Por isso a gestão democrática e seus princípios são questionados na origem dos planos, pois somente alguns candidatos podem de fato ser habilitados a postarem seus PGEs e estar aptos às demais etapas previstas na legislação.

⁹⁰ A portaria 024/2015 (SED) será nominada como Documento 4 (D4) na presente pesquisa.

⁹¹ O edital 016/2015 e as alterações realizadas pelo edital 021/2015 serão nomeados, respectivamente, como D5a e D5b.

O termo de compromisso de gestão⁹² assinado pelo gestor e seus assessores também foi analisado; nele, buscamos indícios de comprometimento com uma gestão democrática. Novamente essa perspectiva de gestão não está presente de maneira direta, o termo “gestão democrática” não é utilizado. O título do documento é “Termo de Compromisso de Gestão – Plano de Gestão Escolar escolhido pela Comunidade Escolar”, enfatizando de maneira significativa que a comunidade escolar foi responsável por esse processo de escolha, quando evidenciamos anteriormente que, na verdade, ela apenas legitimou ou não uma seleção já realizada em etapas anteriores.

O documento apresenta quais são os compromissos assumidos pelo gestor e seus assessores:

[...] comprometo-me a cumprir a legislação educacional nacional e estadual, as normativas e orientações da Secretaria de Estado da Educação – SED, da Gerência Regional de Educação – GERED e o Plano de Gestão Escolar – PGE, para o período de 04 (quatro) de janeiro de 2016 a 31 (trinta e um) de dezembro de 2019, considerando: o parecer do consultor *ad hoc*, a avaliação processual e contínua pela comunidade escolar e os órgãos de decisão colegiada, a prática de todos os atos necessários à Gestão da Escola em consonância com o Projeto-Político-Pedagógico – PPP, as Diretrizes da Secretaria de Estado da Educação – SED, a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina e a legislação vigente, envolvendo a comunidade escolar e os órgãos de decisão colegiada nos processos de planejamento, execução e decisão (Documento 6).

Poderíamos inferir de maneira indireta que, ao se comprometer a cumprir as legislações nacional e estadual, o gestor e seus assessores estariam assumindo a perspectiva de gestão democrática presente na legislação, porém quando o documento cita “a prática de todos os atos necessários à Gestão da Escola” poderia ter deixado claro e optado pelo uso da expressão “Gestão Democrática da Escola”, mas não o fez, revelando de forma indireta uma opção. Mesmo fazendo referência ao PPP, às entidades colegiadas e outros mecanismos que poderão vir a contribuir com a gestão democrática, sua simples existência ou referência não garante a concretude dessa perspectiva de gestão.

Por fim, buscamos indícios de uma gestão democrática no documento chamado **Orientações para o gestor escolar**⁹³, elaborado pela SED/SC com o objetivo de oferecer suporte e orientar o trabalho dos novos gestores. A apresentação aponta que o objetivo da publicação “é estabelecer diretrizes para uma efetiva gestão democrática” (Documento 7, p. 04).

⁹² O Termo de Compromisso de Gestão assinado pelo gestor e seus assessores será nominado Documento 6 (D6).

⁹³ A publicação “Orientações para o gestor escolar” será nominada Documento 7 (D7).

A garantia da gestão democrática consagrada pela legislação da educação no Brasil e em Santa Catarina é referenciada: “[...] a gestão democrática como princípio constitucional, reposto no Plano Nacional de Educação, no Plano Estadual de Educação, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e no sistema Estadual de Ensino de Santa Catarina, tem se apresentado na sociedade atual como um importante tema de debates” (Documento 7, p. 06). O documento também reconhece a importância da participação como elemento constituindo da gestão democrática: “Reconhecendo que a Gestão Escolar Democrática é a maneira de reger uma Escola de forma que permita a **participação de toda a comunidade escolar**, com transparência e democracia, afirma que esse tipo de gestão ‘é um importante desafio na operacionalização das políticas de educação no cotidiano da escola’” (VIEIRA, 2005 *apud* Documento 7, p. 05).

A criação e o fortalecimento dos órgãos colegiados da escola são citados como importantes elementos para a efetivação de uma gestão democrática: “[...] o processo de Gestão Escolar Democrática começa a ganhar força com a criação e fortalecimento dos órgãos colegiados das Escolas (APP – Associação de Pais e Professores e CDE – Conselho Deliberativo Escolar)”. O documento afirma que o decreto 1794/2013, que instituiu os PGEs no estado de Santa Catarina, é um instrumento possibilitador da gestão democrática. Também faz referência à autonomia e participação da comunidade na elaboração do PPP, como elementos da construção dessa perspectiva de gestão no âmbito escolar: “[...] a autonomia escolar, respeitada a legislação vigente, se manifesta por meio da participação da comunidade escolar na construção do Projeto-Político-Pedagógico (PPP)” (Documento 7, p. 05-06).

Conforme o documento 7, “[...] a gestão escolar configura-se em um novo modo de administrar os processos escolares, numa perspectiva democrática que se traduz pela comunicação, pelo envolvimento coletivo e pelo diálogo”. O documento atribui ao diretor várias responsabilidades: “[...] o diretor tem como incumbência conciliar as demandas burocráticas e políticas com as pedagógicas, propiciando a participação de toda comunidade escolar ao gerir os recursos públicos, a formação dos professores e dos funcionários, a construção do Projeto-Político-Pedagógico (PPP), as demandas cotidianas, as relações interpessoais, garantindo o processo pedagógico e o sucesso dos estudantes na perspectiva de uma escola cidadã”.

Como uma das primeiras atribuições do novo gestor, destaca: “Considerando que o Diretor de escola é, primeiramente, o coordenador do Projeto Político-pedagógico (PPP), faz-se necessário que pratique todos os atos relativos à Gestão da Escola em consonância com o

referido documento e com o Plano de Gestão Escolar (PGE), respectivamente aprovados pela comunidade escolar e os órgãos de decisão colegiada”.

A partir da análise dos documentos, identificamos a presença de duas concepções de gestão escolar: a **gestão democrática** e a **gestão gerencialista**. Elas não se apresentam de forma pura, imbricam-se, sendo que seus elementos estão presentes em um mesmo documento.

A **gestão democrática** não se faz presente nos documentos que apresentam indícios da origem dos PGEs (D1 e D2). A ausência dessa concepção de “gestão” nos remete ao contexto internacional, que está permeado pelos valores neoliberais, defendendo uma concepção de gestão gerencialista associada aos princípios mercadológicos.

Já nos documentos orientadores da implementação dos PGEs, a gestão democrática é anunciada como princípio. Esse anúncio está atrelado à legislação vigente em âmbitos nacional e estadual, e também como forma de responder ao anseio dos educadores catarinenses que durante os anos 1980 e início dos anos 1990 realizaram ampla mobilização defendendo a gestão democrática e a eleição de gestores como uma das principais estratégias para sua efetivação; porém o modo de operacionalização dessa nova política utiliza vários instrumentos que a associam à gestão gerencial.

Na próxima seção, analisaremos como os PGEs selecionados apresentam os temas “gestão” e “gestão democrática”. Buscaremos em suas metas e ações, possíveis indícios da materialização dessa perspectiva de gestão no âmbito das escolas que constituíram a amostra, verificando em que medida os planos podem ser assumidos e adotados como possibilitadores de uma gestão democrática.

5.6 GESTÃO ESCOLAR E GESTÃO DEMOCRÁTICA: COMPREENSÕES DOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR DE SANTA CATARINA

Os Planos de Gestão Escolar trazem, de maneira direta e indireta, os conceitos de “gestão escolar” e “gestão democrática” que foram analisados pela presente investigação. Em relação à gestão escolar, um dos primeiros questionamentos realizados foi “Quem faz parte da gestão escolar?” Essa compreensão é importante para entendermos a construção ou a resistência a formas mais democráticas de gestão.

Com base nos PGEs analisados, organizamos um quadro, apresentado a seguir, com essa definição.

Quadro 14 – Quem faz parte da gestão escolar?

PLANO DE GESTÃO	QUEM FAZ PARTE DA GESTÃO ESCOLAR?
PGE 10	Gestor e assessores.
PGE2, PGE3, PGE4 PGE8, PGE9	Gestor, assessores, assistentes técnicos pedagógicos, assistentes de educação e especialistas em assuntos educacionais.
PGE7	Gestor, Associação de Pais e Professores, Conselho Deliberativo Escolar e Grêmio Estudantil.
PGE 5 PGE6	Gestor, assessores, assistentes técnicos pedagógicos, assistentes de educação e especialistas em assuntos educacionais, entidades democráticas da escola, grupo docente.
PGE1	Gestor, assessores, assistentes técnicos pedagógicos, assistentes de educação e especialistas em assuntos educacionais, entidades democráticas da escola, comunidade escolar.

Fonte: elaboração da autora (2019).

O quadro apresenta, inicialmente, concepções mais restritas e limitadas de gestão escolar, segundo as quais apenas o “gestor e seus assessores” fazem parte da gestão escolar. Essas vão sendo ampliadas para concepções mais amplas e abrangentes de gestão escolar, que englobam, além do gestor, seus assessores, a equipe administrativa e pedagógica, professores, entidades democráticas e a comunidade escolar. Estas se associam a uma concepção mais democrática de gestão escolar.

Tendo como base os PGEs analisados, em 60% deles, está presente uma concepção de gestão escolar restrita ao gestor, seus assessores e funcionários que compõem a equipe diretiva das escolas públicas estaduais catarinenses: assistente técnico pedagógico, assistente de educação e especialistas em assuntos educacionais. Essa compreensão vem ao encontro do que nos aponta Souza (2007, p. 116): “Para parte das teorias organizacionais aplicadas à escola [...] os estudos clássicos da gestão escolar no Brasil, parece haver uma compreensão de que a gestão escolar é um conjunto de aspectos de natureza técnica, com campos de conhecimentos delimitados: a administração e a pedagogia”. Conforme o autor, esses pensadores compreendem a gestão com base na teoria clássica da administração ou nas teorias burocratas que as substituíram e a percebem “[...] como um fenômeno administrativo através do qual os recursos são utilizados através das técnicas disponíveis para o alcance dos objetivos e fins da organização, portanto, sugerindo a idéia de uma forma/técnica ótima de se conduzir tal fenômeno” (*ibidem*).

Além da provável influência dessas teorias na formação dos proponentes que elaboraram os seus planos de gestão, também lembramos que o decreto SC 1794/2013 (Documento 3) afirma que “A gestão escolar será exercida pela equipe gestora integrada pelo

diretor de escola e assessoria [...]”, não esclarecendo se o termo “assessoria” diz respeito apenas aos assessores diretos do gestor, que são por ele designados após seu PGE passar por todas as etapas previstas pela legislação e ser aprovado pela comunidade escolar, ou se podem ser incluídos na assessoria os demais funcionários da escola que atuam diretamente na gestão administrativa e pedagógica.

Apenas um dos PGEs analisados destaca a dificuldade enfrentada pela gestão escolar devido à falta de profissionais para compor a equipe, uma realidade bastante presente nas escolas públicas brasileiras: “Infelizmente nossa escola apresenta uma situação precária, visto que a equipe completa deveria ser composta de Diretor, Assessor, Assistentes Técnicos-Pedagógicos e Assistentes de Educação. Há vários anos estamos sem Assistentes Técnicos-Pedagógicos, esse apoio pedagógico é visto por todos como um dos grandes problemas da nossa escola, afinal esse profissional tem papel importantíssimo na melhoria e na qualidade da educação” (PGE2, p. 03). É um dos poucos planos que demonstra preocupação em relação à formação de um bom quadro de profissionais, com destaque para a coordenação e o acompanhamento pedagógico como condições importantes para a melhoria da qualidade da educação.

Todavia, em 40% dos planos analisados está presente uma concepção mais ampliada de gestão escolar. Por meio dessas compreensões, novos sujeitos são integrados à gestão escolar, como corpo docente, entidades democráticas (deliberativas) da escola e a comunidade escolar. No entanto, ao anunciar a concepção de gestão escolar que norteia as ações da escola e, portanto, do Plano de Gestão Escolar⁹⁴, todos fazem menção à “gestão democrática”, como podemos perceber no quadro a seguir.

Quadro 15 – Concepção de “gestão” anunciada nos Planos de Gestão Escolar

(continua)

PGE	CONCEPÇÃO DE “GESTÃO”
PGE1	“[...] pôr efetivamente em ação uma gestão democrática [...]” (p. 05).
PGE2	“Com a utilização da gestão democrática como ferramenta libertadora, buscasse uma educação integrada à comunidade escolar [...]” (p. 02).
PGE3	“[...] a participação de todos os segmentos na gestão democrática ” (p. 03).
PGE4	“[...] garantir a gestão escolar democrática ” (p. 08).

⁹⁴ Durante a análise, encontramos em dois dos PGEs analisados trechos muito semelhantes e até mesmo “iguais”. Essa evidência revela uma questão importante, afinal os planos não passaram por um processo de comparação: se, em um universo de dez planos analisados, dois apresentam essa situação, questionamo-nos quantos no universo total podem apresentar essa situação. Percebe-se que essa é uma fragilidade do modelo, pois planos diferentes, de diferentes contextos não poderiam ser semelhantes.

(conclusão)

PGE	CONCEPÇÃO DE “GESTÃO”
PGE5	“[...] ao se tratar de gestão escolar, acredita-se que a mesma deva ser democrática e requeira efetiva participação da comunidade nas ações desenvolvidas na escola” (p. 02).
PGE6	“Através da gestão democrática , busca-se uma educação integrada à comunidade” (p. 02).
PGE7	“[...] Gestão Escolar Democrática ” (p. 02).
PGE8	“[...] garantir uma gestão democrática ” (p. 05).
PGE9	“[...] possibilitar uma gestão democrática e participativa [...]” (p. 06).
PGE10	“Pretende-se ter uma gestão democrática e participativa [...]” (p.02).

Fonte: elaboração da autora (2019).

A gestão democrática é utilizada e citada como referência de concepção de “gestão” em 100% dos planos consultados, ou seja, todos utilizam o termo “gestão democrática” ao caracterizarem a forma de gestão que está sendo apresentada pelo proponente ao cargo de gestor, cuja proposta foi aprovada por banca avaliadora e pela comunidade escolar e será o documento norteador da gestão no âmbito escolar por um período de quatro anos. Essa menção mostra a influência que os documentos orientadores tiveram na elaboração dos PGEs ao proclamarem esse “novo modelo” de escolha de gestores e de gestão como democrático. Também denota sob qual perspectiva de gestão os PGEs foram elaborados.

Os PGEs citam importantes elementos constitutivos da gestão democrática, com ênfase para a participação e sua importância para a materialização dessa perspectiva de gestão. “Seu objetivo é a tomada de decisão partindo da participação e deliberação pública, a gestão democrática expressa a vontade dos indivíduos, como cidadãos conscientes e na melhoria da sociedade” (PGE1, p. 02). O PGE5 também mostra essa preocupação: “[...] ao se tratar de gestão escolar, acredita-se que a mesma deva ser democrática e requeira efetiva participação da comunidade nas ações desenvolvidas na escola” (p. 02). O mesmo é evidenciado no PGE 7: “A Gestão Escolar democrática deseja a participação de todos os sujeitos envolvidos no processo de busca do conhecimento, pois a educação escolar é uma tarefa social que deve ter a participação de todos os segmentos efetivamente e ativamente e a partir disso estabelecer novas relações entre escola e sociedade a partir da democratização na Gestão Escolar” (p. 02).

Como estratégias de implementação da gestão democrática, citam a importância do PPP e a atuação das entidades deliberativas da escola, a exemplo do CDE, como demonstra o excerto do PGE8 (p. 03): “Todas as ações da escola estão regulamentadas no PPP, documento elaborado coletivamente e avaliado pelo Conselho Deliberativo da escola órgão representativo da comunidade escolar”. O documento enfatiza não somente a elaboração do PPP, mas sua elaboração de forma coletiva, bem como o processo de avaliação desse documento norteador da gestão pelo CDE, que congrega representantes de todos os segmentos escolares.

Por fim, os PGEs percebem a gestão democrática como possibilidade para diminuir as relações autoritárias no espaço escolar, bem como na construção de uma escola de qualidade, como na referência feita pelo PGE10: “Pretende-se ter uma gestão democrática e participativa (p. 02)”. Na sequência, o documento afirma: “Não se pode negar que a qualidade do ensino passa pela gestão democrática. Instituído mecanismos de participação coletiva de todos os segmentos da comunidade escolar nas decisões administrativas e pedagógicas da escola, torna-se possível superar as relações autoritárias de poder, o individualismo e as desigualdades, e promover uma educação de qualidade” (p. 08).

No entanto, ao analisarmos as metas e ações previstas pelos PGEs selecionados, questionamo-nos se, de fato, a gestão democrática está norteando as ações da escola, pois nem sempre ela está presente nas metas propostas e as ações não possibilitam que ela seja realmente materializada de forma plena. Primeiramente, lançaremos um olhar sobre as metas propostas pelos planos, lembrando que essas são para um período de quatro anos, no caso dos PGEs analisados com vigência entre os anos de 2016 a 2019, identificando quais apresentam indícios relacionados à gestão democrática.

Quadro 16 – Metas que apresentam indícios que podem estar relacionados à gestão democrática

(continua)

PGE	N. DE METAS	INDÍCIOS DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA
PGE1	19	Ampliar a participação da família no processo de aprendizagem e atividades desenvolvidas pela escola. Ampliar as atividades do Grêmio Estudantil. Ampliar a participação na tomada de decisões quando da aplicação dos recursos financeiros obtidos pela APP e repasses federal e estadual. Garantir o acesso e permanência dos estudantes matriculados na Unidade Escolar (p. 03).
PGE2	07	Gestar de forma transparente os processos financeiros e de pessoal, construindo uma escola democrática e de qualidade para todos. Reduzir os índices de reprovação e garantir a permanência de todos os alunos matriculados na escola. Elevar a participação dos pais e da comunidade nos processos educativos e nas atividades da escola (p. 03).
PGE3	10	Manter o foco na aprendizagem do aluno, proporcionando assim a função social da escola. Propiciar o desenvolvimento de habilidades e atitudes para a formação de cidadãos conscientes, participativos e preparados para viverem plenamente. Aproximar a família da realidade escolar (p. 06).
PGE4	17	Implantar uma gestão participativa, incentivando o desenvolvimento das responsabilidades individuais. Proporcionar momentos de encontros com o intuito de fortalecer o relacionamento entre professores, alunos, funcionários, pais e comunidade.

(continuação)

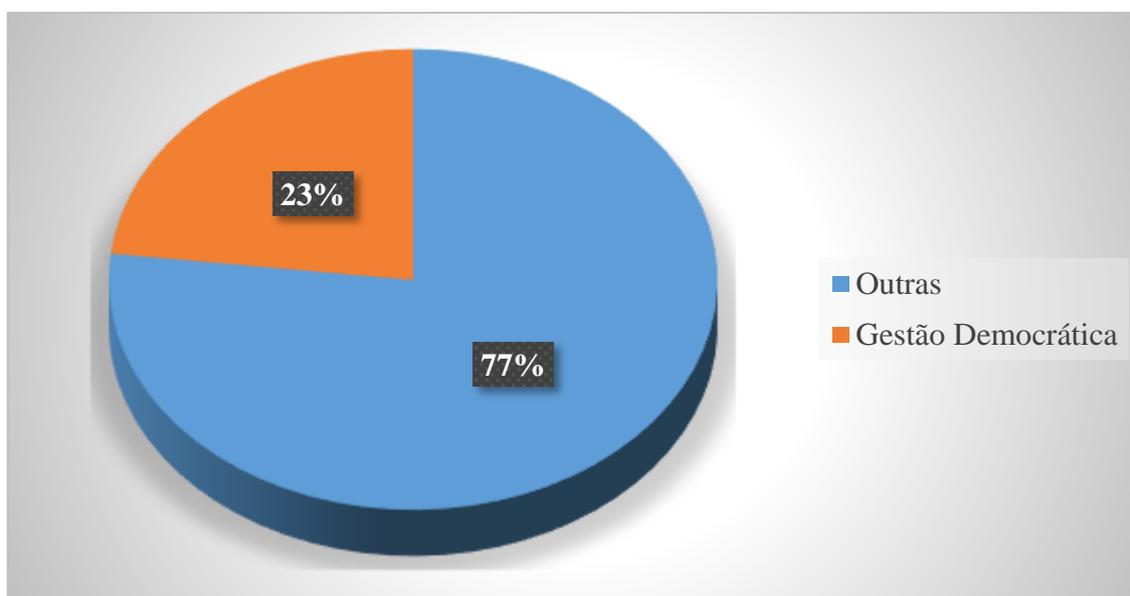
PGE	N. DE METAS	INDÍCIOS DE UMA GESTÃO DEMOCRÁTICA
PGE4	17	Realizar bimestralmente reuniões para análise e discussões, na busca de novas propostas para a melhoria da aprendizagem. Informar a comunidade escolar de todos os trabalhos e ações desenvolvidas na escola objetivando maior apoio, participação de todos. Promover a participação e a presença dos pais junto à escola, para auxiliar na boa conduta e melhoria da aprendizagem do seu filho (p. 05).
PGE5	06	Planejamento coletivo das ações da escola. Fortalecimento das entidades democráticas (p. 05).
PGE6	09	Garantir a permanência e um ensino de qualidade a 100% dos alunos matriculados na escola. Gerenciar e fiscalizar em conjunto com as Entidades Democráticas 100% dos recursos financeiros advindos da SED (CPESC), FNDE (PDDE) e APP (p. 05).
PGE7	09	Não identificamos metas que apresentam indícios que podem estar relacionados à gestão democrática.
PGE8	28	Garantir o acesso e permanência dos alunos na escola. Oportunizar a participação da comunidade nas decisões da escola buscando a melhoria da qualidade de ensino e aprendizagem. Criar mecanismos para a participação de toda a comunidade escolar visando um pacto pela melhoria da qualidade de ensino. Construir o Projeto Político-Pedagógico envolvendo a comunidade escolar e as entidades representativas da escola e praticá-lo no cotidiano escolar. Buscar e construir com a comunidade a continuidade do Ensino Médio Inovador. Viabilizar o Ensino Médio Noturno para alunos com trabalho diurno como menor aprendiz e para os maiores de idade (p. 04).
PGE9	20	Aumentar a participação e a presença dos pais junto à escola. Manutenção do Ensino Médio noturno (p. 03-04).
PGE10	31	Acesso e permanência do aluno na escola. Incentivar lideranças comunitárias a se envolverem com a escola, buscando apoiá-la e melhorá-la cada vez mais. Estreitar cada vez mais as relações entre o Conselho Escolar, APP, Grêmios Estudantil e Direção Escolar. Discutir com o colegiado a respeito da repetência e de novas políticas para o sucesso e a permanência dos alunos na escola. Desenvolvimento de atividades que priorizem a gestão participativa de todos os segmentos escolares nas ações a serem desenvolvidas. Tornar ainda mais participativa e visível os planos de aplicação e fiscalização dos recursos, sejam eles: próprios (APP), estaduais, ou federais (PDDE). Promover reuniões mensais conjunta com APP, Conselho Escolar e Grêmios Estudantil.
PGE10	31	Divulgação e incentivo à participação na Assembléia Geral (p. 04).
Total de metas dos PGEs analisados	150	
Total de metas que apresentam indícios relacionados à gestão democrática	35	

Fonte: elaboração da autora (2019).

Um dos primeiros pontos que chama a atenção é a quantidade de metas presentes nos planos que apresentam indícios que podem estar relacionadas à gestão democrática. Isso evidencia que essa concepção de “gestão” pode ter sido anunciada e proposta como forma de convencimento, no entanto não há metas suficientes que possibilitem a sua efetivação no âmbito escolar.

Das 150 metas propostas pelos planos analisados, apenas 35 apresentam elementos que sinalizam para uma possível implementação de uma gestão democrática, o que equivale a aproximadamente 23% das metas propostas pelos planos para um período de quatro anos, como podemos observar no gráfico que segue.

Gráfico 8 – Metas que apresentam indícios de uma gestão democrática



Fonte: elaboração da autora (2019).

Destacamos que, entre os dez planos selecionados, o PGE7, embora anuncie a gestão democrática como perspectiva de gestão a ser adotada, não possui nenhuma meta que possibilite o fortalecimento e a materialização dessa perspectiva de gestão.

Outro ponto a ser destacado é a falta de clareza no que diz respeito ao conceito de “metas” que foi explicitado no Documento 4, disponibilizado como roteiro para elaboração dos PGEs: “São de natureza quantitativa. As metas devem ser globais, por dimensão, tendo por referência o tempo de vigência do plano de gestão escolar. Vale lembrar que as metas devem convergir com o objetivo e devem ter o foco na superação das limitações apontadas no diagnóstico” (p. 12). Analisando as metas presentes nos PGEs, percebe-se que muitas delas

podem ser consideradas ações ou até mesmo objetivos específicos, apontando que não houve uma compreensão do proponente quanto ao que, de fato, deveria ser uma meta de seu plano.

Entre os PGEs que apontam indícios de uma gestão democrática em suas metas, o incentivo à **participação** da comunidade na escola é um dos aspectos que se destaca e, devido à sua presença recorrente, constituirá uma categoria específica de análise, que integra o capítulo 7 da presente pesquisa. Já de antemão destacamos que a participação nos planos não está associada somente à gestão democrática, por isso optamos por construir uma categoria evidenciando os sentidos atribuídos à “participação” nos documentos. Como podemos inferir no quadro 16, as metas preveem formas de participação dos diferentes segmentos da comunidade na escola, espaços de deliberação, seu objetivo, dão ênfase às entidades deliberativas da escola, entre elas o Conselho Deliberativo Escolar, a Associação de Pais e Professores e o Grêmio Estudantil, como importantes elementos que possibilitariam a garantia de uma gestão democrática. Entre as metas, também identificamos que a participação é associada à transparência, participação na aplicação dos recursos financeiros e prestação de contas.

Uma gestão democrática deve garantir condições de acesso, permanência e uma educação de qualidade a todos os estudantes. Nessa perspectiva, encontramos metas que demonstram essa preocupação em garantir o direito à educação a todos, inclusive a alunos trabalhadores que não podem frequentar a escola no período diurno, ou que, por motivo de qualificação profissional, precisam estudar no período noturno: “Garantir o acesso e permanência dos alunos na escola, Viabilizar o Ensino Médio Noturno para alunos com trabalho diurno como menor aprendiz e para os maiores de idade [...]” (PGE8, p. 04); “Manutenção do Ensino Médio noturno [...]” (PGE9, p. 04). As metas procuram garantir a educação a todos, especialmente para os alunos que frequentam o Ensino Médio noturno.

Além das metas, julgamos importante analisar as ações propostas pelos planos, uma vez que somente elas poderão viabilizar a concretude das metas propostas. Novamente recorreremos ao Documento 04:

AÇÕES: são os meios para atingir as metas e objetivos, considerando as medidas que visam sanar as principais causas dos problemas apontados no diagnóstico, referente à dimensão pedagógica, administrativa, financeira e física. Se as ações forem bem definidas e executadas as metas e objetivos serão atingidos (Documento 4, p. 12).

Buscamos nas ações dos PGEs possíveis indícios de uma gestão democrática; estes foram sintetizados e podem ser observados no quadro a seguir:

Quadro 17 – Ações que se apresentam como indícios de uma gestão democrática

(continua)

INDÍCIOS ENCONTRADOS	COMO SÃO CITADOS
Eleições	<p>Eleição da Associação de Pais e Professores – 2016/2017 (PGE1, p. 03).</p> <p>Eleição do Grêmio Estudantil [...] 2016/2017 (PGE1, p. 03).</p> <p>Eleição do Conselho Deliberativo Escolar para Biênio 2017/2018 (PGE1, p. 03).</p> <p>Eleição da diretoria da APP (PGE2, p. 04).</p> <p>Eleição do Conselho Deliberativo Escolar (PGE2, p. 04).</p> <p>Estruturar o Grêmio Estudantil com eleição dos membros (PGE2, p. 04).</p> <p>Realizar eleição da Diretoria da APP – biênio 2016/2018, dos membros do Conselho Deliberativo Escolar – biênio 2017/2019 e da Diretoria do Grêmio Estudantil 2016/2018 (PGE6, p. 05).</p> <p>Eleições da APP, Conselho Deliberativo e Grêmio Estudantil (PGE7, p. 04).</p> <p>Eleição da APP conforme os estatutos da Entidade (PGE8, p. 05).</p> <p>Eleição do Conselho Deliberativo seguindo as normas (PGE8, p. 05).</p> <p>Eleição do Grêmio Estudantil (PGE8, p. 05).</p>
Entidades deliberativas: além das eleições	<p>Incentivar aos membros das entidades democráticas a participação em reuniões de estudo, em cursos, palestras, seminários e outros (PGE2, p. 04).</p> <p>Organizar reuniões bimestrais com as entidades democráticas para selecionar os investimentos e divulgar os gastos (PGE2, p. 04).</p> <p>Apoio às Entidades Democráticas da escola (PGE5, p. 05).</p> <p>Organizar em conjunto com a SED/GERED curso de capacitação para os membros das Entidades Democráticas (PGE6, p. 05).</p> <p>Organizar com a GERED cursos de capacitação para os membros de cada órgão representativo (PGE8, p. 05).</p> <p>Reuniões periódicas com APP, Conselho Escolar e Grêmio Estudantil (PGE10, p. 04).</p>
Espaços de deliberação/planejamento	<p>Criar espaços de escuta e conversações para apreciação de resultados, discussão de problemas e propostas de soluções (PGE2, p. 05).</p> <p>Promover conselhos de classe participativos (PGE2, p. 05).</p> <p>Mobilizar a comunidade escolar para discussão sobre a realidade da escola (PGE3, p. 07).</p> <p>Realizar reuniões de planejamento coletivo promovendo assim a gestão democrática (PGE4, p. 05).</p> <p>Estabelecer plano de trabalho coletivo, interagindo toda a equipe escolar, buscando desenvolver um trabalho de qualidade na Unidade Escolar (PGE4, p. 05).</p> <p>Convidar os pais representantes de cada turma para participar dos Conselhos de Classe (PGE4, p. 05).</p> <p>Discussão coletiva dos trabalhos desenvolvidos em planejamentos por área e/ou por curso (PGE5, p. 06).</p> <p>Organizar os Conselhos de Classe Participativos em horários de aula, para que todos possam participar (PGE6, p. 07).</p> <p>Organizar os conselhos de classe participativo, envolvendo pais e alunos, visando a melhoria do ensino e aprendizagem (PGE8, p. 07).</p> <p>Assembleia Geral e reuniões com a participação de toda a comunidade escolar (PGE10, p. 04).</p> <p>Reunião pedagógica bimestral assim como reuniões com pais [...] quando necessário (PGE10, p. 07).</p>

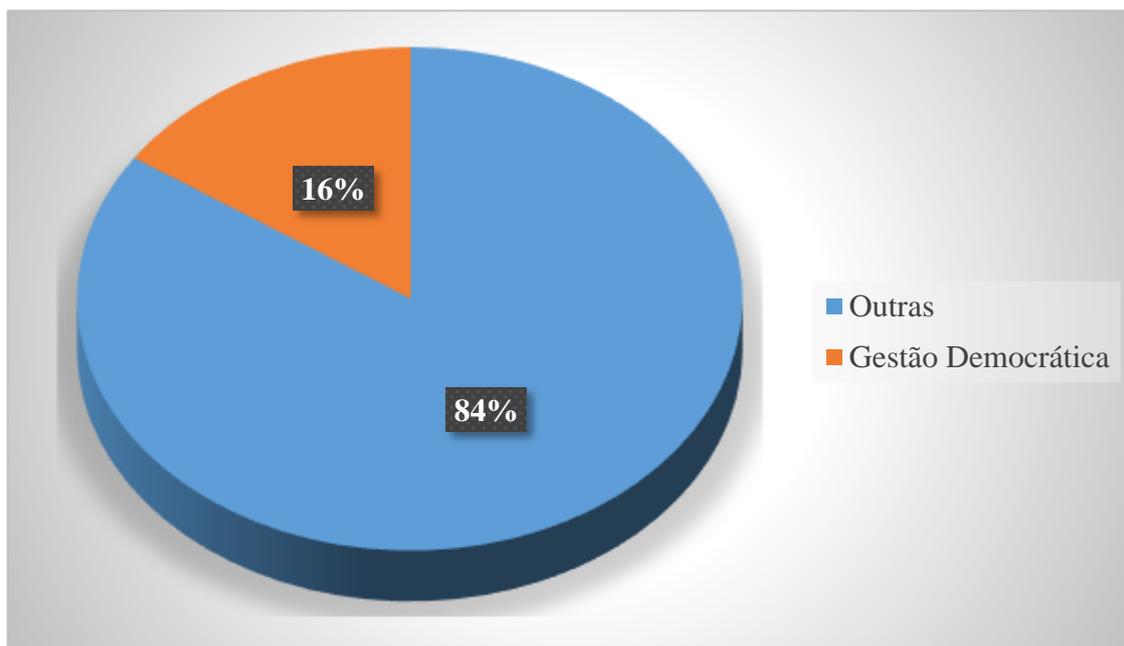
(conclusão)

INDÍCIOS ENCONTRADOS	COMO SÃO CITADOS
Transparência, diálogo e comunicação	<p>Valorizar os princípios da participação, da autonomia, do pluralismo e da transparência nas práticas escolares (PGE2, p. 04).</p> <p>Criar um mural interativo, local onde as informações sejam visualizadas por todos (PGE2, p. 05).</p> <p>Disponibilizar para a comunidade escolar a prestação de contas para que os mesmos estejam cientes dos recursos recebidos, e onde foram aplicados (PGE4, p. 05).</p> <p>Divulgar e avaliar com a comunidade escolar a aplicação dos recursos recebidos (PGE4, p. 06).</p> <p>Usar e prestar contas dos recursos financeiros (FNDE, Festa Junina e demais projetos da escola (PGE7, p. 05).</p> <p>Utilizar e aplicar os recursos de forma democrática, participativa e transparente (PGE7, p. 05).</p>
Construção/Reconstrução coletiva do PPP	<p>Oportunizar aos professores e a comunidade escolar estar juntos e participar na construção do projeto político pedagógico (PGE4, p. 07).</p> <p>[...] reorganização do PPP e planejamento (PGE10, p. 07).</p>
Participação/Integração	<p>Promover ações que favoreçam a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar (PGE2, p. 04).</p> <p>Defender e contribuir para uma escola de qualidade, democrática e participativa (PGE2, p. 04).</p> <p>Estimular e provocar a participação da comunidade escolar em atividades coletivas e individuais (PGE3, p. 09).</p> <p>Organizar momentos de integração entre escola e família (PGE3, p. 09).</p> <p>Realizar junta a comunidade escolar levantamento das possíveis melhorias (PGE4, p. 06).</p> <p>Envolver a escola com a comunidade para melhorar o processo ensino aprendizagem dos educandos (PGE4, p. 07).</p> <p>Estabelecer canais de contatos diretos buscando o apoio e a presença dos pais na escola, através dos jogos, relato de experiências, jantares festivos comemorativos (PGE9, p. 04).</p>
Direito à educação	<p>Não permitir de forma legal o fechamento do ensino médio noturno e facilitar as famílias que seus filhos estudem na escola central seus anos iniciais (PGE9, p. 04).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Ao realizar a análise dos PGEs selecionados, identificados que apresentam um total de 277 ações, envolvendo as dimensões administrativa, física, financeira e pedagógica da gestão e organização escolar. Entre as ações propostas, 44 apresentam indícios relacionados à possível implementação de uma perspectiva de gestão democrática, ou seja, cerca de 16% das ações previstas. As 84% restantes dão conta de questões diversas, entre elas ações que serão objeto de análise no capítulo 6, como pode ser visualizado no gráfico que segue:

Gráfico 9 – Ações que apresentam indícios de uma gestão democrática

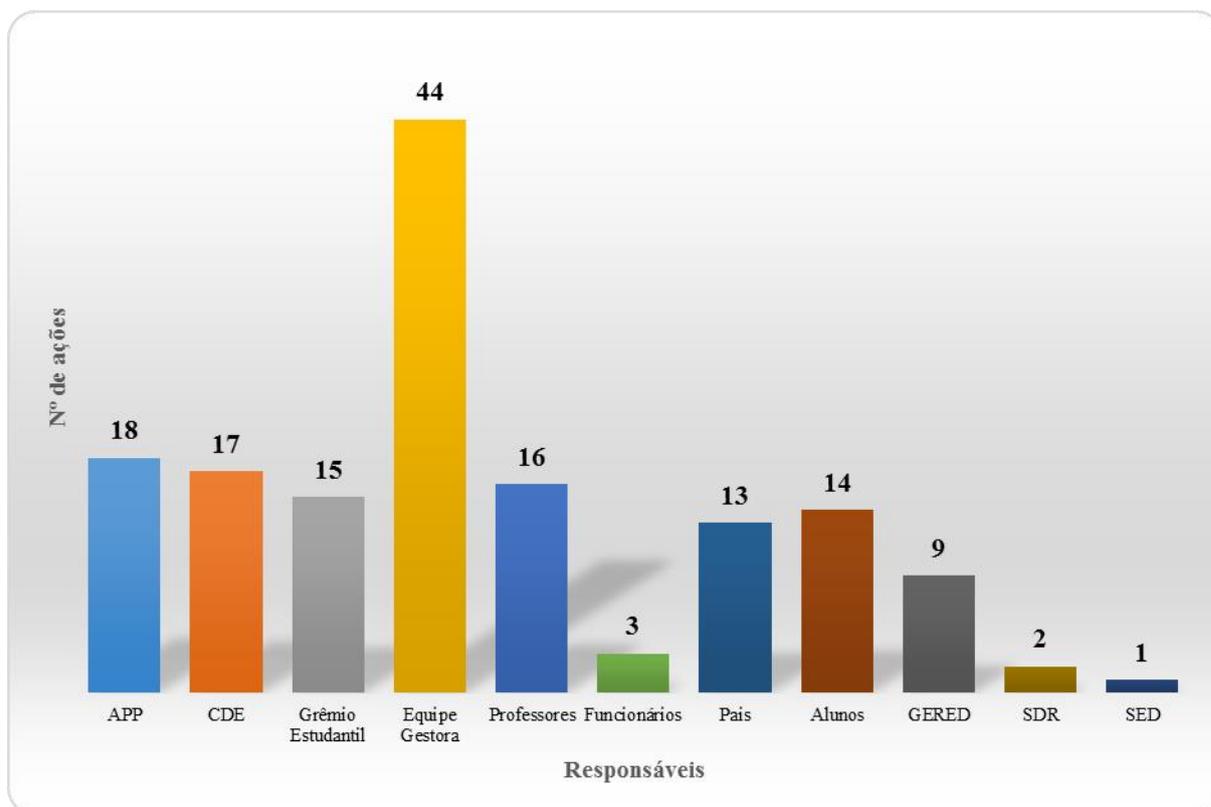


Fonte: elaboração da autora (2019).

A quantidade de ações (16%) que sinalizam para uma possível gestão democrática está muito próxima, porém abaixo da quantidade de metas (23%) associadas a essa perspectiva de gestão, sendo que a comparação entre ambas reafirma nossa constatação anterior: o discurso da gestão democrática pode ter sido utilizado como forma de convencimento, de aceitação de uma “nova” forma de gestão que traz outros elementos que se contrapõem a essa perspectiva de gestão e nos fazem colocar em questão a gestão democrática anunciada pelos Planos de Gestão Escolar. Esse argumento se fundamenta a partir do total de ações propostas, do pequeno percentual de ações associadas à gestão democrática e da emergência de indícios de uma outra perspectiva de gestão, que é a gestão gerencial.

No roteiro do plano de gestão, estava previsto que o proponente apontasse quem seriam os responsáveis pela execução das ações. Com esse objetivo, buscamos nos PGEs, nas ações que apontam indícios de uma gestão democrática, quem foram os responsáveis indicados. Os responsáveis e o número de ações atribuídos a cada um deles pode ser observado no gráfico a seguir:

Gráfico 10 – Gestão democrática: responsáveis pela execução das ações previstas

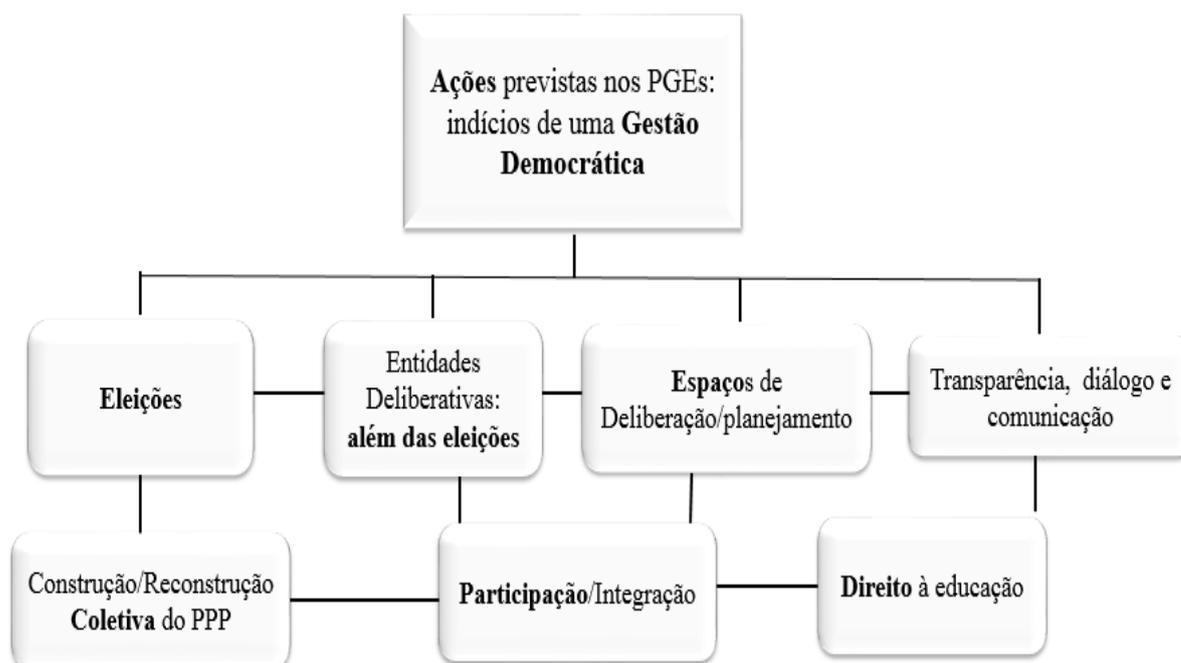


Fonte: elaboração da autora (2019) a partir dos PGEs selecionados.

Observando o gráfico, percebe-se que, nas ações associadas à gestão democrática, a equipe gestora, muitas vezes citada nos planos como “direção”, é responsabilizada por todas as ações, ou seja, o modelo de gestão proposto responsabiliza de forma significativa a equipe gestora por todas as ações desenvolvidas na escola. Na sequência, temos a APP, citada em 18 ações, e o Conselho Deliberativo Escolar, responsabilizado por, juntamente com outros atores, realizar 15 ações. Logo em seguida, são citados os professores (16 ações), alunos (14 ações), pais (13 ações), GERED (9 ações), funcionários (3 ações), SDR (2 ações) e SED (1 ação).

Entre os principais indícios que apontam para a materialização de uma gestão democrática, encontramos ações que envolvem a realização ou garantia de eleições para representantes das entidades deliberativas; além das eleições, conselho de classe participativo, espaços de deliberação e planejamento, transparência, diálogo e comunicação, construção/reconstrução coletiva do PPP, participação, integração com as famílias e direito à educação. Esses indícios podem ser observados na figura a seguir.

Figura 12 – Ações previstas nos PGEs: indícios de uma gestão democrática



Fonte: elaborado pela autora (2019).

Ao observarmos as ações que apontam para uma gestão democrática, um dos primeiros aspectos que chama a atenção é o forte destaque dado à participação, seja ela entendida como eleições, entidades deliberativas, além das eleições, a previsão de espaços de deliberação/planejamento, construção/reconstrução coletiva do PPP, integração. Por ser uma categoria central, ela será analisada no capítulo 7, associada a outras percepções de participação evidenciadas na investigação.

Por ora, destacamos que a ideia de gestão democrática associada **às eleições** ainda é muito presente, como se elas por si só pudessem garantir a democratização da escola, a eleição das entidades deliberativas da escola, ou seja, de representantes do Conselho Deliberativo Escolar, APP e Grêmio Estudantil. São citadas por 11 das 44 ações que apresentam indícios de uma gestão democrática, o que equivale a aproximadamente 25% das ações propostas.

Por outro lado, os textos dos PGEs revelam brechas e dados importantes no que diz respeito à implementação da “nova” política no âmbito da escola. Conforme Mainardes (2006, p. 53), “[...] os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de

interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas”.

Nesse sentido, algumas ações apontam para concepções de “gestão democrática” e de “participação” que vão **além das eleições** dos representantes das entidades deliberativas, prevendo espaços de deliberação, qualificação e condições para uma participação efetiva. Ações que preveem **espaços de deliberação/planejamento** estão presentes em 70% dos planos que preveem a realização de reuniões periódicas, espaços de escuta e discussão, planejamento coletivo, conselhos de classe participativos. A **transparência e o diálogo/comunicação** são enfatizadas por 30% dos planos. Cury (2014, p. 17) defende a importância da transparência em processos de gestão democrática: “Hoje, os cidadãos querem saber dos processos de decisão por meio da transparência dos atos do governo exercer uma fiscalização do exercício do poder até mesmo em respeito ao princípio do pluralismo”.

Já a construção/reconstrução coletiva do PPP é citada apenas por dois PGEs como uma ação a ser realizada. Conforme Drabach (2013, p. 109), “A construção coletiva do PP se constitui numa situação concreta de superação das relações hierárquicas e autoritárias”. Portanto, constitui-se em importante indício que sinaliza para a gestão democrática. A autora destaca que “A participação de todos na construção do PP favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização” (*ibidem*).

Para Gadotti (2012, p. 38, grifos do autor), “O projeto da escola não é de responsabilidade apenas de sua direção. Ao contrário, numa gestão democrática, a direção é escolhida a partir do reconhecimento da **competência** e da **liderança** de alguém capaz de executar um projeto coletivo”. Portanto, o autor enfatiza a importância da construção coletiva do PPP e destaca que “A gestão democrática da escola implica que a comunidade, os usuários da escola, seja seus dirigentes e gestores e não apenas seus fiscalizadores ou, menos ainda, os meros receptores dos serviços educacionais” (*ibidem*). O papel da comunidade na construção e reconstrução desse importante documento norteador das escolas é muito importante, pois “Na Gestão democrática pais, mães, alunas, alunos, professores e funcionários assumem a responsabilidade pelo projeto da escola” (GADOTTI, 2012, p. 39).

Nesse sentido, a **participação/integração** da comunidade na escola, de diferentes formas, é citada por 40% dos PGEs. Segundo Souza (2007, p. 137), “A participação na vida política é elemento importante que se aprende na prática democrática”. Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non* para a efetivação democrática. No entanto, a participação proposta

geralmente não é uma participação plena, sendo que em duas ações a participação é entendida como a simples integração das famílias em momentos festivos, associando a participação à presença e não à tomada de decisão.

Em apenas um dos PGEs encontramos uma ação que diz respeito à garantia do **direito** do aluno do Ensino Médio noturno **à educação**, que, pelo exposto, está sendo ameaçada, além da oferta dos Anos Iniciais, que, conforme o enunciado da ação, também estaria em situação semelhante: “Não permitir de forma legal o fechamento do ensino médio noturno e facilitar as famílias que seus filhos estudem na escola central seus anos iniciais” (PGE9, p. 04). É importante enfatizar que no PGE8 a viabilização do Ensino Médio noturno estava prevista entre as metas. Conforme Cury (2002, p. 246), “O direito à educação escolar é um desses espaços que não perderam e nem perderão sua atualidade”. A educação é um dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, bem como pelas alterações realizadas no texto constitucional:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:
 I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; (*Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009*)
 II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;
 [...]
 § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
 § 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente (BRASIL, 1988).

Além de garantir a educação como um importante direito, a Constituição Brasileira reconhece-o como um direito público subjetivo. “Neste sentido, o direito público subjetivo está amparado tanto pelo princípio que ele o é, assim por seu caráter de base e por sua orientação finalística, quanto por uma sanção explícita quando de sua negação para o indivíduo-cidadão” (CURY, 2002, p. 259). Portanto, é dever do Estado atender a esse direito ofertando a educação básica a todos os brasileiros, e cabe ao interessado, “[...] quando na falta deste atendimento, o acionar de instrumentos jurídicos e processuais capazes de fazer respeitar um direito claramente protegido” (CURY, 2002, p. 259).

Pelo exposto no PGE9, haveria possibilidade de fechamento do Ensino Médio noturno, sendo que os alunos que frequentam a Educação Básica nesse período poderiam ter o acesso à educação negada. Uma das ações do plano é não permitir que isso se concretize, por meio dos dispositivos que a legislação educacional oferece. Ressaltamos que essa é uma das poucas ações que diferem das demais, pois, de um modo geral, a elaboração dos Planos de Gestão

Escolar seguiu o que foi estabelecido no roteiro de elaboração, anexo ao Documento 4. Poucos proponentes ousaram, em suas metas e ações, pensar uma escola diferente da que está posta, ou demonstraram resistência em relação às medidas que vêm sendo tomadas em âmbitos nacional e estadual, que não se relacionam com a perspectiva democrática de gestão, como o fechamento do Ensino Médio noturno, que priva os alunos trabalhadores do direito à educação.

Metas e ações que se relacionam à ampliação da formação como uma escola com jornadas e tempos ampliados, que ofereça uma educação integral, não são citadas pelos planos; alguns, no diagnóstico, fazem referência a programas já existentes, como o Mais Educação (PGE3; PGE4, PGE5, PGE6, PGE7), Ensino Médio Inovador (PGE3, PGE6), Ensino Médio Profissionalizante (PGE5); Atleta na Escola (PGE6). A educação integral é citada pelos planos, mas não é mencionada entre as metas e ações previstas.

Por fim, destacamos que a gestão democrática, anseio de muitos educadores e das lutas ao longo das décadas de 1980 e 1990, consagrada pela CF de 1988 e a LDB 9394/96, embora presente nos documentos legais que instituíram os Planos de Gestão Escolar, e anunciada como forma de gestão por todos os planos analisados, ainda demanda ações no âmbito das escolas e dos sistemas de ensino para sua real efetivação.

Gadotti (2012, p. 39) destaca que “Há pelo menos duas razões que justificam a implantação de um processo de gestão democrática da escola pública”. Gadotti (2012), ainda destaca que:

1ª) A escola deve **formar para a cidadania** e, para isso, ela deve dar o exemplo. A gestão democrática da escola é um passo importante no aprendizado da democracia. A escola não tem um fim em si mesma. Ela está a serviço da comunidade. Nisso, a gestão democrática da escola está prestando um serviço à comunidade que a mantém.
2ª) A gestão democrática pode melhorar o que é **específico da escola**, isto é, o seu ensino. A participação na gestão da escola proporcionará um melhor conhecimento do funcionamento da escola e de todos os seus atores; propiciará um contanto permanente entre professores e alunos, o que leva ao conhecimento mútuo e, em consequência, aproximará também as necessidades dos alunos dos conteúdos ensinados pelos professores (GADOTTI, 2012, p. 39).

Diante disso, reafirmamos que a gestão democrática, além de anunciada como perspectiva de gestão das escolas públicas, precisa de instrumentos que possibilitem a sua concretude. Afinal, a gestão democrática é “[...] atitude e método. A atitude democrática é necessária, mas não é o suficiente. Precisamos de métodos democráticos de efetivo exercício da democracia. Ela também é um aprendizado, demanda tempo, atenção e trabalho” (GADOTTI, 2012, p. 40).

Esse foi um dos objetivos deste capítulo. Procuramos refletir sobre os diferentes modelos de gestão que estiveram presentes na história da gestão educacional e escolar brasileira, bem como relembrar a trajetória de lutas que consagrou a gestão democrática como princípio de gestão das escolas públicas em nosso país. Todavia, percebemos que, apesar da garantia legal, ainda são necessários instrumentos e métodos que possam garantir a materialização desse modelo de gestão nas escolas públicas brasileiras.

Nesse sentido, embora os PGEs assumam a gestão democrática como princípio de gestão, suas metas e ações apresentam limitações para a efetivação e materialização desse modelo. Além disso, encontramos nas metas, ações e palavras escritas, indícios de palavras ditas por outra perspectiva de gestão que, embora não assumida, se faz presente nos PGEs e documentos que orientaram a nova forma de escolha do gestor e de gestão em Santa Catarina.

Dessa forma, o próximo capítulo propõe uma reflexão sobre a gestão gerencial, que chegou ao Brasil de forma mais intensa a partir de 1990, com a reforma do Estado. Essa perspectiva está muito presente nas políticas educacionais internacionais, nos documentos emanados pelos atores hegemônicos globais, sendo que buscamos verificar se, nos Planos de Gestão Escolar, há indícios que apontam para uma possível implementação desse novo modelo e seus instrumentos na gestão de escolas públicas catarinenses.

6 PRINCÍPIOS GERENCIALISTAS E A DEFINIÇÃO DOS RUMOS DA EDUCAÇÃO E SUAS FORMAS DE GESTÃO

Privatizaram sua vida, seu trabalho, sua hora de amar e seu direito de pensar. É da empresa privada o seu passo em frente, seu pão e seu salário. E agora não contentes querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence (BRECHT, 19-- *apud* CITELLI, 2007, p. 111).

No capítulo anterior, vimos que diferentes modelos de gestão foram sendo conformados e se materializaram na trajetória da gestão escolar no Brasil. Esses modelos estão relacionados à organização e gestão do Estado, bem como ao contexto no qual estão inseridos. Dessa forma, identificamos que, a partir dos anos 1990, uma nova forma de gestão tem se destacado e ganhou espaço nos âmbitos internacional e nacional. Mesmo anunciada como “nova”, ela apresenta relações com antigas práticas de administração. Para compreendê-la, devemos entender sua relação com o avanço do neoliberalismo, já destacada no capítulo 5, pois é a partir desse processo que surge a chamada Nova Gestão Pública (NGP), Gestão Gerencial (GR) ou gerencialismo. Os novos modos de administrar o público apresentam uma grande proximidade com as formas de administrar o mundo dos negócios, propagadas como eficientes e eficazes, que, por influência dos atores hegemônicos globais e suas recomendações, têm sido incorporadas à gestão educacional e escolar.

No entanto, é preciso conhecer essas novas formas de administração que estão adentrando o campo educacional, redefinindo as políticas e as formas de gestão da educação. É preciso compreender quais valores e princípios estão no pano de fundo das reformas que difundiram esses preceitos.

Percebe-se que, por meio de diferentes estratégias, os chamados “novos modelos”, que se associam aos modelos empresariais de gestão, estão cada vez mais presentes na gestão da coisa pública, em diferentes níveis, no Brasil nas últimas décadas. Essa concepção tem influenciado as ações em setores como a educação e implicam modificações na gestão educacional e escolar. Em muitos momentos, discursos e termos utilizados pelos movimentos sociais, educadores e sociedade civil organizada são apropriados pelos governos e organismos que defendem a nova gestão pública, integram os discursos e argumentos que defendem a implantação de mudanças e reformas cujos interesses estão atrelados ao capital e seus interesses econômicos. Por ora, ressaltamos que é importante estarmos atentos a essas questões para compreendermos como a nova gestão pública está se materializando e quais estratégias tem utilizado. Esses modos de operacionalização contradizem os princípios de uma

gestão democrática, embora, em muitos momentos, apropriem-se e utilizem termos associados a essa perspectiva de gestão para sustentar seus interesses.

A epígrafe de Bertold Brecht apresentada no início deste capítulo foi escrita em um outro contexto, em tempos difíceis que em muito se assemelham aos tempos atuais. Alerta para o fato de que o capital e seus agentes não estão contentes em privatizar e interferir em diferentes setores da sociedade e modificar a vida das pessoas que dela fazem parte; por fim, “[...] querem privatizar o conhecimento, a sabedoria, o pensamento, que só à humanidade pertence” (BRECHT, 19-- *apud* CITELLI, 2007, p. 111). Destacamos que esses não são perigos de outros tempos, estão vivos e se materializando por meio das políticas públicas do tempo presente.

Diante do exposto, as seções seguintes têm o propósito de apresentar os princípios que compõem o gerencialismo ou a nova gestão pública, o contexto histórico e político da implementação da reforma do Estado, que induziu à reforma educacional e à intensificação das práticas gerencialistas, incorporadas à educação e suas formas de gestão no Brasil. Procuramos, a partir desse cenário, compreender a incorporação e implementação de novos conceitos e práticas no campo da gestão educacional e escolar, como o de “governança”, e as mudanças decorrentes desse novo modelo para a gestão e organização de escolas públicas. Além disso, buscamos, na nova forma de escolha do gestor e de gestão das escolas públicas catarinenses, indícios e instrumentos que apontam para a inserção da concepção gerencial no âmbito educacional e escolar.

6.1 GERENCIALISMO: ORIGENS E PRINCÍPIOS

Para Hypolito (2011, p. 65), nos tempos atuais, o neoliberalismo está em processo de transformação, de forma que “[...] assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se hibridizam e formam o que se pode nomear como gerencialismo [...]”. O objetivo do novo modelo é “[...] tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida” O gerencialismo pode ser associado a “modelos pós-fordistas de gestão aplicados à gestão pública” (*ibidem*).

O neoliberalismo reconfigura o Estado, as formas de gestão e a própria existência humana. Conforme Dardot e Lavall (2016, p. 16, grifos do autor), “O neoliberalismo não destrói apenas regras, instituições, direitos. Ele também *produz* certos tipos de relações sociais, certas maneiras de viver, certas subjetividades”. Os autores destacam que “[...] o que está em

jogo não é nada mais nada menos que *a forma de nossa existência*, isto é, a forma como somos levados a nos comportar, a nos relacionar com os outros e com nós mesmos” (*ibidem*).

Em relação à gestão, é importante destacar que, “Na perspectiva do neoliberalismo, o controle público sobre os recursos públicos deve ser retirado das mãos necessariamente burocráticas do Estado e passar às mãos necessariamente eficientes do setor privado” (SALTMAN, 2011, p. 73). Conforme essa visão, o mercado e as empresas devem controlar serviços sociais que outrora eram de obrigação do Estado, como, por exemplo, a educação. “O imperativo capitalista do crescimento do lucro a qualquer custo, sendo a principal missão empresarial, é cada vez mais injetado em todos os domínios sociais – e seus efeitos sociais são sentidos em todo o lugar” (SALTMAN, 2011, p. 67).

Conforme Shiroma (2011, p. 90-91), “Os governos neoliberais procuraram justificar a necessidade de uma ‘nova gestão pública’ como forma de tornar o serviço público mais ágil, eficiente e orientado para o cidadão”. Buscou-se criar, dessa forma, um consenso sobre a necessidade de modernizar a gestão pública; essa fórmula salvacionista seria possível graças à gestão gerencial, em que princípios, valores e procedimentos outrora aplicados somente na esfera do mercado passam a integrar a administração pública.

Segundo os estudos de Newmann e Clarke (2012, p. 353), o gerencialismo pode ser entendido “[...] como um conceito para pensar sobre projetos de reforma do estado durante os últimos quarenta anos”. Os autores fazem referência ao Reino Unido e seu papel na disseminação dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP), entendendo o “gerencialismo como ideologia e a gerencialização como um processo de transformação”, sendo que “se combinam para produzir” o que descrevem como “um estado gerencial” (*ibidem*).

Conforme os autores. “Nesta forma de Estado, arranjos organizacionais e sistemas de poder, autoridade e processos anteriores embasados em uma combinação de burocracia e profissionalismo são reconfigurados em torno da autoridade gerencial: o direito de gerir”. O poder é disperso a partir da reforma do Estado, realizada em vários países do globo, e o gerencialismo fornece coerência ideológica e organizacional aos novos cenários que emergem nesse contexto. Essa nova configuração do Estado apresenta “Fronteiras borradas, formas organizacionais hibridizadas, arranjos de governança inovadores e novos aparelhos de responsabilização e avaliação são articulados pelas promessas de maior liberdade e autoridade gerencial” (NEWMANN; CLARKE, 2012, p. 353).

A expressão “estado gerencial” foi cunhada pelos autores “[...] em uma tentativa de dar um nome aos processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo na

Grã-Bretanha na década de 1980 e 1990 sob o comando de Margaret Thatcher (1979-1992) e John Major (1992-1997)” (NEWMANN; CLARKE, 2012, p. 354). Essas transformações tiveram como primeiro laboratório neoliberal o experimento realizado no Chile sob comando de Pinochet. O gerencialismo, também chamado de Nova Gestão Pública (NGP), foi o elemento-chave nas transformações realizadas por meio das reformas nacionais e contou com o apoio dos agentes hegemônicos globais.

O gerencialismo “[...] introduziu novas lógicas de tomada de decisão que privilegiavam economia e eficiência acima de outros valores públicos”. Frequentemente utiliza-se a “expressão bem gerenciada para descrever organizações bem-sucedidas”. O gerencialismo se organiza tendo como base “[...] uma estrutura calculista que organiza o conhecimento sobre as metas organizacionais e os meios para alcançá-las” (NEWMANN; CLARKE, 2012, p. 359).

Segundo Ball (2005, p. 544), “o gerencialismo tem sido o mecanismo central da reforma política e da reengenharia cultural do setor público nos países do norte nos últimos 20 anos”. Esse modelo também foi transposto para outros lugares do globo, sendo que, na atualidade, “O gerencialismo representa a inserção, no setor público, de uma nova forma de poder, ele é um “instrumento para criar uma cultura empresarial competitiva” (BERNSTEIN, 1996, p. 75 *apud* BALL, 2005, p. 544).

O gerencialismo foi incorporado à educação por meio de reformas educacionais, que, embora aconteçam em diferentes países e realidades, apresentam características comuns, entre as quais podem ser destacadas estas:

[...] centralização da formulação das políticas educativas e dos processos de decisão sobre o currículo e a avaliação, embora invocando sistematicamente a descentralização, a devolução e a autonomia da escola; a descentralização de certas competências, embora principalmente de carácter técnico e operacional e, por vezes, financeiro, alargando as fontes de financiamento a entidades privadas e responsabilizando de forma crescente as famílias dos alunos; menor relevância atribuída a processos de controlo democrático e de participação nos processos de tomada das decisões, bem como crescente desconfiança relativamente a órgãos colegiais, geralmente vistos como fontes de desresponsabilização, de composição considerada numerosa e paralisante, e funcionamento pesado e lento; reforço do poder dos gestores, assessores e outras tecnoestruturas, em prejuízo da influência dos profissionais, educadores e professores, bem como da comunidade e da diversidade das suas organizações e dos seus interesses, em geral substituídos pela intervenção de representantes restritos dos interessados (*stakeholders*), pelo controlo dos clientes, pelas parcerias com o poder económico e empresarial; governação e decisões políticas baseadas na evidência, instituindo formas de regulação de tipo mercantil; reforço das estruturas de gestão de tipo vertical e concentração de poderes no líder formal (LIMA, 2011, p. 17-18).

Conforme Hypolito (2011, p. 65), “Nas escolas, os modelos gerencialistas vêm sendo introduzidos aos poucos e com diferentes roupagens”. O autor reconhece os primeiros passos desse novo modelo na administração científica, no tecnicismo. E, embora tenhamos vivenciado alguns avanços durante os anos 1980, no período pós-ditadura militar, no sentido da democratização da escola e suas formas de gestão, a partir dos anos 1990, o gerencialismo se intensificou com a introdução dos preceitos da Qualidade Total na escola pública, que posteriormente foram substituídos pelas concepções “[...] pós-fordistas híbridas, centradas na qualidade e na eficiência, mas distante dos preceitos fechados e rigorosos da Qualidade Total” (*ibidem*). Para o autor, esse modelo híbrido pode ser chamado simplesmente de gerencialismo.

Nesse sentido, o gerencialismo apresenta princípios que estão presentes nos modelos evidenciados anteriormente: “[...] a qualidade, o mercado, a eficiência, a responsabilização, a avaliação, as parcerias público-privado, o quase-mercado, dentre outros aspectos das políticas atuais” (HYPOLITO, 2011, p. 66). Os preceitos da Nova Gestão Pública (NGP) foram introduzidos no Brasil a partir dos anos 1990, dentro de um contexto de reformas liberais. A reforma educacional proporcionou as condições necessárias para a materialização desses preceitos. Destacamos que, na verdade, são reformas em curso cujas mudanças estão provocando transformações na definição das políticas públicas, na educação e suas formas de gestão. Algumas delas podem comprometer a luta pela democratização da educação e a garantia de uma gestão democrática. Esse processo será descrito e analisado na próxima seção.

6.2 REFORMA, MERCANTILIZAÇÃO E GERENCIALISMO: AMEAÇAS À DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A partir dos anos 1990, o neoliberalismo avançou em vários setores da sociedade e adentrou o campo educacional. “Os teóricos neoliberais têm [...] uma profunda suspeita com relação à democracia” (HARVEY, 2014, p. 77). Como resultado desse pensamento, evidencia-se um avanço do conservadorismo em âmbito global, bem como discursos e medidas que se contrapõem à democracia, isso por que:

A governança pelo regime da maioria é considerada uma ameaça potencial aos direitos individuais e às liberdades constitucionais. A **democracia é julgada um luxo** que só é possível em condições de relativa afluência, associada a uma forte presença da classe média para garantir a estabilidade política. Em consequência, os neoliberais tendem a favorecer a governança por especialistas e elites. Dão forte preferência ao governo por ordem executiva e decisão judicial em lugar da tomada

de decisões democrática e parlamentar. Os neoliberais preferem afastar as instituições-chave, como o Banco Mundial, das pressões democráticas (HARVEY, 2014, p. 77, grifo nosso).

Destaca-se que o pensamento neoliberal considera a democracia um luxo; e somente é consentida como forma de garantir a estabilidade política e os interesses do capital, por isso deve ser regulada e submetida a modos de governança que possibilitem essa regulação.

Na educação, o avanço neoliberal também se faz presente. Nessa área, passaram a ser incorporados práticas, instrumentos e termos anteriormente, pertencentes somente ao setor privado, especialmente à esfera econômica. A educação começou a ser vista pelos capitalistas como uma esfera com possibilidades de atuação, visando à geração de lucros. Além disso, discursos conservadores também estão presentes nesse campo, tomemos como exemplo, no Brasil, o movimento “Escola sem Partido”.

Em contrapartida, destaca-se que a democratização do acesso à educação é um processo muito recente, acentuado após o momento em que “[...] a educação foi considerada um direito humano fundamental e que à escola foram atribuídas responsabilidades de educação para todos e de formação de cidadãos democráticos, esclarecidos, com sentido crítico, preparados para o exercício de práticas democráticas e de participação ativa” (LIMA, 2018a, p. 21). Dessa forma, a gestão democrática e participativa desses espaços também representa um anseio novo e recente no campo educacional.

Todavia, a educação e a gestão são marcadas por práticas autoritárias, bem como o fato de “[...] nem a atividade de gestão nem a instituição escolar terem sido historicamente construídas a partir de objetivos democráticos” (LIMA, 2018a, p. 21). A organização da educação, sua estrutura e modelos de gestão sofreram a influência das “[...] organizações militares, religiosas e industriais, seja em termos de racionalização, formalização e hierarquização, seja também em termos de processos de produção em grande escala” (*ibidem*). Dessa maneira, “A organização das escolas modernas e a sua gestão foram objeto de um processo de institucionalização, na longa duração, que se revelou bastante próximo das organizações produtivas do capitalismo e das teorias da gestão empresarial” (LIMA, 2018a, p. 21).

Desse modo, conforme Lima (*ibidem*), não é recente nem inédita “a impregnação empresarial da educação e da gestão escolar”. Ela esteve presente ao longo da história da educação e da gestão e, atualmente, recebe uma nova roupagem: resume-se a práticas antigas, mas está “[...] associada à introdução de modos privados de gestão nas escolas públicas como forma de as reformar, de modernizar a sua gestão e de as tornar competitivas e performativas

[...]” (LIMA, 2018a, p. 21). Lima (*ibidem*) ressalta, ainda, que esse processo “nunca ocorreu no passado com semelhante intensidade”.

No Brasil, “[...] os governos da nova democracia – Collor de Mello e Itamar Franco (90-94) – iniciam o processo de inserção da economia brasileira na economia mundial e globalizada, aderindo às novas estratégias econômicas baseadas no modelo Thatcher (Inglaterra) [...]”, que tinha suas bases pautadas no neoliberalismo, “[...] cujas orientações econômicas foram a liberalização da economia, abertura econômica internacional, políticas de privatização e austeridade fiscal” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.423).

Miranda e Pasquini (2012) destacam que foi no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que o alinhamento do Brasil às políticas neoliberais se consolidou. Foi nesse período que o Banco Mundial e o FMI passaram a intervir mais diretamente na economia e no campo educacional, como contrapartida aos empréstimos realizados pelo País junto a esses organismos.

Behring⁹⁵ alerta para o fato de que “Os processos de reforma do Estado, contidos nos planos de ajuste estrutural em curso em vários países, sobretudo na década de 1990, apenas podem ser compreendidos no contexto das transformações mais profundas, engendradas no mundo do capital [...]”. Essas mudanças iniciaram a partir dos anos de 1970, alterando significativamente o papel e a concepção do Estado, por meio de reformas orientadas e que tiveram como preceitos os valores e os interesses do mercado, do capital e seus representantes, dentre eles os organismos internacionais (BEHRING, 2008, p. 31).

As políticas sociais são alvo de discursos ideológicos que as denigrem, degradam; são transformadas em negócios, sendo submetidas às leis do mercado. Dessa forma, “[...] vai se configurando um Estado mínimo para os trabalhadores e um Estado máximo para o capital” (NETTO, 1993 *apud* BEHRING, 2008, p. 64). Conforme Drabach e Souza (1980, p. 226), a educação como política social se insere nesse contexto e “[...] passa a ser vista também como um setor em crise, desencadeando um processo de reforma que teve em sua base a influência de agências internacionais, cujas políticas traziam em seu bojo um novo discurso, distinto daquele que emergiu nos anos 1980”.

Para atender as recomendações das agências internacionais e dos interesses que elas representam, o Brasil, a exemplo de outros países, implementou a Reforma do Estado. Foi instituído o “[...] Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), criado em 1995,

⁹⁵ Elaine Rosseti Behring faz um estudo aprofundado das implicações da reforma no Brasil por meio de sua pesquisa de doutorado, materializada no livro *Brasil em Contra-Reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos* (2008).

tendo como ministro Bresser Pereira” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.423). Dentre as estratégias adotadas pelo plano diretor da reforma do Estado, está a “[...] redefinição do papel do Estado e nas suas modalidades de intervenção, enquanto agente provedor das políticas públicas sociais” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.423). Essas medidas instauraram “um novo modo de administração pública e gestão da educação” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.423). Bresser-Pereira “[...] anunciou a necessidade de superar a administração burocrática adotando-se o modelo gerencial para fazer frente à morosidade do Estado inchado, paquidérmico dentre outras adjetivações pejorativas que visavam atacar não apenas o Estado, mas a noção de público” (SHIROMA, 2011, p. 91).

O ministro utilizou a dura crise fiscal que atingia a América Latina e o Brasil, segundo ele agravada pela dívida externa e pelo populismo econômico, como argumentos para justificar a necessidade da reforma, que exige disciplina fiscal, privatização e liberação comercial como possibilidades salvacionistas. Enfatizou o caráter cíclico de intervenção do Estado, destacando concepções como o “[...] Estado mínimo, o Estado social-burocrático e o *revival* neoliberal [...]”; defendeu uma proposta que chamou de “social liberal”, assumindo como “necessária a crítica neoliberal do Estado” (BEHRING, 2008, p. 172, grifo da autora).

A reforma redefiniu a concepção e o papel do Estado. Para os defensores dessa proposta, “Ao Estado cabe um papel coordenador suplementar”. Afirmam que a crise é originária da “[...] insolvência fiscal do Estado, no excesso de regulação e na rigidez e ineficiência do serviço público, há que reformar o Estado, com o objetivo de recuperar a governabilidade (legitimidade) e a *governance* (capacidade financeira e administrativa de governar)”. Segundo a autora, para os reformistas, a política social deve ser deslocada no Estado social-liberal, de forma que “[...] os serviços de saúde e educação, dentre outros, serão contratados e executados por organizações públicas não-estatais competitivas” (BEHRING, 2008, p. 173).

É importante destacar que, na visão dos reformistas, “Esse novo Estado deve ser também democrático, já que as classes dominantes não necessitam do uso da força para se apoderarem de uma parte considerável do excedente social”. Segundo essa visão, “[...] a democracia deve existir como meio para acesso ao poder político, bem como a divisão desse mesmo poder pelas classes dirigentes” (BEHRING, 2008, p. 174). A autora reforça que essa é uma visão instrumental e reducionista de democracia, que acompanha o processo de condução da reforma, na qual o voto e as eleições são utilizados como formas de acesso ao poder político, que, após conquistado, utiliza mecanismos nada democráticos de imprimir reformas

de acordo com os seus interesses, como medidas provisórias e balcanização do legislativo. Essas mudanças provocam alterações na vida de milhares de brasileiros em nome do interesse de uma minoria.

Com vistas à pretensa modernização do Estado, Bresser propõe medidas que se iniciam com “[...] liberação comercial, as privatizações e o programa de estabilização monetária (Plano Real) e prossegue com a reforma da administração pública: a chamada reforma gerencial do Estado”. Essa reforma foi incorporada ao projeto de governo, “[...] por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (PDRE- Mare)” (BEHRING, 2008, p. 176).

Na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Estado, por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 19 de junho de 1998, Fernando Henrique Cardoso reiterou os argumentos já apresentados por Bresser Pereira, sendo preciso “[...] fortalecer a ação reguladora do Estado numa economia de mercado, especialmente os serviços básicos e de cunho social”. Destaca que o Estado brasileiro é “rígido, lento, ineficiente e sem memória administrativa”. Por isso, propõe a “[...] reforma gerencial voltada para o controle dos resultados e baseada na descentralização, visando a qualidade e produtividade no serviço público. O Plano é base para um conjunto de reformas constitucionais [...]”. O presidente conclama todos para “[...] desafio de implementar a reforma, criando um “novo modelo de justiça social” (BEHRING, 2008, p. 177).

A autora cita alguns caminhos que serão seguidos pela reforma, entre eles “[...] ajuste fiscal duradouro; reformas econômicas orientadas para o mercado – abertura comercial e privatizações [...]”; porém, essas ações vêm acompanhadas de outras medidas: fortalecimento “[...] da competitividade da indústria nacional; reforma da Previdência Social; inovação dos instrumentos de política social; e reforma do aparelho do Estado, aumentando a sua eficiência”. Behring (2008) alerta para o fato de que devemos “[...] distinguir a reforma do Estado, como um projeto político, econômico e social mais amplo, da reforma do aparelho do Estado, orientada para tornar a administração pública mais eficiente” (BEHRING, 2008, p. 178).

Assim, com a reforma, o Estado tem seu papel redefinido. Dessa forma, seriam transferidos “[...] para o setor privado atividades que poderiam ser controladas pelo mercado, a exemplo das empresas estatais [...]”; já ao setor público não estatal, caberia a execução de “[...] serviços que não envolvem o exercício de poder do Estado, mas devem, para os autores,

ser subsidiados por ele, como: educação, saúde, cultura e pesquisa científica” (BEHRING, 2008, p. 178).

Essa mudança na definição do papel do Estado afeta diretamente as políticas sociais, pois o Estado diminuiu ou não, mas prestará diretamente os serviços, no entanto mantém seu papel de provedor e regulador. Reforça-se a *governance* por meio de um tipo rígido e ineficiente de administração pública para a administração gerencial, flexível e eficiente. Para os autores do plano, o governo brasileiro não carece de governabilidade, mas de *governance* (BEHRING, 2008, p. 179).

Assim, diante de um “novo” Estado, defendem-se “novas” formas de governo, novas formas de gestão da coisa pública. Termos e conceitos utilizados na década de 1980 são ressignificados e passam a ter sentidos diferentes daqueles defendidos pelos movimentos sociais, pelos educadores. Tomemos como exemplo a “participação”: “Fala-se em participação dos cidadãos no controle direto da administração pública, especialmente no nível local, mas sem explicar como ela se daria” (BEHRING, 2008, p. 179).

No que diz respeito à administração, a gestão gerencial “[...] introduz a eficiência e a qualidade como cultura da administração pública, inspirada em elementos da gestão empresarial. O controle se faz pelos resultados, e não pelos processos.” Essa estratégia provoca modificações no interior do Estado: “[...] definição precisa dos objetivos a serem atingidos pelas instituições, autonomia na gestão dos recursos materiais, financeiros e humanos; controle e cobrança a posteriori dos resultados”. Por meio da descentralização da flexibilização, o Estado aumentaria a sua eficiência (BEHRING, 2008, p. 179).

O Plano também “[...] sugere a promoção por mérito e a profissionalização do servidor, combinada com a motivação negativa, diga-se a demissão por insuficiência de desempenho”. Aponta novamente a possibilidade de criação de mecanismos de controle social, que seria realizado pelos cidadãos, mas não aponta quais seriam esses mecanismos e as formas de controle (BEHRING, 2008, p. 182).

Para os defensores da reforma, o Estado apresenta quatro setores distintos: “Núcleo Estratégico: que formula políticas públicas, legisla e controla sua execução, composto pelos três poderes; o Setor de Atividades Exclusivas, onde são prestados serviços que só o Estado pode realizar [...]”. Citam como exemplo a previdência social, a educação, a segurança. Já os chamados serviços não exclusivos correspondem ao setor em que “o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não estatais e privadas”, a exemplo de universidades e hospitais; “e o Setor de Bens e Serviços para o Mercado, a exemplo de

empresas não assumidas pelo capital privado”. Em relação à administração, os reformistas defendem que, “[...] no Núcleo Estratégico, propõe-se um *mix* entre administração burocrática e gerencial. Nos demais, a administração gerencial” (BEHRING, 2008, p. 182).

Já para os serviços não exclusivos, os reformistas defendem a atuação de organizações públicas não estatais, as chamadas “organizações sociais”: “[...] entidades de direito privado sem fins lucrativos, que celebram um *contrato de gestão* com o Poder Executivo, que lhe asseguraria dotação orçamentária” (BEHRING, 2008, p. 183). No entanto, percebe-se que muitas organizações sociais têm expandido suas ações para espaços que antes eram de ação exclusiva do Estado, a exemplo da educação, onde têm atuado por meio das parcerias firmadas entre o poder público e essas instituições. As mudanças na legislação foram permitindo essa atuação.

Behring (2008) esclarece que “O Plano prevê uma estratégia de transição da ‘reforma’ do Estado e do aparelho do Estado em três direções: a mudança da legislação, inclusive as reformas constitucionais; a introdução de uma cultura gerencial e, por fim, a adoção de práticas gerenciais”. Em relação à mudança cultural, destaca a “[...] ênfase nos resultados, a superação dos resquícios de patrimonialismo, a recuperação da confiança nos administradores, a introdução de critérios de avaliação e indicadores de desempenho” (BEHRING, 2008, p. 183).

Destacamos que, diante desse contexto, paralelamente à reforma do Estado, inicia-se uma reforma educacional, que introduz ações e medidas que trarão implicações para o campo da gestão e modificarão as formas de participação dos atores que atuam nesse cenário. Essa mudança “teve início com Itamar Franco com a elaboração do Plano Decenal de Educação e efetivamente implementado a partir do governo FHC” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.424). Drabach e Souza (2014, p. 235) destacam que a educação foi um dos grandes alvos da reforma do Estado, “[...] seja porque a ela era destinada um grande percentual dos recursos do Estado, seja porque possui um papel fundamental na formação da sociedade, condição essencial para o desenvolvimento econômico do país”.

Miranda e Pasquini (2012, p. 1.424) afirmam que, no que concerne à educação, o Brasil foi signatário da Declaração Mundial de Educação para Todos, aprovada no final da Conferência de Jomtien, em 1990, na Tailândia, “[...] na qual 155 governos assumiram o compromisso de assegurar a educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos”. As autoras ressaltam que, para cumprir os compromissos assumidos, foi firmado o Plano Decenal da Educação.

As pesquisas de Shiroma (2011, p. 16) alertam para a existência de uma “agenda globalmente estruturada para a educação”. Segundo as autoras, as conferências, as recomendações dos organismos mundiais, a reforma implementada em muitos países dão indícios da influência dessas instituições no campo educacional; elas estão chegando às escolas, modificando as práticas pedagógicas e as formas de gestão.

Esses organismos têm rapidamente difundido seu pensamento e interesses por meio da formação de redes sociais⁹⁶ e adoção de estratégias. Uma de suas estratégias é a descentralização da educação; defendem que a “estratégia de descentralização eficaz requer um equilibrado acordo de poder compartilhado entre o centro que estabelece as políticas e a periferia que as aplica” (HANSON 1997, p. 7 *apud* SHIROMA, 2011, p. 18).

Dessa forma, no Brasil, deu-se início a um processo de “[...] descentralização administrativa, pedagógica e financeira. [...] Isso significou a transferência de responsabilidades da União aos estados e municípios pela oferta e manutenção da educação em regime de colaboração” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.425). Abriu-se espaço para que entidades privadas e ONGs pudessem ofertar serviços que antes eram de responsabilidade do Estado.

Shiroma (2011, p. 19) aponta que “Estudos dos projetos internacionais de educação para esta década fazem referências às redes sociais articuladas à noção de governança.” Segundo Lima (2007 *apud* SHIROMA, 2011, p. 19), “A noção de governança em rede tem sido adotada em pesquisas mais recentes que consideram que as funções educativas públicas não se realizam em âmbito exclusivo de Estado e apontam a emergência de novas formas da regulação da educação”.

Nesse sentido, no “[...] contexto de investidas neoliberais, ideias que nortearam a Reforma do Estado, como a de que ‘menos Estado significa melhor Estado’, promoveram a criação de ONGs e organizações sociais de diversos matizes [...]”. Essas articularam a organização de redes sociais que difundiram seus interesses e alteraram a forma de governança da educação em nosso país, sendo que, “Num sentido amplo, a governança é entendida como gestão pública de complexas redes interorganizacionais que substituem as funções tradicionais do Estado na oferta de serviços públicos à população” (SHIROMA, 2011, p. 19).

⁹⁶ Redes sociais são definidas por Shiroma, Garcia e Campos (2011) “[...] como um conjunto de pessoas e/ou organizações que se agregam com interesse comum, contribuem para a produção e disseminação de informações, criam canais de comunicação e estimulam a participação da sociedade” (p. 18).

Em seus estudos, Shiroma (2011) apontam relações entre os organismos internacionais, organizações que atuam na América Latina, lideranças políticas e educacionais brasileiras e organizações sociais. Esses constituem uma rede de influências que possui capilaridade e abrangência, constituindo-se em importantes entidades com poder de interferir na formulação de políticas públicas para o campo educacional e na definição dos rumos da reforma educacional brasileira. As autoras apresentam a estrutura de atuação do “Programa Regional da Reforma Educativa na América Latina (PREAL), criado em 1995”, resultante de “[...] uma parceria entre organizações do setor público e privado que procura identificar problemas, promover e implementar políticas educacionais [...]” (2011, p. 22). Nessa rede complexa, destaca algumas organizações sociais que estão articuladas a esse processo, como a Fundação Lemann e o Instituto Ayrton Senna, que têm atuado na educação pública catarinense por meio de “parcerias” com a Secretaria de Estado de Educação.

Dessa forma, os anos 1990 foram marcados pela “[...] consolidação de um projeto neoliberal para a sociedade brasileira, especialmente a educação que, sob esses pressupostos é obrigada a buscar novas fontes de financiamento e parcerias” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.426). A educação pública vai assumindo os moldes do mercado. Nessa lógica, “[...] a gestão democrática da educação passa pela estratégia da eficácia e da eficiência, uma vez que o governo apoia e promove a participação do Terceiro Setor na educação” (MIRANDA; PASQUINI, 2012, p. 1.426).

Pires (2018, p. 108) destaca, no contexto neoliberal, a reforma do Estado, a qual, no campo da educação, provocou mudanças como “[...] maior flexibilidade, descentralização e competitividade, o que acarreta em marcos conceituais educativos e transforma o Estado num mero fiscalizador das políticas educativas”. Esse processo trouxe alterações no âmbito das escolas e dos processos educativos, “[...] que se viram diante de uma lógica que não privilegiava o ideário democrático do ensino, mas, sim, a lógica de mercado e da competição, ou seja, a lógica gerencial” (PIRES, 2018, p. 108).

Segundo Saviani (2013, p. 428), os ideais neoliberais são marcados por inflexões: “[...] passa-se assumir no próprio discurso o fracasso da escola pública, justificando sua decadência como algo inerente à incapacidade do Estado de gerir o bem comum. Com isso se advoga, no âmbito da educação, a primazia da iniciativa privada regida pelas leis do mercado”.

Conforme Shiroma e Evangelista (2014, p. 34), “[...] as parcerias público-privadas estimuladas pela Reforma do Estado abriram nichos de mercado para as iniciativas empresariais na Educação”. Assim, no final do século XX e início do século XXI, o campo

educacional brasileiro foi fortemente influenciado pela presença dos interesses do capital, com implicações para a gestão escolar, a qual assumiu cada vez mais os contornos de uma gestão gerencialista empresarial, contrapondo-se à gestão democrática participativa, pauta dos debates nos anos 1980 e 1990.

Para Thiesen (2014, p. 196-197), a presença da tendência neoliberal tem provado alterações profundas no setor educacional, no qual o projeto de uma gestão democrática e participativa vem perdendo espaço para um modelo neoconservador, pautado em leis de mercado, que utilizam elementos e termos progressistas para ganhar espaço.

As velhas práticas, alimentadas agora na atualização dos discursos, se nutrem pela adjetivação do conceito de eficiência com argumentos que incluem qualidade, performance, Currículo e gestão escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos standards inovação, mérito, competência, desempenho, rendimento, etc. Todavia, o movimento de atualização discursiva não inclui apenas novas terminologias para justificar a padronização educativa, traz consigo também outros conceitos de gestão, um claro gesto político que associa elementos do recente progressivismo aos antigos conceitos liberais (THIESEN, 2014, p. 196-197).

Esse movimento afeta diretamente o campo da gestão escolar, que tem sofrido transformações ao longo dos últimos anos, não somente no Brasil, mas em toda a América Latina, influenciada pela cartilha das agências multilaterais para esse setor. Em relação às mudanças no âmbito da gestão escolar ao longo das últimas décadas, afirma Thiesen (2014):

Nesse sentido, no âmbito da América Latina, vemos que para um paradigma marcado pela racionalidade instrumental e técnica dos anos **1950-1970**, a **ideia de administração educacional e escolar** parece ter assentado bem. Já a partir dos **1980**, com a mudança na matriz política em função dos movimentos de abertura democrática, a expressão que melhor se assentou foi a de **gestão democrática**. Dos anos **1990** em diante a ideia de **gerenciamento da educação** e da escola parece ganhar maior espaço, trazendo consigo terminologias complementares como **liderança e governança** (THIESEN, 2014, p. 197, grifo nosso).

As primeiras décadas dos anos 2000 também foram marcadas por tensionamentos envolvendo o campo educacional, com implicações para a gestão escolar. Um dos primeiros destaques do campo educacional no século XXI foi o Plano Nacional de Educação (PNE) 2001-2010. Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 181), “Este foi o primeiro PNE, submetido à aprovação do Congresso Nacional [...]”. Ressaltam que, por meio de um projeto de educação com prazos e vigências previstos e estipulados, independentemente de governos, seria possível a garantia de políticas públicas para o campo educacional.

Segundo os autores, a aprovação do PNE 2001-2010 foi realizada “[...] por exigência legal inscrita tanto na Constituição Federal de 1988 (art. 214) como na LDB nº 9.394/1996 (art. 87, § 1º)” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 182). No processo de discussão e tramitação do PNE 2001-2010, dois projetos de lei entraram em disputa, um ligado ao MEC e outro ligado aos movimentos sociais. “A existência de duas propostas de plano evidenciava o conflito de interesses entre os diversos segmentos sociais” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 182). Esses tensionamentos foram materializados durante a tramitação do PNE: “O projeto do MEC propunha a aplicação de 5,5% do PIB e o da sociedade brasileira, 10%. A versão aprovada ficou em 7%, valor que acabou sendo vetado pelo presidente da república” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 182).

O PNE 2001-2010 previa, entre os seus objetivos, a democratização da gestão do ensino, já referenciada pela CF 1988 e pela LDB n. 9.394/96. No entanto, como suas metas não foram objeto de avaliação efetiva, muitas caíram no esquecimento e não foram cumpridas, principalmente devido à escassez de recursos financeiros. Mesmo ficando aquém dos anseios de movimentos sociais que defendiam o ensino público de qualidade, o documento representou avanços no que tange ao contexto histórico no qual estava inserido (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Ainda em relação ao contexto dos anos 2000, é importante destacar que, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006), o campo educacional foi marcado por importantes avanços. Uma Escola do Tamanho do Brasil foi o nome do programa para a educação do primeiro mandato do presidente Lula (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Nessa conjuntura, Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 188) afirmam que, no decorrer do seu governo, Lula procurou garantir a educação como um direito por meio das seguintes diretrizes: “[...] a) democratização do acesso e garantia da permanência; b) qualidade social da educação; c) instauração do regime de colaboração e da democratização da gestão”. Percebe-se, assim, que as três diretrizes principais trazem consigo a democratização da educação e gestão como importantes elementos para a efetivação do direito à educação de qualidade para todos os brasileiros, especialmente no âmbito das escolas públicas.

Em relação à primeira diretriz, de democratização do acesso e garantia de permanência, os autores afirmam que “[...] buscar-se-ia a construção de um sistema articulado de educação, de sorte que o Estado e a sociedade, de forma organizada e permanente, pudessem, por meio de uma gestão democrática e participativa, atingir os objetivos propostos” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 188). Já a qualidade social da

educação seria um conceito “[...] definido pela comunidade escolar, pelos especialistas e estudiosos, pelos trabalhadores e todos os demais segmentos sociais envolvidos no processo formativo” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 188-189). A terceira diretriz diz respeito ao regime de colaboração e gestão democrática. Como afirmam Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 190), para garantir o que estabelecia a LDB, o governo “[...] encaminharia proposta de lei complementar para regular a cooperação entre as esferas da administração e instituir as instâncias democráticas de articulação”. Dentre as seis propostas que integravam essa diretriz, destacamos “[...] d) estimular a instalação de processos constituintes escolares, bem como do orçamento participativo, nas esferas do governo e das unidades escolares” (*idibem*). Tal proposta traz em si a concepção de ampliação da participação como um importante elemento para a democratização da gestão.

Dando sequência à retrospectiva histórica relacionada à trajetória da gestão educacional e escolar durante os anos 2000, no âmbito federal, destacamos o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) enfatizam que o Brasil contou com quatro Planos Plurianuais (PPAs) desde 1988:

O primeiro foi elaborado para o período de 1996 a 1999 (Plano Brasil em Ação), o segundo para o período 2000-2003 (Plano Avança Brasil), o terceiro para 2004-2007 (Plano Brasil de Todos) e o quarto para 2008-2011, em que é abordado o desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 192).

A partir do PPA 2008-2011, destacamos o surgimento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), “[...] apresentado em abril de 2007 pelo ministro da educação Fernando Haddad, como um plano de Estado e não de partido ou governo” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 192). Segundo os autores, o PDE estava organizado em quatro áreas de atuação: educação básica, ensino superior, alfabetização, ensino profissional e tecnológico (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

No contexto do PDE e suas ações, surgiu o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, implantado pelo Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Conforme Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 195), esse plano foi “[...] implementado pela União Federal e estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando à mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica”. Em seu artigo 2º, são definidas as 28 diretrizes do plano, dentre as quais os autores destacam as seguintes:

[...] XXII- promover a gestão participativa da rede de ensino; XXV- fomentar e apoiar os conselhos escolares, envolvendo as famílias dos educandos, com as atribuições, dentre outras, de zelar pela manutenção da escola e pelo monitoramento das ações e consecução das metas do compromisso (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 197).

Os autores ressaltam que a luta pelo direito de um ensino público e de qualidade está contemplada nas reformas educacionais da década de 1990, sobressaindo-se a Campanha Nacional pelo Direto à Educação de 1999, a qual, dentre seus focos de atuação, elegeu a garantia da gestão democrática e a ampliação dos espaços de participação.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012, p. 199) enfatizam o surgimento do movimento Todos pela Educação em setembro de 2006: “Ele congrega a sociedade civil organizada, educadores e gestores públicos que têm como objetivo contribuir para que o Brasil garanta a todas as crianças e jovens o direito à educação básica de qualidade”.

No entanto, Saviani (2009, p. 43 *apud* LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 199) alerta para o fato de que “é preciso ter cautela para não cair na ingenuidade de acreditar, sem reservas, nas boas intenções que agora, teriam se apoderado de nossas elites econômicas e políticas”, pois esses grupos, “ao criticarem os gastos públicos e proporem o enxugamento do tamanho do Estado, eles (as elites) estão inviabilizando qualquer possibilidade de ampliação dos investimentos públicos em educação” (SAVIANI 2009, p. 44 *apud* LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 199).

Nesse sentido, Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 225) também alertam para a presença do Movimento Todos pela Educação (MTE) na formulação das políticas educacionais brasileiras, bem como sobre suas proposições assimiladas na elaboração do PDE 2007: “Ao apelar para um grande pacto social em prol de algo tão caro a todos nós como é a educação, os empresários se antecipam e pautam a agenda governamental: reafirmam o papel do Estado redefinindo, no entanto, o sentido e o significado da educação pública”.

Esse movimento ganha força nos anos seguintes, sendo que seus ideais e preceitos estão cada vez mais presentes na educação pública brasileira, com implicações para o campo da gestão escolar. Defendem que “[...] a educação de má qualidade precisa ser combatida por constituir um desperdício à nação, gerar custos e problemas pessoais e sociais” (SHIROMA; GARCIA; CAMPOS, 2011, p. 237). Para isso, apropriam-se dos discursos realizados na década anterior, segundo os quais não bastava garantir o acesso, era preciso garantir a permanência e a oferta de uma educação de qualidade. No entanto, conforme Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 237), “[...] a qualidade na perspectiva empresarial agora é reduzida aos

resultados de aprendizagem, medidos através de testes de rendimentos e pela avaliação das *performances* dos estabelecimentos escolares”.

No que diz respeito à gestão escolar, segundo análise de Shiroma, Garcia e Campos (2011, p. 236), o MTE atribui ao gestor escolar a tarefa da gestão do aprendizado no âmbito escolar, sendo que “[...] sua liderança é imprescindível para transformar sua escola em uma escola eficaz”. Percebe-se que o gestor e a escola são responsabilizados pelos resultados apresentados.

Dando sequência à análise, tecemos algumas considerações sobre as ações do governo Dilma Rousseff (2011-2016) e implicações para o campo educacional. Inicialmente, sublinhamos um importante acontecimento, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), constituída ao longo dos anos 2009 e 2010, portanto no governo que antecedeu Dilma. A Conferência Nacional foi realizada em Brasília, de 28 de abril a 1º de maio de 2010, sendo antecedida pela realização de conferências e amplos debates em suas fases municipais, regionais e estaduais. De acordo com Libâneo, Oliveira e Toschi (2012), o evento foi responsável pela mobilização para a elaboração do PNE 2011-2020. Os autores ressaltam a importância da conferência e evidenciam o seu tema central: “Construindo um sistema nacional articulado de Educação: Plano Nacional de Educação, suas diretrizes e estratégias de ação”. O documento final apresentava os seguintes eixos temáticos:

[...] I) Papel do Estado na garantia do direito à Educação de qualidade: organização e regulação da educação nacional; **II) Qualidade da educação, gestão democrática e avaliação;** **III) Democratização do acesso, permanência e sucesso escolar;** IV) Formação e valorização dos/das profissionais da educação; V) Financiamento da educação e controle social; VI) Justiça social, educação e trabalho: inclusão, diversidade e igualdade (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 207, grifo nosso).

Conforme Silva e Peroni (2013), no tocante à gestão democrática, as proposições da conferência pretendiam a democratização da gestão no âmbito das escolas públicas e privadas em nosso país, ampliando o que estava previsto na CF 88 e na LDB n. 9.394/96. Entretanto, a proposta final do PNE “[...] não incorporou esta deliberação da CONAE e a gestão democrática aparece apenas como princípio, respeitando a CF/1988, mas nas metas do PL 8035/2010, a proposição de gestão democrática, tal como fora definida pela CONAE, não foi assimilada” (SILVA; PERONI, 2013, p. 253).

Em fevereiro de 2014, foi realizada a II CONAE, cujo tema central foi “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e

Regime de Colaboração”. Novamente a gestão democrática foi pauta dos debates e integrou o Eixo V: Gestão Democrática, Participação Popular e Controle Social (BRASIL, 2014).

Já em junho de 2014, foi aprovado o PNE 2014-2024. Conforme Marques (2014, p. 483), “O PNE, que passou três anos em tramitação, prevê ações educacionais, da creche à pós-graduação, até 2024”. Sobre a gestão democrática, o plano determina:

A meta 19 do PNE é “assegurar condições, no prazo de 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”. Para isso, são definidas as seguintes estratégias: legislação para a gestão democrática das escolas; formação dos conselheiros; criação de fóruns permanentes de educação; fortalecimento dos grêmios e APM; fortalecimento dos conselhos; participação no projeto político pedagógico; autonomia das escolas e prova nacional seletiva de diretores (MARQUES, 2014, p. 464, grifos nossos).

O PNE revela a disputa que perpassa o modelo de sociedade, educação e gestão durante os anos 1980 e 1990, bem como nas primeiras décadas do século XXI. As estratégias e ações da meta 19 evidenciam concepções de “gestão” contraditórias: de um lado, a gestão democrática e participativa; de outro, a gestão meritocrática. “Há, portanto, um tensionamento na própria meta e serão as bases da regulamentação que irão indicar que projeto de gestão se colocará como hegemônico, aquele fundamentado na meritocracia ou aquele fundamentado na participação” (MARQUES, 2014, p. 469).

Em 2015, iniciou-se no Brasil um período de grande instabilidade política, que culminou com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff. Ao retratar esse período da história do Brasil, Frigotto (2017, p. 22) afirma que a crise mundial e suas repercussões internas “[...] tornaram insuportáveis à classe dominante local pequenas, mas significativas conquistas dos movimentos sociais, sindicatos e partidos vinculados às lutas dos trabalhadores por seus direitos”. Para o autor, a classe dominante, para não abrir mão de “seus lucros e privilégios”, apoiou o “golpe que se materializou juridicamente em 31/08/2016” (FRIGOTTO, 2017, p. 22).

O governo Temer (2016-2018) adotou uma política com forte alinhamento neoliberal. Para atender às exigências dos organismos internacionais que representam o capital internacional e nacional, o governo adotou medidas no campo educacional que comprometem lutas históricas, dentre as quais destacamos o congelamento dos gastos públicos por meio da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016, e a Reforma do Ensino Médio (Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017). É importante destacar que estamos vivenciando uma

mudança no currículo, com a promulgação da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), a interferência do setor privado no setor público, incluindo o setor educacional, e muitas outras ações e medidas que irão determinar e modificar os rumos da educação brasileira.

Assim, o final da segunda década dos anos 2000 está sendo marcado por retrocessos no que diz respeito à democratização do Brasil e das escolas. A gestão educacional e escolar sofre as implicações decorrentes dessas mudanças. Cada vez mais, o setor privado passa a fazer interferências na educação e na gestão educacional e escolar, como alertam Silva e Peroni (2013):

A proposta de gestão democrática, princípio da Constituição Federal de 1988, apesar de ter avançado muito em algumas localidades, mais do que em outras, dependendo do processo e correlação de forças local, atualmente tem sido modificada, com a entrada em cena de outras propostas de gestão, advindas de parcerias entre instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, e de sistemas públicos de educação. Muitas são as instituições que fazem parcerias com escolas ou sistemas. A maioria tem projetos para interferir na gestão, por considerá-la importante e, também, por acreditar que pode trazer princípios de produtividade do mercado para a instituição escolar (SILVA; PERONI, 2013, p. 253).

Dentre as parcerias público-privadas que se intensificaram durante as primeiras décadas dos anos 2000, as autoras destacam a atuação do Instituto Ayrton Senna (IAS), o qual tem promovido parcerias com estados e municípios, influenciando a política educacional e a gestão nesses espaços, pois provocam “[...] intervenções que vão desde o currículo e da sala de aula até a gestão do sistema e da escola. O Instituto assegura que, para obter mudanças substantivas, não basta atuar apenas em questões focalizadas, mas na educação como um todo” (PERONI, 2013 *apud* SILVA; PERONI, 2013, p. 253-254). Dessa forma, o IAS “planeja, monitora e avalia os sistemas públicos” (*ibidem*).

Os estudos de Silva e Peroni (2013, p. 254) destacam que as parcerias público-privadas, como a efetivada por meio do IAS, impactam diretamente na gestão: “O processo de construção da gestão democrática é prejudicado, pois o IAS define o que deve ser feito desde o Secretário de Educação até os professores e alunos”. Assim, a gestão educacional e escolar perde sua autonomia, uma vez que os destinos dos sistemas de ensino e das escolas são conformados pelos interesses privados.

Sobre o crescimento das instituições privadas no campo da educação e sua interferência na esfera pública, tanto na educação básica como na educação superior, Thiesen (2014, p. 198) adverte que “[...] passamos a ter progressiva intervenção de organismos privados nos sistemas de ensino”. Na educação básica, temos a presença do “[...] programa

Amigos da escola da Rede Globo, o programa *Aprende Brasil* da empresa Positivo, os *protótipos curriculares para o Ensino Médio Integrado* da UNESCO e o movimento *Todos pela educação*” (THIESEN, 2014, p. 198, grifo do autor). Thiesen destaca, ainda, que “[...] os processos de terceirização de serviços educacionais e escolares e as assessorias privadas frequentemente prestadas aos sistemas públicos de ensino” (*ibidem*).

Assim, podemos refletir sobre as consequências dessas tendências para a educação das atuais e futuras gerações. Em relação aos resultados sociais da implementação dessas práticas no campo educacional, em seus estudos, Thiesen (2014) alerta:

[...] se mantida a voracidade da lógica de mercado e da avaliação classificatória, uma perda significativa do sentido de avaliação processual e formativa no campo da educação; a ampliação do foço que separa as camadas sociais mais pobres e mais ricas em face da competição desleal instalada nos sistemas de ensino; a privatização da educação pública e sua consequente mercadorização excludente; o adensamento do vínculo educação – emprego; a perda do sentido político dos processos educativos e escolares, além de outros (THIESEN, 2014, p. 198).

Ao analisar esse contexto, Carvalho (2017) destaca:

Quanto às experiências de novas formas de gestão das políticas educacionais, verificamos que a participação de novos atores, particularmente de empresários, vem sendo reconhecida como fundamental para o alcance de melhores resultados por parte das escolas. Ao mesmo tempo, vêm sendo configuradas novas estratégias de redefinição do relacionamento entre Estado e empresas privadas para fins de prestação de serviços públicos (CARVALHO, 2017, p. 534).

Outro aspecto importante é a utilização de conceitos e ideias progressistas incorporadas aos discursos e documentos do Estado avaliador e gerencialista, mas que, na realidade, apenas tentam convencer e ganhar adeptos por meio desse viés, pois, quando analisadas mais profundamente, possuem um caráter profundamente conservador. Nessa perspectiva, utilizam-se “[...] os conceitos originados, em geral, nas teorias de esquerda, os recontextualiza e apresenta como sendo princípios seus”. Destaca-se que “[...] expressões como cidadania, autonomia, direitos sociais, direitos humanos e inclusão, por exemplo, são frequentemente encontradas nos textos orais e escritos”. Dessa forma, não podemos simplesmente fechar os olhos e não perceber que “O que se vê são discursos liberais mascarados com alguma panfletagem de tonalidade democrática” (THIESEN, 2014, p. 194).

Ressalta-se que, cada vez mais, ganha força a ideia de “gerenciamento da educação”, com base em valores e princípios de mercado. Isso afeta diretamente a escola pública, seus

trabalhadores e usuários. Diante disso, é importante apontar a função social da educação e da escola pública. Conforme nos lembra Libâneo (2017),

[...] as escolas estão aí, é nelas que estão matriculados os filhos das camadas médias e pobres da população, e é questão de justiça, que elas atendam, do melhor modo possível, aos direitos de todos a uma educação de boa qualidade, apta a preparar os alunos para a empregabilidade, para participar da vida política e cultural, para desenvolver capacidade reflexiva para atuar e transformar a realidade social (LIBÂNEO, 2017, p. 17).

Podemos nos perguntar se as ideias neoliberais e a presença de práticas gerenciais de gestão dão conta e podem contribuir para a concretização desses anseios. Além disso, é inquestionável a presença de organizações privadas e de institutos no âmbito da educação, inclusive dentro do espaço da escola pública, onde oferecem serviços que vão desde material apostilado, cursos de formação para professores e alunos a assessorias. Por meio dessas organizações e seus produtos, são introjetados os valores, princípios e interesses mercadológicos.

Diante dessa conjuntura, é importante destacar que a democratização da educação e da gestão educacional e escolar contribui para garantir o direito à educação de qualidade a milhares de brasileiros, direito esse que, por muito tempo, foi negado às populações menos favorecidas. Esse direito está ameaçado em razão de a elite conservadora internacional e nacional ver a maioria da população como destinada ao “[...] mais perverso destino: transformar-se na caricatura de um passado que nunca chegou a efetivar suas promessas democratizadoras, dentro de um modelo social já irreversivelmente marcado pela desigualdade e pela dualização” (GENTILI, 2013, p. 234).

Paro (2015, p. 50) alertava para “[...] duas grandes ameaças que rondam o direito à educação, ou seja, 1) razão mercantil que orienta as políticas educacionais e 2) o amadorismo dos que ‘cuidam’ dos assuntos da educação”. Estamos vivenciando momentos em que essas ameaças estão se materializando e tomando forma.

A partir da reforma do Estado, iniciada nos anos 1990, e de uma série de medidas que estamos vivenciando de uma forma mais intensa desde 2017, com destaque para alterações na legislação, reformas e corte de investimentos público no setor educacional – que trazem implicações para as redes de ensino e para as escolas, em especial as públicas, cuja gestão tem sido modificada para atender aos interesses dos reformistas, por meio da introdução de mecanismos gerenciais –, temos a impressão de que vivemos um período de retrocessos e hegemonia do amadorismo que reina no País e se curva aos interesses internacionais. No

entanto, nas brechas da democracia, também encontramos resistências e a busca de uma educação e de formas de gestão que tenham como objetivo a emancipação humana e não os interesses do capital.

Diante desse cenário, destaca-se a importância de conhecermos as políticas públicas educacionais e seu contexto de influência. Deve-se perceber como se constituem, nas escolas e nos modelos de gestão, as ações emanadas por meio dos chamados atores hegemônicos globais. É preciso identificar os interesses de quem a educação que estamos promovendo está servindo. Acima de tudo, é imprescindível “[...] trazer para as mãos dos educadores e das escolas a autonomia docente, o controle dos conhecimentos escolares, o projeto coletivo da escola, enfim, a definição dos objetivos formativos”. Sem esses elementos, a escola pública estará à mercê da mão não tão invisível do mercado e de seus interesses. Portanto, “[...] É necessário assumirmos essas funções antes que percamos definitivamente o sentido e a razão de ser da educação que utopicamente buscamos” (THIESEN, 2014, p. 201).

Na sequência do estudo, apresentaremos o conceito de “governança”, que foi introduzido na administração pública com o avanço do neoliberalismo e a reforma do Estado. Esse conceito e suas estratégias estão presentes nas políticas educacionais atuais, sendo que o modelo de gestão adotado por meio do Plano de Gestão Escolar pode ser caracterizado como uma estratégia de governança; nesse sentido, julgamos importante esclarecer esses conceitos.

6.3 DA GOVERNAÇÃO À GOVERNANÇA: NOVAS FORMAS DE SE CONCEBER A GESTÃO DO ESTADO E DA EDUCAÇÃO

Vimos que, no Brasil, a Nova Gestão Pública, implementada por meio de reformas neoliberais a partir dos anos 1990, tem-se utilizado do discurso e se apossado de conceitos que estavam na pauta de reivindicação dos movimentos sociais, educadores e sociedade civil organizada que defenderam a redemocratização do Brasil, como estratégia para ser aceita e incorporada (COUTINHO; LAGARES, 2015). No campo educacional, essa concepção está sendo materializada através de modelos gerencialistas de gestão educacional e escolar; estes também se apossam de termos e conceitos defendidos pela perspectiva de gestão democrática como meio/forma de convencimento.

Nesse sentido, destacamos a importância de refletirmos sobre dois termos utilizados nesse campo: “governança” e “governança”. Esses conceitos polissêmicos, carregados de significados, pressupõem modelos de educação e de escola. O primeiro deles está mais ligado

à concepção de gestão democrática, enquanto o segundo está atrelado ao modelo gerencial, embora muitas vezes tenha utilizado estratégias para se relacionar à gestão democrática.

A palavra “governança” antecede o conceito de “governança”. Conforme Lima⁹⁷ (2013, p. 15), vem “[...] do latim *gubernatione* [...] (já usada em língua portuguesa pelo menos desde o século XV) significa condução, direção, ação ou efeito de governar”. O autor ressalta que frequentemente os dicionários usam a palavra como sinônimo de “administração e de governo”; porém, ressalta “[...] a ideia de processo, exercício e ação de governar, mais do que os sentidos de instituição ou de aparelho político-administrativo, ou ainda de estruturas, órgãos e poderes formais de governo” (LIMA, 2013, p. 15). Percebe-se, assim, que a palavra “governança” tem em sua essência a ideia de que o ato de governar ou administrar traz consigo a ação, a qual pressupõe a interferência de novos agentes, estando associada à ideia de participação.

Quando transposta para o contexto educacional e da gestão das escolas, pode ser entendida como:

[...] governança democrática das escolas, trata-se de uma perspectiva conceitual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas por atores educativos e consubstanciadas em ações de (auto) governo; ações que não apenas se revelam enquanto decisões político-educativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de tomadas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula etc (LIMA, 2013, p. 15).

Evidencia-se, desse modo, que a governança é o modelo de gestão que esteve presente nos discursos dos movimentos sociais, dos educadores e de todos os atores que defendiam a democratização da escola pública almejada após o processo de redemocratização vivenciado na sociedade brasileira com o fim da ditadura militar, em 1985. Está muito presente nos trabalhos do grande educador e patrono da educação brasileira Paulo Freire, os quais serviram de base para a análise realizada por Lima (2013).

Nas décadas de 1980 e 1990, esse desejo saiu do nível do discurso e passou a materializar-se em importantes bases legais que estruturam a sociedade e a educação brasileira, como a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação n. 9.394/96. Porém, até mesmo as bases legais da educação no Brasil são resultados de embates entre concepções diferenciadas de sociedade, educação e gestão. Na prática, esse conceito sofre

⁹⁷ Esses conceitos são discutidos por Lima em seu livro *Organização Escolar e a democracia radical: Paulo Freire e a governança democrática da escola pública* (2013).

muitas influências e é utilizado com frequência de forma bem diferente daquela em que foi concebido.

Assim, no Brasil e em muitos países periféricos, a partir dos anos 1990, a concepção de gestão das escolas com base na governação sofre uma mudança e, diante do contexto mundial, da globalização, do neoliberalismo e das práticas gerencialistas, que aos poucos têm adentrado os espaços escolares, transformou-se em governança.

É importante destacar que, embora em muitos momentos os termos “governação” e “governança” sejam utilizados na língua portuguesa como sinônimos, seus sentidos e significados são muito diferentes e contraditórios. Sobre a origem do termo “governança” e sua tradução para a língua portuguesa, alerta-nos Reis (2013):

O termo governança, tradução portuguesa do inglês *governance*, tem como étimo o verbo latino *gubernare* e o significado remete para a palavra grega *kubernân*. Com os tempos, foram surgindo numerosos termos nas diversas línguas: no inglês, *govern*, *government*, *governance*, etc.; no francês, *gouverner*, *gouvernement*, *gouvernance*, etc.; no português, governar, governo, governação, governança, etc. Todos estes vocábulos remetem para um significado próximo do governamental, o que não corresponde ao sentido conferido ao vocábulo inglês *governance*, designadamente no que se refere ao uso pioneiro que os autores do novo institucionalismo econômico fizeram deste termo (REIS, 2013, p. 104).

A origem do emprego do termo está ligada ao setor privado da economia, como observa Reis (2013, p. 104): “Foi Ronald Coase que, num artigo intitulado *The nature of the firm*, em 1937, se refere pela primeira vez ao termo *governance*, a propósito dos dispositivos adotados pelas empresas para reduzir os custos de transação, resultantes da coordenação econômica”. No entanto, a partir dos anos de 1970, esse conceito alcançou outras dimensões e conotações:

[...] em 1975 que este conceito se formaliza com o trabalho do economista americano Oliver E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. A partir de então, o conceito de *governance* difunde-se, mas também se diferencia, no âmbito das análises económicas à problemática da coordenação. Com efeito, o significado de governança não é sinónimo de governabilidade nem tem como objeto de estudo a arquitetura institucional de um dado sistema jurídico-político. O seu significado é simultaneamente mais aberto e distintivo, na medida em que se refere à análise dos padrões de articulação e cooperação entre os atores e os arranjos institucionais que coordenam os sistemas sociais (REIS, 2013, p. 104).

Já o seu emprego na administração pública passou a ser difundido quando as agências multilaterais começaram a ter grande influência sobre os países que realizaram empréstimos junto a tais agências, os quais promoveram reformas económicas e educacionais com

orientações neoliberais, como aconteceu com o Brasil. Esse contexto é explicado por Santos (1996):

[...] a partir dos anos 80, os governantes passam a se haver com crescente desequilíbrio fiscal, desordem das contas públicas e inflação galopante. Seguem-se as várias e conhecidas tentativas de estabilização da economia, com a série de planos a que a população é submetida, mais ou menos ortodoxos, mais ou menos heterodoxos, em uma longa sequência de ensaios e erros. Finalmente, impõe-se um modelo de ajuste da economia dentro do marco neoliberal, com pouca margem de manobra dentro do novo cenário mundial globalizado. Esses problemas de governo, além do mais, têm que ser enfrentados em um contexto de redemocratização e rompimento com a ordem social progressa (SANTOS, 1996, p. 6).

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 275), “A mudança na concepção e na ação do Estado imprimiu-se no vocabulário político. O termo ‘governança’ tornou-se palavra chave na nova norma neoliberal, em escala mundial.” Segundo os autores, o termo, na sua origem, “designava o fato e a arte de governar”, mas foi sofrendo modificações “[...] até adquirir significado político e alcance normativo quando foi aplicado às práticas dos governos submetidos às exigências da globalização” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275). Dessa forma a governança “tornou-se a principal categoria empregada pelos grandes organismos internacionais encarregados de difundir mundialmente os princípios da disciplina neoliberal, em especial pelo Banco Mundial nos países do Sul” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 275).

O próprio Banco Mundial esclarece o conceito de “governança”, afirmando ser essa “[...] a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento” (WORLD BANK, 1992, p. 1 *apud* BORGES, 2003, p. 126). Segundo Borges (2003, p. 126), “[...] o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e *accountability*; e informação e transparência.”

Percebe-se, dessa maneira, que sua aplicação está relacionada ao gerencialismo ou à nova gestão pública, às propostas de qualidade total, eficácia e eficiência preconizadas pelas reformas neoliberais que adentram as políticas públicas e instituições públicas e estão ganhando espaço no campo educacional. Tem sido utilizada em vários setores e disciplinas, ultrapassando o seu significado original. Distingue-se que a “[...] ciência política, gestão, economia e sociologia recorrem cada vez mais ao seu uso e a sua referência surge associada aos problemas gerados pelas novas dinâmicas econômicas, políticas e sociais” (REIS, 2013, p. 104-105).

Akkari (2011, p. 90) corrobora essa perspectiva ao afirmar que “O conceito de governança é uma das características do pensamento neoliberal. Este faz da ‘boa governança’ um modo de regulação política na qual o Estado perde cada vez mais a sua centralidade em favor de parcerias com o setor privado”. Conforme o autor, “O Banco Mundial foi o primeiro a utilizar a noção de *good governance* a fim de melhorar a eficiência da prestação de recursos públicos” (*ibidem*).

Para Akkari (2011, p. 92), “Governança é um conjunto de ideologias, de processos e estratégias que uma organização utiliza para aperfeiçoar o potencial dos seus recursos a fim de atingir os objetivos específicos”. Caracteriza-se como um “[...] exercício, em todos os níveis decisórios, tanto político quanto operacional, de um poder íntegro, justo, responsável, equitativo e imputável, fundado na transparência das informações e clareza nos regulamentos, políticas e processos” (AKKARI, 2011, p. 92). Para sua operacionalização, utiliza-se de estratégias de convencimento e parcerias: “A governança se baseia em um sentimento de pertença de seus parceiros, tanto em nível forma como informal” (AKKARI, 2011, p. 92).

As características da boa governança são apontadas pelo autor, o qual, entre elas, destaca:

Processos de tomada de decisão transparentes; tecnologias para medir o desempenho escolar; pontos de referência (*benchmarks*) internacionais, mecanismos de garantia de qualidade; regimes adequados de prestação de contas; utilização eficaz dos recursos públicos; fontes diversas de financiamento da Educação; prestação de contas [...] (AKKARI, 2011, p. 90).

De acordo com Akkari (2011, p. 91) para Ferguson e Aklil (2002), “[...] a governança transnacional refere-se aos novos modelos de governar, e que estão sendo implementados em escala mundial”. Para que esse modelo se materialize, são criadas estratégias de disciplina e regulamentação, geralmente por meio de ações emanadas de agentes hegemônicos mundiais, como o FMI e o Banco Mundial, e “numerosas associações e alianças que constituem os movimentos sociais transnacionais”.

Para Dardot e Laval (2016, p. 275-276), a polissemia do termo “governança” “[...] é um indicativo de seu uso. De fato, ele reúne três dimensões cada vez mais entrelaçadas de poder: a condução de empresas, a condução dos Estados e, por fim, a condução do mundo”. Para os autores “[...] a ‘boa governança’ é aquela que respeita as condições de gestão sob préstimos do ajuste estrutural, e acima de tudo, a abertura aos fluxos comerciais e financeiros, de modo que se vincula intimamente a uma política de integração ao mercado mundial”. Nesse sentido, a governança toma o lugar da soberania dos Estados, que passa a ser considerada um princípio antiquado e desvalorizado. Os autores afirmam que, nessa visão,

“Um Estado não deve mais ser julgado por sua capacidade de assegurar sua soberania sobre um território [...] mas pelo respeito que demonstra às normas jurídicas e às ‘boas práticas’ econômicas da governança” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

A governança do Estado utiliza estratégias da governança empresarial, como a vigilância, o controle, a submissão da estrutura pública estatal às intenções dos atores hegemônicos globais (DARDOT; LAVAL, 2016). As estratégias de governança promovem a:

[...] homogeneidade nos modos de pensar, a semelhança dos instrumentos de avaliação e validação das políticas públicas, as auditorias e os relatórios dos consultores [...] enfim a nova maneira de se conceber a ação governamental é semelhante à lógica gerencial dos “grandes grupos multinacionais (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 276).

Conforme Dardot e Laval (2016, p. 278), “a governança de Estado’ visa oficialmente a fazer com que entidades privadas produzam bens e serviços de forma supostamente mais eficiente e outorga ao setor privado a capacidade de produzir normas de autorregulação no lugar da lei”. A partir do novo conceito de “governança” imputado pelas práticas neoliberais, percebe-se “[...] uma mudança do ‘formato’ e do papel do Estado, que é visto agora como *uma empresa a serviço das empresas*”. A governança pode ser traduzida na “arte neoliberal de governar os indivíduos” (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 288). Para conseguir seus objetivos, faz uso de estratagemas e estratégias.

De acordo com Shiroma e Evangelista (2014, p. 24), no novo modelo de governança, o “Estado não ficou mínimo e o governo não foi substituído, entretanto, constitui um importante nó nas redes. As organizações estatais não agem nem definem isoladamente as políticas e as redes não se limitam às fronteiras nacionais.” Ou seja, as políticas públicas são desenvolvidas por diferentes atores que se movimentam e atuam em rede.

Percebe-se, assim, que “governança” é de fato um termo que passou a ser utilizado em muitos contextos e com diferentes significados, e também se faz presente no setor educacional. A regulação constitui-se uma forte estratégia para melhorar o sistema educativo, como afirma Akkari (2011). Além disso, “a descentralização (entrega do poder de decisão em nível de ação), a participação, a cooperação, a coordenação de ações são termos comuns na literatura sobre a governança” (AKKARI, 2011, p. 92). Segundo o autor, o termo passou a ser usado a partir da década de 1990 e ganhou evidência no cenário político “[...] para descrever uma forma de decisão coletiva baseada na negociação e nas interações entre várias instâncias e atores envolvidos” (AKKARI, 2011, p. 92).

As ações do Banco Mundial nos países periféricos, como o Brasil, deixam claro que:

O “bom governo” e a “boa governança” são associados à garantia dos direitos de propriedade e à promoção de um ambiente benéfico ao investimento privado, e não necessariamente a uma forma particular de governo – embora se possa muito bem argumentar que essa abordagem exclui regimes não-ocidentais e não capitalistas (BORGES, 2003, p. 127).

Observa-se, desse modo, a pluralidade dos significados do termo “governança” e “governança”, desde suas origens até a atualidade. No âmbito da administração pública, o termo “governança” ganhou destaque nas últimas décadas, e sua utilização está relacionada às interferências do setor privado no que diz respeito aos modelos de administração, agora denominada “gestão”. Estes são reflexos das recomendações pelos atores hegemônicos globais, os quais passaram a influenciar fortemente as ações do Estado e a formulação de políticas públicas nos países subdesenvolvidos.

Esses conceitos polissêmicos estão cada vez mais presentes no campo educacional, e têm se materializado na gestão dos sistemas de ensino, de programas educacionais e na própria gestão das escolas privadas e públicas em nosso país. Estamos percebendo uma ascensão dos modelos gerencialistas de gestão, os quais se apropriam dos conceitos da gestão democrática como estratégia de convencimento e aceitação.

Conforme Shiroma (2018, p. 91-92), para disseminar os preceitos gerenciais na educação, os neoliberais “[...] semearam um diagnóstico de que os problemas educacionais resultavam da ‘ineficácia’ da gestão. Argumentavam que não faltavam recursos para a área, apenas eram mal geridos; faltava, portanto, profissionais eficazes dotados de competências para gerenciá-los”. Para isso, era preciso reformar a gestão e seus profissionais.

Em Santa Catarina, identificamos a origem da governança no setor educacional a partir do estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), intitulado *Avaliações de Políticas Nacionais de Educação: Estado de Santa Catarina, Brasil* (OCDE, 2010). A OCDE está entre as organizações supranacionais identificadas por Shiroma e Evangelista (2014) que atuam em rede e têm forte influência sobre a formulação das políticas nacionais e locais. Essas organizações se articulam a “[...] grupos empresariais organizados em redes para interferir nos rumos da Educação, cujo projeto geral é reformar a educação.” (SHIROMA; EVANGELISTA, 2014, p. 32).

Nessa perspectiva, o estudo da OCDE traz o Capítulo 3 intitulado *Governança: Gestão do Sistema e da Qualidade*; destaca-se que o termo “governança, já se faz presente no título do capítulo e sua apresentação ressalta que “A equipe de avaliação examina, assim, determinados aspectos da reforma para a descentralização e discute os inconvenientes da

fragmentação das responsabilidades no sistema educacional de Santa Catarina” (OCDE, 2010, p. 65). Ou seja, a equipe da OCDE que esteve no estado catarinense, a pedido do governo estadual, fez um estudo do sistema educacional em questão e faz recomendações em relação à política a adotar e propõe reformas para tornar a educação e a gestão mais eficientes. Isso vem ao encontro do sentido de “governança” proposto por Dardot e Laval (2016), que afirmam que o conceito está associado às práticas dos governos submetidos às regras da globalização e às exigências e recomendações dos organismos internacionais que representam os interesses do grande capital, no caso específico, a OCDE.

Em relação à política a adotar, a OCDE afirma na apresentação do capítulo que deve haver uma coordenação entre a gestão e as políticas, sendo que essas devem estar “[...] fundamentadas em provas, da construção de capacidades suficientes em nível local com vista à supervisão e à prestação de contas sobre a qualidade da educação, bem como do trabalho guiado por critérios de qualidade fundamentados nos resultados e na pertinência” (OCDE, 2010, p. 65). A gestão com base na qualidade total e nos resultados é enfatizada pelo documento. Em relação à governança, o documento destaca que “Os principais problemas administrativos que afetam o sistema educacional catarinense decorrem da fragmentação das funções reguladora e gerenciadora da atual organização institucional” (OCDE, 2010, p. 77). Para sanar essa dificuldade, recomenda-se uma harmonização da gestão, com a criação de mecanismos regulatórios, a descentralização da educação para o nível local por meio da municipalização da educação infantil e do ensino fundamental; propõem ampliar o monitoramento, supervisão, sistemas de auditorias e uso de evidências como mapas de desempenho ou cartões de pontuação, que devem ser publicizados.

Outra recomendação diz respeito à responsabilização dos atores educacionais pelos resultados apresentados. A OCDE também fez referência à forma como eram escolhidos os gestores (diretores) das escolas públicas estaduais catarinenses, afirmando que tanto as eleições como as nomeações políticas (indicações) apresentam desvantagens. Para isso, propõe a criação de uma nova forma de escolha do gestor “[...] feita por um grupo independente de especialistas, com base na competência, na experiência e na qualificação dos candidatos [...]”, a exemplo do que acontece em países desenvolvidos. Também recomendam que o gestor (diretor) tenha formação em liderança e gestão escolar (OCDE, 2010, p. 245).

Percebe-se, assim, que todos os elementos introduzidos pela reforma do Estado, que conduzem à gestão gerencial da educação pública, estão presentes nas recomendações da OCDE. No que diz respeito à forma de escolha do gestor e à condução da gestão no estado, há

muita semelhança entre o modelo dos Planos de Gestão e as recomendações da OCDE, por isso sustentamos que a origem da governança no estado catarinense está vinculada a esse estudo e à implementação de suas propostas.

Nesse sentido, a nova forma de governança no campo educacional catarinense não se restringe à implementação Plano de Gestão Escolar, mas diz respeito a um conjunto de estratégias pelo qual se movimenta e opera esse modelo. A governança adentra o espaço da escola pública estadual de educação básica a partir da adoção dos PGEs, porém essa é apenas uma estratégia. Identificamos outras, que foram destaques nas notícias divulgadas pela Secretaria de Estado da Educação⁹⁸, mas que, devido às limitações da pesquisa, não podemos aprofundar, como o avanço do sistema de parcerias público-privadas (Instituto Ayrton Senna, Natura, Itaú BBA, Centro de Inovação para a Educação Brasileira, Fiesc), a terceirização de serviços como a alimentação escolar, a realização anual da Sistemática da Avaliação da Gestão Escolar, a adoção de sistemas de informatização regulatórios e de monitoramento (SISGESC, Professor e Estudante On-Line). Essas estratégias estão sendo articuladas por atores públicos e privados que se movimentam, articulam e se relacionam por meio de redes sociais evidenciadas por Shiroma (2011).

Assim, após uma breve reflexão sobre a reforma do Estado, suas implicações para a educação e formas de gestão, bem como a introdução de novos conceitos e estratégias pertencentes ao mundo empresarial que são incorporados à gestão pública como a governança, passaremos a analisar como essas transformações e valores se fazem presentes na nova política de gestão adotada em Santa Catarina a partir de 2013, com a implantação dos Planos de Gestão Escolar. Destacamos que, embora as políticas educacionais que se conformam na atualidade, sejam elas nacionais ou locais, sejam anunciadas como inéditas e inovadoras, quando analisadas de forma específica, identificam-se elementos que podem ser relacionados com o contexto internacional, com o discurso e recomendações dos atores hegemônicos globais que produziram uma espécie de *Consenso de Washington para a Educação* (GENTILI, 1998), que tem moldado as políticas educacionais em diferentes países e realidades.

6.4 GESTÃO GERENCIAL: UM OLHAR PARA OS DOCUMENTOS QUE INFLUENCIARAM E ORIENTARAM A GESTÃO ESCOLAR EM SANTA CATARINA

⁹⁸ No site da SED/SC <http://www.sed.sc.gov.br/>, realizamos, em junho de 2019, uma busca com o descritor parcerias; onde foi possível identificar um avanço do estabelecimento de parcerias público-privadas na educação catarinense.

Ao lançarmos um olhar investigativo sobre os documentos que podem ter influenciado e que orientaram a implantação dos PGEs em Santa Catarina, encontramos alguns indícios que apontam para a gestão gerencial e seus preceitos. Um dos primeiros indícios encontrados diz respeito à própria presença da OCDE no estado em 2009, uma vez que essa organização é responsável pela disseminação dos valores da NGP em diversos países do mundo, como evidenciado por Oliveira, Duarte e Clementino (2017).

Ball (2001), ao analisar a influência da globalização na formulação das agendas governamentais, destaca um relatório da OCDE divulgado em 1995, no qual a organização descreve e prescreve reformas para os seus países membros. As ações previstas seguem os princípios do gerencialismo aplicados à gestão pública, como podemos observar:

[...] atenção mais focada nos resultados em termos de **eficiência, eficácia e qualidade dos serviços**; substituição de estruturas organizacionais profundamente centralizadas e hierarquizadas por ambientes de **gestão descentralizados**, onde as decisões sobre a alocação de recursos e a prestação de serviços são tomadas muito mais próximas do local de prestação e onde há a criação de condições para a existência de feedback dos clientes e de outros grupos de interesse; **flexibilidade** para explorar alternativas para a provisão e regulação públicas que podem, por sua vez, levar a **resultados** mais eficazes em termos de custos; maior ênfase na eficiência dos serviços prestados diretamente pelo setor público, envolvendo o estabelecimento de objetivos de **produtividade e a criação de ambientes competitivos** dentro e entre as organizações do setor público; fortalecimento das habilidades estratégicas do poder central que conduzam à evolução do Estado e permitam que este responda aos desafios externos e interesses diversos de uma **forma automática, flexível e a um custo reduzido** (BALL, 2001, p. 104, grifos nossos).

Ao relacionarmos as recomendações da OCDE para a gestão pública em seus países membros e as proposições destinadas à educação e suas formas de gestão no estado catarinense, percebemos que o gerencialismo se faz presente e aponta medidas semelhantes, orientando as ações da gestão em ambos os documentos. Em relação ao documento que faz referência à educação catarinense, destacamos: “Os Governos Federal e Estadual devem intensificar os incentivos para promover a **eficiência**, concedendo certos repasses de verbas sob determinadas condições e **introduzindo compensações pelo desempenho**” (Documento 01, p. 15-16, grifos nossos).

Já o estudo do CEE/SC corrobora e reafirma esse pensamento ao definir como princípios e diretrizes para o sistema de ensino catarinense, com destaque para a rede estadual, “Foco na ação educativa, na aprendizagem e na gestão centrada no mérito e na competência [...]” (CEE/SC, 2012, p. 34). É importante lembrar que, “[...] de acordo com o modelo gerencial, os recursos alocados dependem da demanda e de uma constante avaliação dos

resultados” (CARVALHO, 2009, p. 1150). É essa sistemática que propõe esses documentos que tiveram como foco de seus estudos a educação catarinense, a implementação de uma “nova forma” de gestão com base em resultados, no mérito e na competência.

Nesse “novo modelo” de gestão, o papel do Estado é reconfigurado na “[...] gestão da educação aparece também nos novos sistemas de controle criados pelo Estado. Em seu novo papel de regulador, ele recorre a empresas e agências de regulação [...]” (CARVALHO, 2009, p. 1151-1152). A *regulação*, um dos elementos do modelo gerencial, foi encontrada nos documentos que influenciaram a implementação dos PGEs em Santa Catarina, como podemos verificar nas proposições da OCDE: “[...] criação de mecanismos regulatórios centrados no Estado para supervisão e coordenação de políticas educacionais e que deverão ser complementados por auditorias institucionais regulares que garantam a qualidade” (Documento 01, p. 16).

O documento do CEE/SC também revela a defesa desse princípio: “[...] estabelecimento de normas e de condições para prover a regulação, a supervisão, o controle das responsabilidades educacionais e escolares [...]” (Documento 02, p. 36); “[...] criação de mecanismos eficazes de controle e de alternativas para solução do problema do absentismo dos professores” (Documento 02, p. 39).

Outro conceito que se faz muito presente no modelo gerencial é o de *accountability*; sua presença foi encontrada nos documentos que influenciaram e nortearam a implantação dos PGEs. O termo, “[...] sem tradução exata para o português, está presente na literatura americana desde antes da década de 1970. No Brasil, foi introduzido no início dos anos de 1990, justamente quando se instalava no país o regime democrático de administração pública” (PINHO; SACRAMENTO, 2009 *apud* SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 30).

Schneider e Nardi (2013, p. 31) afirmam que, “na extensa maioria dos casos em que é utilizado, associa-se muito mais a orientações políticas gerenciais, que conferem caráter redutor e negativo ao vocábulo, do que a uma lógica progressista e democratizante de gestão educacional”. Conforme os autores, seu conceito inicialmente esteve ligado à responsabilização e prestação de contas, porém foi sendo modificado ao longo do tempo, podendo se “referir tanto o dever da administração pública de prestar contas à sociedade, como o direito dos cidadãos de controlar a ação dos seus governos”. Sendo que “um modelo abrangente de *accountability* inclui a *prestação de contas*, a *responsabilização* e a *avaliação* como partes integradas e integráveis de um projeto nacional” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 32, grifo nosso).

Todavia, os autores alertam para “[...] a disseminação de políticas de avaliação em larga escala, de prestação de contas e de responsabilização sem necessária correspondência entre os pilares que constituem [...]”, um modelo democrático e participativo, pois se propaga um modelo de *accountability* “[...] cujas concepções político-ideológicas sobrepujam os governos nacionais e descaracterizam o sistema enquanto instrumento para a legitimação de um regime democrático substantivo, participativo e crítico” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 33). Os autores citam as avaliações em larga escala e suas réguas de medidas como formas de *accountability*.

Se tomarmos o conceito de *accountability* como “responsabilização”, ele assim pode ser verificado no estudo da OCDE:

Não há nenhuma consequência real para o mau desempenho das escolas da rede estadual no âmbito do sistema administrativo de Santa Catarina. A Secretaria de Estado da Educação parece não responsabilizar individualmente as autoridades quando a sua escola ou o seu setor não apresenta resultados condizentes com a média estadual ou não atinge as metas estabelecidas (Documento 01, p. 79).

Ou seja, pretende-se a criação de um mecanismo que responsabilize a escola e as autoridades a ela diretamente ligadas para que sofram alguma consequência em caso de desempenho insatisfatório ou recompensa caso atinjam as metas previstas, como está proposto a seguir: “Criar um sistema de recompensa baseado no desempenho que valorize mais os resultados do que somente o processo e torná-los transparentes, estabelecendo objetivos mensuráveis e metas para os diferentes níveis, bem como cobrar responsabilidade por meio de contratos de desempenho” (Documento 01, p. 79). As proposições do CEE/SC também sugerem a criação desse tipo de dispositivo: “[...] criação de programas de incentivo por escola, com base na avaliação de conhecimento, de desempenho e de qualidade dos resultados obtidos pelos professores e pelos gestores” (Documento 02, p. 23).

Em relação à utilização do termo *accountability* como “prestação de contas e tornar transparente” o processo, ele aparece no documento que institui o novo modelo de escolha de gestores e de gestão em Santa Catarina: “Art. 2º. A Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional de que trata este Decreto tem por finalidade priorizar a qualidade educacional e promover a transparência dos processos pedagógico e administrativo” (Documento 03, p. 01). Ou seja, um dos objetivos do novo modelo é promover a transparência dos processos pedagógicos e administrativos no âmbito da rede estadual de ensino. Já o Documento 07 inclui, além dos processos já citados, o financeiro, “[...] promovendo a transparência dos

processos pedagógicos, administrativos e financeiros”. É importante destacar que muitas vezes os documentos associam esses aspectos à gestão democrática, mas a forma como vêm sendo implementados os aproxima dos mecanismos gerenciais. Conforme Schneider e Nardi (2013, p. 34), a aplicação dos princípios da responsabilização e prestação de contas estão, nessa lógica, ligados a “[...] razões instrumentais e de controle da educação, com vistas a atender à lógica competitiva instalada, apresentam consequências diversificadas e, muitas vezes, contraditórias no âmbito das escolas”

Segundo Hypolito (2011, p. 72), “Muitos dos avanços nas lutas por uma gestão democrática foram absorvidos e incorporados no discurso gerencialista que assola as escolas públicas”. Isto é, o gerencialismo incorpora termos, linguagem e passa a utilizá-lo com finalidades distintas e, muitas vezes, contrárias ao que propunha a concepção de “gestão democrática”. Nesse sentido, as entidades deliberativas da escola assumem novos papéis, os “Conselhos escolares que foram propostos como voz ativa nos destinos administrativos e pedagógicos das escolas, estão reduzidos a entes burocráticos de fiscalização de contas e balanços financeiros” (*ibidem*).

A presença do *accountability* é identificada no sentido de “prestar contas” do que está acontecendo na escola, tanto dos recursos financeiros recebidos como das ações desenvolvidas por meio do PGE no Documento 07, que destaca como papel do novo gestor:

Divulgar, planejar, registrar e prestar contas dos recursos recebidos, submetendo-os a aprovação da comunidade escolar, do Conselho Deliberativo Escolar e da APP; [...] Divulgar os valores dos recursos provenientes do FNDE, CPESC, Contribuição Social, entre outros, em murais de fácil acesso a toda comunidade escolar; Elaborar prestação de contas de recursos provindos de fontes diversas em planilhas adequadas, demonstrando as receitas e despesas de forma clara (Documento 07, p. 28).

Outras ações relacionadas à prestação de contas à comunidade são enfatizadas pelo documento: “Divulgar em blog, site, páginas de rede sociais, jornais internos, os balancetes da utilização dos recursos recebidos pela escola, periodicamente” (Documento 07, p. 30).

Anualmente, o gestor deve prestar contas das ações propostas pelo PGE, pois esse será avaliado pela Secretaria de Estado da Educação e seus órgãos descentralizados, bem como pela comunidade escolar e CDE, que passa a ter um papel fiscalizador, outra característica do modelo gerencial de gestão, como podemos observar na portaria 024/2015:

Art. 21. A SED irá implantar um sistema de avaliação do cumprimento do Termo de Compromisso de Gestão e do Plano de Gestão Escolar para seu efetivo acompanhamento e avaliação anual a ser realizada no mês de dezembro.

§ 1º Este processo será coordenado pela SED, ouvida a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional/Gerência de Educação - SDR/GERED e o Conselho Deliberativo Escolar – CDE das respectivas escolas (p. 06).

Destaca-se que a transparência e a avaliação também podem estar relacionadas à gestão democrática, no entanto, na gestão gerencial são ressignificadas e passam a caracterizar formas de controle e fiscalização, com base em resultados.

Na lógica gerencial, muitos dos “[...] diretores eleitos, após embates históricos pela democratização da escolha dos dirigentes escolares, estão atulhados de compromissos com programas oficiais de avaliação, de medidas, de índices, e sendo forçados a firmar contratos de gestão com as secretarias de educação” (HYPOLITO, 2011, p. 72). Os gestores escolhidos em Santa Catarina, por meio dos Planos de Gestão Escolar, assinam ao assumir o “TERMO DE COMPROMISSO DE GESTÃO – Plano de Gestão Escolar escolhido pela Comunidade Escolar” (Documento 06), uma espécie de contrato de gestão, também assinado pelos assessores indicados pelo gestor.

Outra estratégia adotada na concepção gerencial diz respeito à “[...] controlar e fiscalizar o desempenho dos serviços prestados, adotando mecanismos de avaliação da satisfação do cliente” (CARVALHO, 2009, p. 1146). “O *Consumerism* ou ‘satisfação do consumidor’ adotou a perspectiva da qualidade como estratégia para esta satisfação” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 31). Na lógica gerencial, a escola atende a clientes, essa terminologia está presente no Documento 04: “*Dimensão socioeconômica- Caracterização da clientela da escola* [...] que orientou a elaboração dos PGEs”. Já a questão da satisfação em relação aos serviços prestados foi encontrada no Documento 07: “Realizar enquetes com o objetivo de verificar os índices de satisfação dos estudantes, pais, professores e demais profissionais da escola, em relação à gestão, às práticas pedagógicas e aos resultados da aprendizagem” (Documento 7, p. 25).

Por fim, destacamos a associação entre os termos *accountability* e “avaliação”. Schneider e Nardi identificam, em países ocidentais, a “disseminação de políticas de avaliação em larga escala, de prestação de contas e de responsabilização sem necessária correspondência entre os pilares que constituem este sistema”, sendo que “a *accountability* tornou-se parte de um discurso transversal e neoconservador, com influência nas políticas nacionais”. Destacam que, a exemplo de outros países, assistimos “[...] no Brasil, especialmente nas últimas duas décadas, a um vertiginoso crescimento de mecanismos e estratégias de avaliação, nomeadamente as padronizadas e produzidas fora do ambiente escolar, denominadas avaliação em larga escala” (SCHNEIDER; NARDI, 2013, p. 33-34).

Para implementar essas avaliações, “[...] os governos devem adotar mecanismos de avaliação de desempenho e de aferição de rendimento, que, através de “ranking”, classifiquem e tornem públicos os resultados” (CARVALHO, 2009, p. 1150). Como réguas para essas medidas, a autora cita as avaliações em larga escala, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). “A partir dos resultados obtidos, as redes e instituições de ensino são compelidas a prestar contas, criando estratégias e implementando ações com vistas a reverter números indesejáveis”. Muitas vezes, a comunidade se mantém alheia aos resultados, porém “[...] a responsabilidade pelo desempenho educacional recai sobre as escolas e seus professores, sem que sejam consideradas as trajetórias individuais dos grupos e das instituições” (SCHNEIDER, NARDI, 2013, p. 35).

A responsabilização das escolas por seus resultados também é associada aos recursos financeiros a elas destinadas, como verificado no documento do CEE/SC: “a escola tem a responsabilidade de buscar melhores resultados de aprendizagem, tendo em vista o orçamento destinado à educação” (Documento 02, p. 08). Além das instituições de ensino, o documento responsabiliza os gestores, as famílias e a comunidade pela gestão da escola, dos recursos financeiros: “[...] descentralização de recursos financeiros e de responsabilização dos gestores pelo exercício da autonomia; liderança e compartilhamento de responsabilidades na gestão da escola com as famílias e com instituições da comunidade” (Documento 02, p. 30). Em relação aos recursos financeiros, embora a legislação garanta a aplicação de recursos para a educação, sabemos que os recursos que chegam à escola são insuficientes e, muitas vezes, os gestores, professores e comunidades buscam diferentes formas para manter a escola, função essa que deveria ser do Estado.

Já a preocupação com os *resultados*, traduzidos como desempenho dos alunos nas avaliações de larga escala, foi também identificada. O Documento 01, ao abordar o aumento da oferta educacional no estado, destaca que “[...] o aumento quantitativo da oferta não foi acompanhado por uma melhoria na qualidade, e isso pode ser verificado pelos resultados obtidos em provas de avaliação nacionais e internacionais” (Documento 01, p. 15). Na sequência, destaca que:

Talvez a principal preocupação das autoridades catarinenses em relação à Educação seja o desempenho insatisfatório dos alunos medido nos testes nacionais e internacionais. Os resultados apresentados pelos estudantes continuam muito aquém das expectativas. Novos objetivos estão sendo estabelecidos para a melhora do desempenho até 2022, e o desafio é conseguir cumpri-los (Documento 01, p. 18).

Já o Documento 02 (p.41) afirma que a gestão deve ser “centrada em indicadores, metas e avaliação de resultados”. O Documento 04, que orientou a elaboração dos PGEs, afirma que o proponente deveria considerar o “Desempenho acadêmico dos estudantes em avaliações externas (SAEB, Prova Brasil, IDEB, ENEM, olimpíadas nacionais)”. O Documento 07 (p. 21) atribui ao gestor a responsabilidade de “Promover e garantir a participação nas atividades de avaliação realizadas por órgãos externos (SAEB, ENEM, Prova Brasil, ANA, dentre outras), aproveitando os resultados e atentando para o contexto escolar” .

Destacamos que os bons resultados também devem ser objetivo de uma gestão democrática, todavia, na concepção gerencial, os mecanismos de avaliação têm uma função bem específica: “induzir à prestação de contas e à responsabilização pelos resultados alcançados, ou seja, um mecanismo para informar sobre a eficiência e produtividade dos serviços educacionais” (CARVALHO, 2009, p. 1151). Conforme Drabach e Souza (2014, p, 237), “Se, por um lado, a escola conquista a autonomia, por outro, é obrigada a prestar contas desta autonomia, através, por exemplo, das avaliações externas, centralizadas.” Essa preocupação em prestar contas à comunidade escolar está presente nos documentos, assim como melhorar os índices, embora não nominem quais seriam esses índices; já outros deixam claro que se referem ao IDEB, ENEM, enfim, às avaliações de larga escala.

Outro elemento muito presente nos documentos é o estabelecimento de *parcerias público-privadas* na oferta da educação pública. Essa característica integra o modelo gerencial, pois, “Tendo como paradigma o mercado, estimula-se a realização de parcerias entre agências públicas e privadas e se introduzem inovações gerenciais, como, por exemplo, programas de qualidade total” (OLIVEIRA; DUARTE; CLEMENTINO, 2017, p. 710).

O estímulo às parcerias foi encontrado no seguinte enunciado: “criação de redes de parcerias e de compromissos entre programas escolares e famílias, organizações sociais, empresas e poderes públicos para fortalecer a escola e seus vínculos com a comunidade” (Documento 02, p. 31). Conforme Peroni e Comerlato (2017, p. 129), vivemos um período de redefinição no papel do Estado, sendo que “[...] essas redefinições restabelecem, necessariamente, as fronteiras entre o público e o privado, principalmente através das suas parcerias e pelo conteúdo gerencial proposto por elas, com o consequente esvaziamento do que consiste em uma gestão democrática”.

Diante do exposto, percebemos que há indícios que apontam para a presença de elementos gerenciais nos documentos que podem ter influenciado a implantação dos Planos de Gestão Escolar em Santa Catarina, bem como na legislação que orientou essa nova política,

com destaque para *regulação*, *accountability* (prestação de contas, a responsabilização e a avaliação), ênfase nos resultados e estabelecimento de parcerias público-privadas. A seguir, buscaremos identificar se há indícios desses elementos nos textos dos PGEs.

6.5 INDÍCIOS GERENCIALISTAS NOS PLANOS DE GESTÃO ESCOLAR DE SANTA CATARINA

Um dos possíveis indícios gerencialistas que encontramos está no nascedouro do plano, conforme já evidenciamos, e na própria origem do termo “Plano de Gestão Escolar”. Isso porque a gestão orientada por um plano com metas a serem cumpridas, termos de compromisso e resultados, foram primeiramente utilizados no ramo empresarial; a partir da reforma educacional, esses termos, linguagem e valores passaram a ser incorporados à administração pública, especialmente para um campo específico dessa atividade, que é a administração da escola pública.

Conforme a portaria que orientou a elaboração dos PGEs (2016-2019) em Santa Catarina,

O Plano de Gestão representa o compromisso com a Escola e a Secretaria de Estado da Educação – SED, servindo de base para a **redefinição**, junto com a comunidade escolar, **dos instrumentos de gestão da escola**. Deve ter como base o Projeto Político Pedagógico – PPP da escola, a Proposta Curricular do Estado de Santa Catarina e a legislação vigente (Documento 04, p. 07, grifos nossos).

A legislação destaca que:

Ao elaborar o Plano de Gestão, é necessário que o proponente tenha conhecimento da realidade da escola e seus **indicadores**, seus avanços e desafios, para que possa definir **objetivos, metas e ações** na perspectiva de dar respostas aos fatores críticos evidenciados pelos **indicadores** e que favoreçam o compromisso com o ensino e com os **resultados** na aprendizagem de todos os estudantes (Documento 04, p. 07, grifos nossos).

Percebe-se que o documento não se refere ao PGE como um instrumento de gestão democrática, e sim como base de redefinição dos instrumentos de gestão da escola. Embora a legislação contemple o PPP, importante documento da escola, possibilitador da gestão democrática quando elaborado e reelaborado de forma coletiva, a ênfase é em relação aos indicadores, objetivos, metas e ações, bem como aos resultados. Novamente julgamos importante destacar que a gestão democrática não é contrária aos bons resultados, no entanto,

muitos conceitos e bandeiras defendidos pela gestão democrática são assumidos e ressignificados segundo a lógica gerencial e seus valores.

Um dos pontos a ser destacado é a regulação, instrumento utilizado pela gestão gerencial, que foi ampliada com a implementação dos Planos de Gestão Escolar, a partir de 2013 nas escolas públicas catarinenses. Conforme Ball (2001, p. 104), a reforma do Estado não pode ser entendida como uma estratégia de desregulação, e sim como novos processos de “re-regulação”, que “[...] representam não propriamente o abandono por parte do Estado dos seus mecanismos de controle, mas sim o estabelecimento de nova forma de controle”. O Plano de Gestão Escolar, ao passar pelas etapas previstas pela legislação, ser escolhido pela comunidade escolar, estar disponível para consulta e acompanhamento na internet, ser objeto de avaliação anual, constitui-se em um mecanismo de regulação das ações da gestão nas escolas. Isso porque a escola e seus gestores deverão pautar suas ações nas metas e ações propostas pelo PGE. Outros preceitos e valores do gerencialismo podem ser inferidos de maneira direta e indireta, como podemos perceber na presente análise.

Inicialmente, buscamos os indícios dos princípios defendidos pela gestão gerencial nas metas apresentadas pelos PGEs analisados. Essa tarefa exigiu muito esforço, pois, embora no campo teórico, a gestão democrática e a gestão gerencial são divergentes e apresentem elementos que possibilitem sua distinção e caracterização, no material de análise representado pelos PGEs selecionados, essas concepções não se apresentam de forma pura, sendo muito difícil distinguir as metas associadas a uma ou outra concepção. Dessa forma, para compor o quadro de análise que será apresentado a seguir, usamos como parâmetros de associação à gestão gerencial a preocupação em atingir índices e padrões de desempenho sem evidenciar a respectiva preocupação com a aprendizagem, a necessidade de prestar contas como uma exigência, uma forma de *accountability*, a necessidade de instituir formas de regulação, a preocupação em incentivar a participação na escola com vistas a responsabilizar a comunidade pela manutenção da estrutura física da escola, bem como em garantir recursos financeiros e a presença de metas que apontam para a realização de parcerias, sejam elas na esfera pública ou público-privada.

Enfatizamos que embora tomadas como características associadas ao gerencialismo, algumas delas poderiam ser relacionadas tanto à gestão democrática quanto à gestão gerencial, dependendo da forma como serão operacionalizadas, o que não foi objeto de nossa pesquisa, por isso ao fazermos essa distinção, procuramos associá-las a outros elementos presentes no plano de gestão escolar analisado na sua totalidade e exaustividade. Essas metas

associadas à uma ou outra concepção de gestão são formas que podem ser caracterizadas como híbridas (DUSSEL, 2010), ou seja, não são formas puras, isso porque há uma mistura de fronteiras, não sendo possível distinguir onde termina uma e inicia outra. Muitas vezes combinam elementos que pertencem à uma ou outra concepção. Dussel (2010, p. 74) afirma que “[...] a hibridização interrompe as hierarquias estabelecidas de discursos, mas para construir uma nova, não necessariamente mais democrática [...]”. Dessa forma “A hibridização mobiliza alguns sentidos e reprime ou apaga outros”.

Para diferenciar as metas que podem apontar para uma gestão gerencial das que podem ser relacionadas às formas híbridas, na construção do quadro de análise utilizamos um sistema de cores, sendo que as metas que não utilizam cores se aproximam das formas gerenciais e as que foram destacadas em rosa, foram classificadas como híbridas, ou seja, podem indicar tanto uma gestão gerencial, como uma gestão democrática, dependendo da maneira como elas serão operacionalizadas. A partir dessas considerações indicamos as metas associadas à gestão gerencial e às formas híbridas presentes nos PGEs a seguir:

Quadro 18 – Metas que apresentam indícios que podem estar relacionados à gestão gerencial e/ou apontam para o hibridismo

(continua)

PGE	N. TOTAL DE METAS	METAS QUE APRESENTAM INDÍCIOS RELACIONADOS À GESTÃO GERENCIAL E/OU HÍBRIDA
PGE1	19	Atingir, até o final deste plano de gestão, 80% da meta projetada para o IDEB dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio; Instituir avaliação interna dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (p. 03).
PGE2	07	Alcançar, nos próximos anos, 80% da meta projetada pelo IDEB no que se refere aos Anos Finais do Ensino Fundamental (p. 04).
PGE3	10	Melhorar a taxa de reprovação e abandono dos alunos do Ensino Fundamental; Reforçar a importância das horas atividades aos professores, para que as tarefas, os livros e os materiais sejam organizados nesses momentos (p. 06).
PGE4	18	Realizar o encaminhamento do Apóia para reduzir o índice de infrequência e evasão escolar; Cumprir com o calendário escolar, e com a carga horária programada para os 200 dias letivos; Implantar avaliação institucional onde professores e alunos reflitam sobre seus modos de atuação; Firmar parcerias com instituições para realização a aplicação de projetos que proporcionem aos nossos alunos, interesse e ampliação do conhecimento (p. 05).

(conclusão)

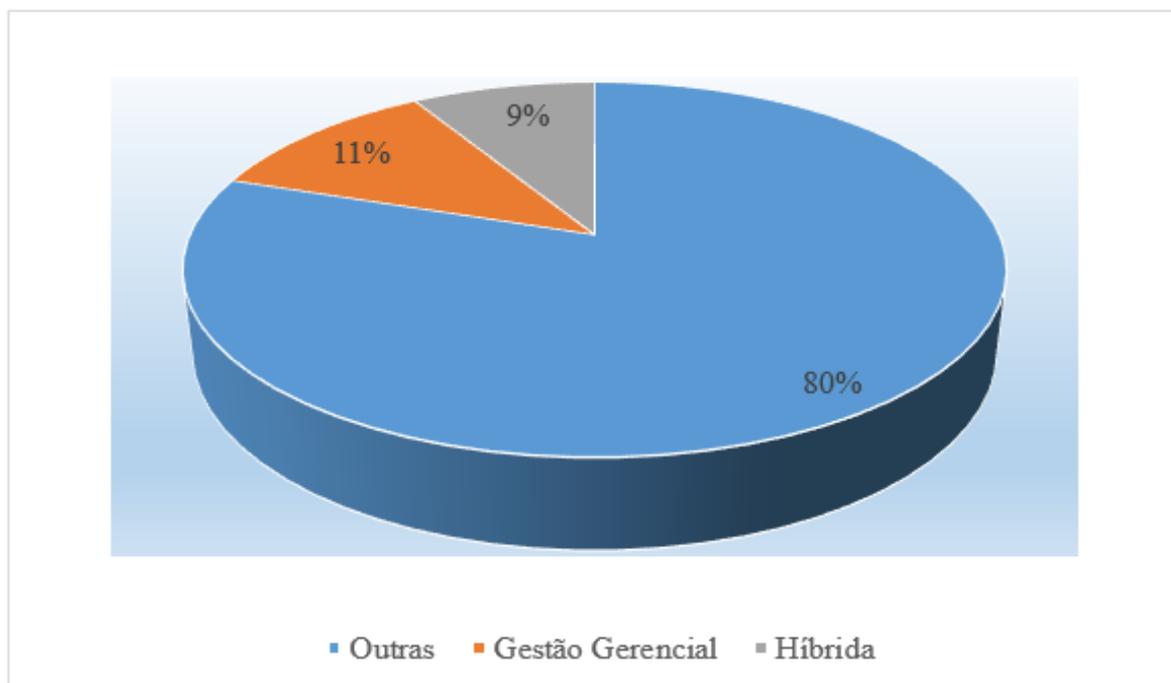
PGE	N. TOTAL DE METAS	METAS QUE APRESENTAM INDÍCIOS RELACIONADOS À GESTÃO GERENCIAL
PGE5	06	Não apresenta metas nesse sentido.
PGE6	09	<p>Elevar em um ponto e meio percentual o desempenho da unidade escolar, referendado pela nota do IDEB, passando de 4,8 a 6,3 até 2019; Aumentar em 20% o número de matrícula do Ensino Fundamental anos finais (p. 05).</p> <p>Reduzir em 90% a distorção série-idade;</p>
PGE7	09	<p>Elevar o desempenho da escola em relação a alguns indicadores relevantes para a educação, como o IDEB, 100% de aprovação e distorção de idade;</p> <p>Gerenciar e fiscalizar os recursos financeiros advindos da SED (cartão corporativo) e PDDE de forma a dinamizar os recursos públicos (p. 04).</p>
PGE8	28	<p>Ampliar de forma significativa o índice de aprovação escolar; Diminuir os índices de evasão; Construir parcerias com a comunidade, empresas públicas e particulares; Equipar a sala dos professores com as tecnologias necessárias e funcionáveis para facilitar o trabalho no programa PROFESSOR ONLINE; Repor os equipamentos da sala de informática, mantendo-os sempre em bom estado de funcionamento; Angariar fundos com auxílio da APP e GE para melhorar a infraestrutura pedagógica da escola, para melhoria na qualidade de ensino dos educandos; Gerenciar e fiscalizar os recursos financeiros advindo da SED e PDDE e outros recursos, garantindo a sua aplicação na conformidade legal (p. 04-05).</p>
PGE9	20	<p>Melhorar o índice de aprovação do ENEM e Vestibulares; Diminuir o índice de evasão escolar; Diminuir o índice de repetência escolar; Buscar parcerias com entidades educacionais: FAI, UNOESC, UNINTER, entre outras (p. 03-04).</p>
PGE10	31	<p>Elevar os índices do IDEB, ENEM e PROVA BRASIL; Fazer os reparos necessários na estrutura física da escola; Fiscalização e comprometimento com a merenda escolar (EAN), Educação Alimentar e Nutricional (p. 04).</p> <p>Criar painel informativo em local visível que demonstre a transparência das ações e recursos aplicados; Melhorar a qualidade de acesso à internet;</p>
Nº de metas dos PGEs analisados	150	
Nº de metas que apresentam indícios relacionados à gestão gerencial	17	
Nº de metas que apontam para um hibridismo no processo de gestão	13	

Fonte: elaboração da autora (2019).

Diante do quadro, podemos inferir que, embora os Planos de Gestão Escolar anunciem a Gestão Democrática como princípio a ser adotado, nas metas, há indícios e instrumentos que

se associam à concepção gerencial e a presença do hibridismo. Das 150 metas propostas pelos planos, 17 apresentam indícios que podem estar relacionados ao gerencialismo e seus valores (11%), já 13 metas podem ser classificadas como híbridas (9%) como podemos observar no gráfico que segue.

Gráfico 11 – Metas que sinalizam para uma gestão gerencial e/ou híbrida



Fonte: elaboração da autora (2019).

Reconhecemos que há controvérsias em relação à classificação das metas associadas ao gerencialismo, isso porque ao classificar a gestão não podemos esquecer que esse é um espaço de tensionamentos, contradições, um espaço emblemático. Nos PGEs encontramos falta de clareza em relação ao conceito de “metas”, como já enfatizado no capítulo anterior, sendo que muitas se repetem nas ações posteriores. Além disso, muitas metas não apresentam ações claras que permitam inferir como as metas propostas serão materializadas e não nos permite uma análise mais aprofundada dessa questão. A mesma observação pode ser aplicada na análise das ações que serão realizadas nessa seção.

Essa controvérsia sinaliza para a complexidade que é a gestão escolar, demonstra o quanto no contexto da escola as práticas muitas vezes utilizam o discurso da gestão democrática para introduzir elementos e práticas que não possibilitam a concretude dessa concepção. Alertam-nos para o fato de que a noção de hibridização requer o que Dussel (2010)

chamou de “escrutínio crítico”, pois esse conceito traz consigo mesclas que são intencionais. Embora a autora tenha realizado estudos sobre a hibridização no campo do currículo, suas contribuições são significativas e podem ser relacionadas à gestão escolar.

Em relação à hibridização, a autora afirma que “[...] um dos seus traços principais é a rapidez com a qual opera para incluir distintos discursos e, portanto, a velocidade com a qual se perdem os marcadores originais do discurso” (DUSSEL, 2010, p. 71). Tomando como exemplo a concepção de gestão dimensionada por meio das metas dos PGEs analisados, percebemos que a gestão democrática e gestão gerencial estão imbricadas, produzindo um modelo de gestão que difere do que originalmente uma ou outra concepção representam, que caracterizamos como nova governança. Esse fato nos causa preocupação, pois já não é possível caracterizar o que os PGEs tomam por democrático ou não democrático, sendo que a materialização dessas metas no contexto escolar pode evidenciar questões ainda mais complexas. Dussel (2010, p. 72) afirma que nos processos de hibridização os traços do contexto original são apagados “[...] e disseminados em uma mescla de políticas cuja emergência já não era reconhecível”. Conforme a autora, a hibridização ao articular diferentes modelos, tradições e discursos cria novos sentidos.

Nessa direção, o hibridismo na gestão escolar apresenta uma mistura de concepções e pode esconder práticas autoritárias no campo da gestão democrática, pois utiliza o discurso e os termos utilizados por essa concepção de gestão, mas na sua forma de operacionalização agrega instrumentos e práticas gerencialistas. Defendemos que a gestão democrática e a gestão gerencial concebem de forma distinta e divergentes a sociedade, educação, escola e a gestão.

A partir dessas considerações destacamos que o quantitativo de metas que se associam à concepção gerencial e aponta para o hibridismo na gestão, somadas chegam a 20%, e representa um valor considerável, uma vez que os planos assumem a gestão democrática como perspectiva de gestão a ser implementada por meio do “novo” modelo e o quantitativo se aproxima das metas associadas à gestão democrática (23%).

Ao analisar as metas, percebemos que há uma grande preocupação no sentido de a escola atingir os índices propostos nas avaliações de larga escala, bem como em reduzir índices negativos como a reprovação e evasão escolar. Salientamos que é importante que a escola tenha a aprendizagem no centro de suas preocupações, no entanto essa não pode ser reduzida a somente índices e números; o aumento dos índices nas avaliações e a redução dos índices de reprovação e evasão devem ser resultado de um processo que priorize a

aprendizagem dos alunos, portanto pautados na qualidade social da educação e não na qualidade total.

Em Santa Catarina, com a adoção dos PGEs como estratégia de gestão, que implica a adoção de metas e ações, introduziu-se a regulação em nível local da gestão e ações das escolas, bem como a implementação de uma cultura performativa, pois por meio dele “As responsabilidades de gestão são delegadas e o espírito de iniciativa e a capacidade de resolver problemas são altamente valorizados são instituídas”. Ao mesmo tempo, são implantadas “[...] novas formas de vigilância imediata e auto-monitorização; por exemplo, sistemas de avaliação/apreciação, definição de metas/objectivos, comparações de rendimentos/produção” (BALL, 2002, p. 09).

De acordo com Ball (2005, p. 545), “O gerenciamento busca inculcar performatividade na alma do trabalhador”. A performatividade também tem sido inculcada na alma da escola, quando suas ações passam a ser reguladas e suas metas estão voltadas a atingir índices. Para comprovar o exposto, destacamos as seguintes metas propostas pelos PGEs:

Atingir até o final deste plano de gestão, 80 % da meta projetada para o IDEB dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e Médio.” (PGE1, p. 03). **“Reduzir** os índices de reprovação e garantir a permanência de todos os alunos matriculados na escola; **Alcançar** nos próximos anos 80% da meta projetada pelo IDEB no que se refere aos anos finais do Ensino Fundamental.” (PGE2, p. 03-04). **“Melhorar a taxa** de reprovação e abandono dos alunos do Ensino Fundamental.” (PGE3, p. 06). “Realizar o encaminhamento do apóia para **reduzir o índice** de infrequência e evasão escolar.” (PGE4, p. 05). **“Elevar o desempenho** da escola em relação a alguns indicadores relevantes para a educação, como o IDEB, 100% de aprovação e distorção de idade.” (PGE7, p. 04). **“Melhorar o índice** de aprovação do ENEM e Vestibulares; **Diminuir o índice** de evasão escolar; **Diminuir o índice** de repetência escolar.” (PGE9, p. 03-04). **“Elevar os índices** do IDEB E ENEM e PROVA BRASIL” (PGE10, p. 04, grifos nossos).

Percebe-se que as metas propostas apontam para resultados que podem ser aferidos, para que assim possa ser demonstrado o alcance ou não de determinado resultado. Nesse sentido, para esclarecer o conceito de “performatividade”, recorreremos às contribuições de Bauman (1991 *apud* BALL, 2005):

A performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um **método de regulamentação** que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como **meios de controle, atrito e mudança**. Os desempenhos de sujeitos individuais ou de organizações servem de **parâmetros de produtividade ou de resultado**, ou servem ainda como demonstrações de **“qualidade”** ou “momentos” de promoção ou inspeção. Eles significam ou representam **merecimento, qualidade ou valor** de um indivíduo ou organização dentro de uma área de julgamento, tornando os “silêncios audíveis” (BAUMAN 1991 *apud* BALL 2005, p. 543, grifos nosso).

Com o avanço do neoliberalismo e a adoção do gerencialismo como modelo de gestão, a performatividade vai determinando as ações na escola. Conforme Ball (2005, p. 554), “Cada vez mais, escolhemos e julgamos nossas ações, e elas são julgadas por outros, com base na contribuição que fazem para o desempenho organizacional, apresentado em termos de resultados mensuráveis. As crenças não importam mais – é a produção que conta”.

Como estratégia de materialização da performatividade, utiliza-se a estratégia de disseminação de “[...] informações e de indicadores, além de outras realizações e materiais institucionais de caráter promocional, como mecanismos para estimular, julgar e comparar profissionais em termos de resultados: a tendência para nomear, diferenciar e classificar” (BALL 2005, p. 544).

Além disso, ao se propor modelos internacionais como métricas para a qualidade da educação ofertada, como o que sendo indicado pela OCDE por meio do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (PISA), percebemos as matrizes definidoras dessas avaliações tem modificado o currículo escolar, para que esse venha a atender ao que está sendo cobrado nos testes padronizados (SILVA, 2017). Além disso, a qualidade medida por meio desses padrões e medidas internacionalmente definidos constitui-se como um “[...]modo privilegiado de regulação e delega aos indivíduos as responsabilidades pelos sucessos e fracassos dela decorrentes (SILVA, 2017, p. 711).

Além da performatividade, diferentes formas de *accountability* chegam à escola. Nos PGEs, encontramos esses indícios nas metas que têm preocupação em prestar contas à comunidade, como destaca o PGE 10 (p. 04): “Criar painel informativo em local visível que demonstre a transparência das ações e recursos aplicados [...]”; bem como nas que propõem aferir as formas de satisfação em relação aos serviços prestados ou em instituir avaliações institucionais que possibilitem aferir o grau de desempenho dos atores segundo a comunidade, como podemos observar na seguinte meta proposta: “Implantar avaliação institucional onde professores e alunos reflitam sobre seus modos de atuação” (PGE4, p. 05).

A responsabilização na **manutenção da estrutura física** e a responsabilização da comunidade para **garantir recursos financeiros** para prover as escolas públicas, que deveriam ter essas dimensões supridas pelo poder público, se destacam entre as metas propostas pelos PGEs. Entre as estratégias propostas pelos planos para sanar essas dificuldades, está a participação da comunidade, que será discutida no capítulo 7.

Os significados de “responsabilização” inferidos nos PGEs vêm ao encontro do que nos propõe Afonso (2012, p. 480) ao afirmar que, se tomarmos por base o discurso neoliberal

e conservador, “[...] a responsabilização dos indivíduos tenderá a ser a consequência imediata e funcional de uma eventual fuga ou desvio à racionalidade instrumental que configura determinadas práticas de gestão”. A responsabilização, sob esse viés, tem um caráter de culpabilização. Ou seja, além de delegar à comunidade escolar responsabilidades que seriam do poder público, culpabiliza essa mesma comunidade pelos fracassos que podem ser produzidos pelo descaso e falta de investimentos públicos.

Outro ponto a ser destacado e característica marcante do gerencialismo é o estabelecimento de um sistema de parcerias, presentes nas metas propostas pelos PGEs. De acordo com Shiroma e Evangelista (2014, p. 23), a partir da chamada reforma, “O Estado não deixou de ser responsável por oferecer serviços públicos à população, mas se alterou a concretização dessa responsabilidade”. Com essa alteração, surge “[...] uma ‘nova gestão pública’ caracterizada pelo incremento das parcerias público-privado”. Essa lógica foi incorporada pelos proponentes dos PGEs que sugerem nas metas o estabelecimento de diversas parcerias para oferta da educação pública.

A seguir, analisaremos as ações propostas pelos Planos de Gestão Escolar que apresentam indícios de uma gestão gerencial, sendo que para isso utilizamos como critérios os elementos gerencialistas apontados por pesquisadores como Ball (2001, 2005), Hypolito (2011) e demais pesquisadores que abordam essa temática. Sintetizamos as ações e os indícios encontrados no quadro que segue.

Quadro 19 – Ações que apresentam indícios de uma gestão gerencial

(continua)

INDÍCIOS ENCONTRADOS	COMO SÃO CITADOS
<i>Accountability</i> (prestação de contas)	<p>Construir gráficos dentro do espaço escolar que representem os resultados da escola e também mostrem os avanços individuais dos alunos; Aplicar com responsabilidade e transparência os recursos públicos (PGE2, p. 04-05).</p> <p>Disponibilizar para a comunidade escolar a prestação de contas para que os mesmos estejam cientes dos recursos recebidos, e onde foram aplicados (PGE4, p. 05).</p> <p>Prestar contas e divulgar a comunidade escolar, agilizando as informações de forma transparente (PGE4, p. 06).</p> <p>Aplicar com responsabilidade e transparência os recursos públicos; Divulgar mensalmente a aplicação dos recursos recebidos (PGE6, p. 06).</p> <p>Aplicar com transparência e na legalidade os recursos arrecadados (PGE8, p. 06).</p>

(continuação)

INDÍCIOS ENCONTRADOS	COMO SÃO CITADOS
<i>Accountability</i> (prestação de contas)	Criação de painel informativo para exposição das aplicações dos recursos; Esclarecimento sobre os recursos recebidos (PGE10, p. 06).
Responsabilização (manutenção da estrutura física)	<p>Desenvolver campanha para a manutenção e conservação da estrutura e do patrimônio da escola (PGE2, p. 04).</p> <p>Reformar o Ginásio e o espaço coberto da unidade escolar; Reformar e ampliar os banheiros; Realizar a pintura externa e interna da escola (PGE4, p. 06).</p> <p>Buscar parceria com SED - SDR - GERED - APP para melhoria do espaço físico; Promover uma campanha de arrecadação de fundos e/ou parcerias junto a Órgãos Públicos e Iniciativa Privada para reforma da quadra do ginásio de esportes e aquisição das tabelas de basquete; Realizar as adequações exigidas pelo Corpo de Bombeiros dentro do prazo estabelecido; Transformar a área coberta em refeitório; Substituir as lâmpadas fluorescente por lâmpadas de LED; Desenvolver campanha para a manutenção e conservação da estrutura e do patrimônio; Revisar constantemente lâmpadas, fechaduras, vidros, rede hidráulica, aparelhos de ar condicionado, equipamentos e aparelhos elétricos e eletrônicos; Concluir a pintura interna das salas de aula (PGE6, p. 05-06).</p> <p>Manutenção dos prédios existentes sempre em boas condições de funcionamento e adequados para as atividades escolares; Reformas no ginásio de esportes; Construção de muro e passeio público em frente a escola; Manter os espaços físicos externos (pátio) arborizado e ajardinado; Aquisição de câmeras de segurança (PGE8, p. 06).</p> <p>Manutenção constante da parte elétrica e hidráulica; Reparos e consertos em: janela, portas, aparelhos eletroeletrônicos; Melhorar a área externa da escola com plantio de grama, flores (PGE9, p. 06).</p> <p>Manutenção e melhorias da estrutura escolar (PGE10, p. 06).</p>
Responsabilização (garantir recursos financeiros)	<p>Conscientizar os pais da importância na contribuição financeira nos eventos promovidos pela escola (PGE2, p. 04).</p> <p>Contratar um profissional para palestrar sobre o tema Desafios da Educação (PGE3, p. 09).</p> <p>Buscar recursos financeiros junto aos parceiros da escola, visando melhorias da estrutura e embelezamento estético da unidade escolar; Buscar junto a APP da unidade escolar a realização de festas com no intuito de adquirir verbas para garantir melhorias e bem-estar aos alunos (PGE4, p. 06).</p> <p>Captação de recursos e aplicação dos mesmos na Unidade Escolar (PGE5, p. 07).</p> <p>Conscientizar os pais sobre o valor da contribuição espontânea na construção de uma escola cada vez melhor (PGE6, p. 06).</p> <p>Captar recursos necessários ao funcionamento da unidade escolar, e as atividades diversificadas (PGE7, p. 05).</p> <p>Elaborar projetos para manutenção do programa MAIS EDUCAÇÃO, como forma de melhorias na qualidade do processo de ensino/aprendizagem e arrecadação de recursos; Promover festa junina como forma de manutenção das tradições locais e arrecadação de recursos (PGE8, p. 06).</p>

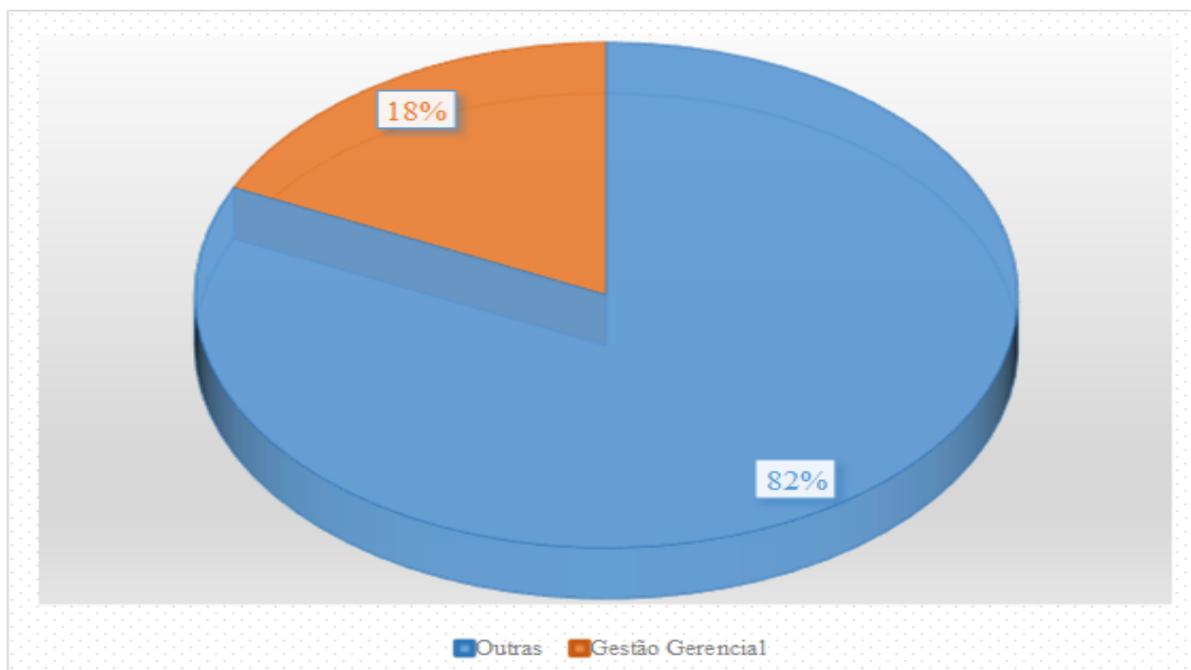
(conclusão)

INDÍCIOS ENCONTRADOS	COMO SÃO CITADOS
Performatividade (índices e resultados escolares)	Atingir até o final deste plano de gestão, 80 % da meta projetada para o IDEB dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio; Instituir avaliação interna dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio (PGE1, p. 05). Promover simulados nos moldes da Prova Brasil (PGE2, p. 05). Levantar dados a respeito das dimensões pedagógica, administrativa, física e financeira; Planejar e realizar ações que auxiliem na melhoria dos índices pesquisados (PGE3, p. 07). Análise da nota do IDEB, revalidando e estabelecendo ações (PGE4, p. 07). Promover simulados nos moldes da Prova Brasil (PGE6, p. 07). Promover ações visando aumento dos índices e resultados da escola (PGE7, p. 05).
Estabelecimento de parcerias	Firmar parcerias com entidades das áreas da saúde e educacional (PGE3, p. 09). Promover uma parceria com a Prefeitura Municipal no que se refere aos anos finais do Ensino Fundamental para aumentar nossa matrícula (PGE6, p. 05). Buscar junto à família e professores, recursos pedagógicos, dar sustentação as defasagens de conteúdos através de parcerias como, estagiários, junto às unidades escolares (PGE9, p. 05). Fiscalização e compromisso com a merenda escolar servida aos educandos (NUTRIPLUS) (PGE10, p. 08).

Fonte: elaboração da autora (2019).

Das 277 ações propostas, cerca de 51 podem estar associadas a essa concepção de “gestão”. Se compararmos o quantitativo de ações que podem estar associadas a uma gestão gerencial (18%), elas são em número inferior ao quantitativo de metas que se associam a essa concepção (20%). Lembramos que, no capítulo anterior, evidenciamos que cerca de 16% das ações propostas poderiam estar associadas à concepção de gestão democrática. O quantitativo das ações associadas ao gerencialismo em comparação com o total de ações propostas pelos Planos de Gestão Escolar podem ser observadas no gráfico que segue:

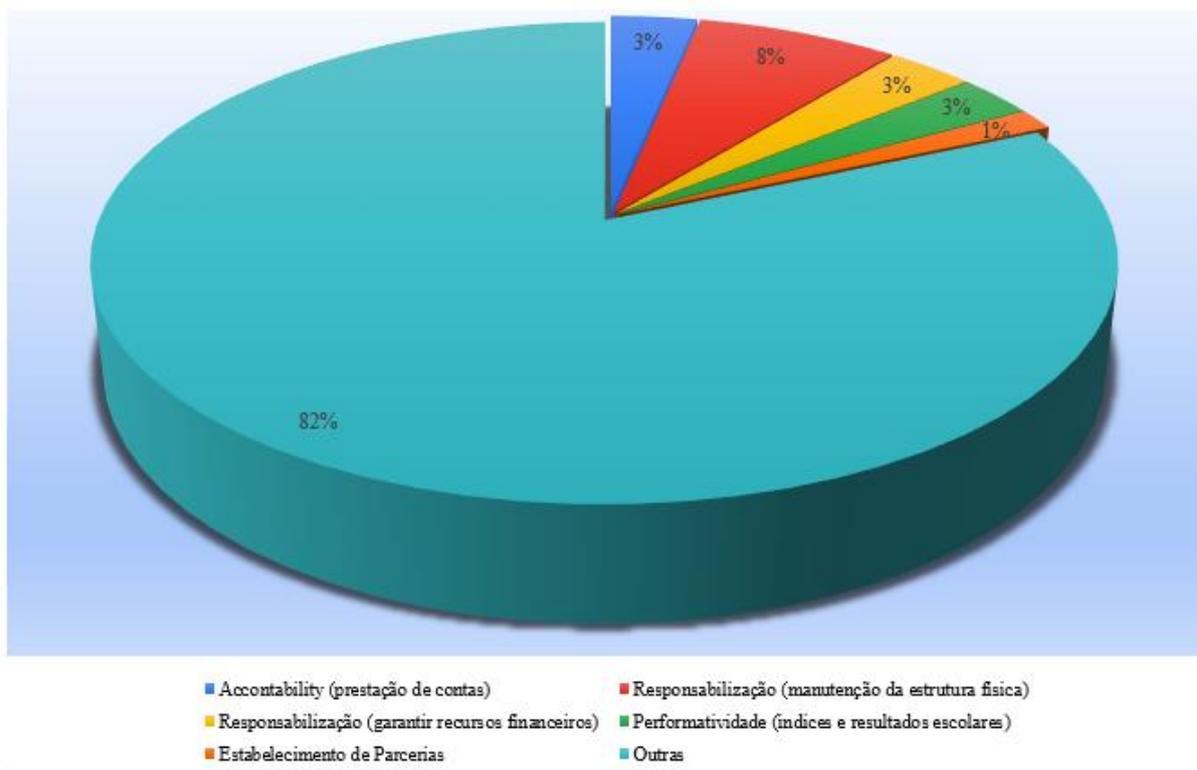
Gráfico 12 – Ações que podem estar associadas à gestão gerencial



Fonte: elaboração da autora (2019).

Realizamos a análise das diferentes ações como podemos visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 13 – Desdobramentos das ações que podem estar associadas à gestão gerencial

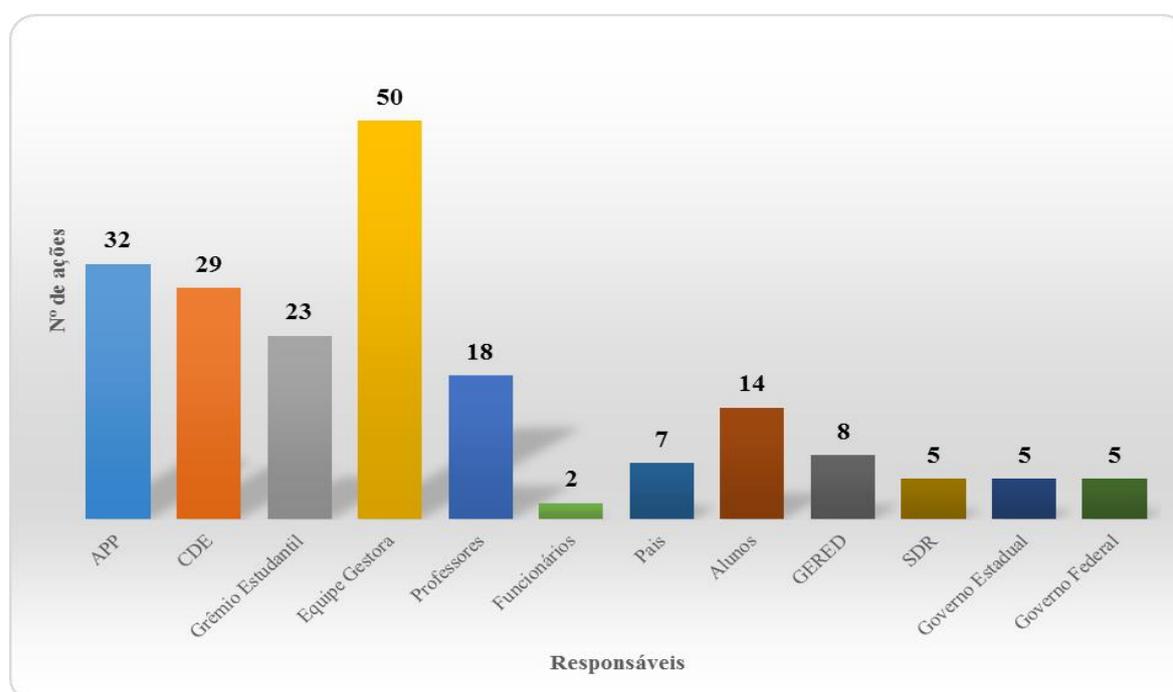


Fonte: elaboração da autora (2019).

Ao detalharmos as ações que podem estar associadas ao gerencialismo (18%), inferimos que 3% estão associadas às formas de *accountability* (prestação de contas), 8% destacam a responsabilização da comunidade pela manutenção da estrutura física da escola pública, 3% apontam para responsabilização da comunidade na garantia recursos financeiros, 3% revelam preocupações relacionadas à performatividade (índices e resultados escolares) e 1% enfatizam o estabelecimento de parcerias.

Buscamos, nas ações que apontam para uma gestão gerencial, os responsáveis pela execução, indicados pelos proponentes. Esses podem ser identificados no gráfico seguinte:

Gráfico 14 – Gestão Gerencial: responsáveis pela execução das ações previstas



Fonte: elaboração da autora (2019) a partir dos PGEs selecionados.

Ao observarmos os responsáveis pela execução das ações que podem apresentar indícios de uma gestão gerencial, inferimos que a equipe gestora foi responsabilizada pela execução de 50 das 51 ações apontadas. Percebe-se uma crescente responsabilização das entidades deliberativas da escola, sendo que, na sequência, são citados como responsáveis a APP (32 ações), o CDE (29 ações) e o Grêmio Estudantil (23 ações). Se tomarmos como exemplo a responsabilização da APP nas ações que apontavam para uma gestão democrática, essa estava presente em 48% delas, enquanto nas ações que apontam para uma gestão gerencial esse percentual sobe para cerca de 63% das ações. Em seguida, temos a participação dos professores (18 ações), alunos (14 ações), GERED (08 ações), pais (07 ações) e esferas

governamentais – SDR, governo estadual e federal são citados entre os responsáveis pela execução de cinco ações.

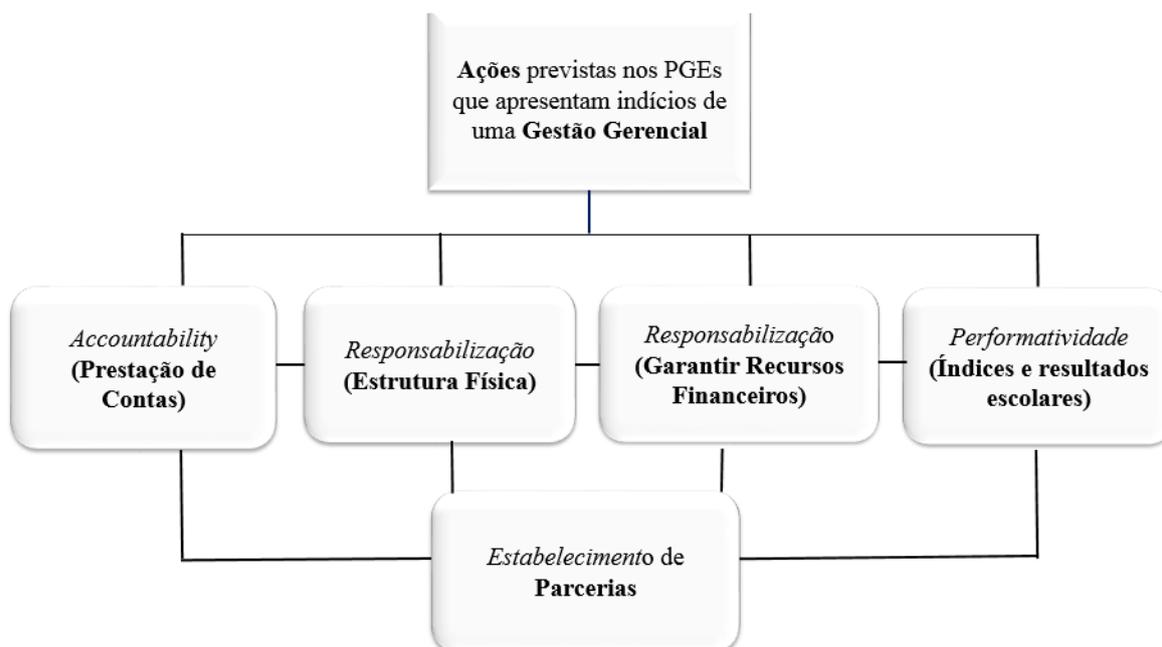
Drabach e Souza (2014, p. 243), ao caracterizarem a gestão gerencial, destacam que “A presença de colegiados, bem estruturados, com poder para deliberar, podem ajudar a consolidar a prática da corresponsabilidade”. Essa característica está presente nas ações que delegam às entidades deliberativas da escola a responsabilidade pela sua execução.

Ressaltamos que, em ambas as perspectivas de gestão que se fazem presentes nos PGEs, a direção, ou equipe diretiva, que na compreensão da maioria dos planos é formada pelo gestor e equipe pedagógica/administrativa, assume papel central. É importante destacar que o PGE foi o instrumento pelo qual foi “escolhido” o gestor, ou seja, ele é o proponente do plano. A centralidade da figura do gestor, em ambas as perspectivas de gestão, é assim definida por Souza (2007 *apud* DRABACH; SOUZA, 2014):

Essa centralidade sobre a figura do dirigente escolar parece ser mesmo um fator sobre o qual se edificam propostas de reorganização da gestão escolar, seja na perspectiva gerencial, que o considera o líder necessário para conduzir as mudanças no processo de gestão, seja na perspectiva democrática, que o considera tão central que aponta para a necessidade de ele ser eleito diretamente pela comunidade escolar (Souza 2007 *apud* DRABACH; SOUZA, 2014, p. 243).

Na sequência da análise, destacamos que as categorias encontradas se aproximam dos indícios já sinalizados por meio da análise das metas, evidenciando a presença e a preocupação em desenvolver ações no sentido de *accountability* (prestação de contas), responsabilização (manutenção da estrutura física), responsabilização (garantir recursos financeiros), performatividade (índices e resultados escolares) e estabelecimento de parcerias. Elas podem ser visualizadas na figura a seguir.

Figura 13 – Ações dos PGEs e indícios de uma gestão gerencial



Fonte: elaboração da autora (2019).

É importante destacar a presença da *accountability*, já inferida nas metas. De acordo com Afonso (2012, p. 479), “[...] além da avaliação, a *accountability* sustenta-se também em outros pilares (a prestação de contas e a responsabilização)”. Na presente análise, a preocupação com as avaliações externas, com os índices, foi associada à performatividade, porém também pode ser traduzida como uma forma de *accountability*.

Conforme Hypolito (2011), as formas de gestão pública que tomam por base o gerencialismo seguem:

[...] critérios da produtividade, orientação para o cliente, modelos descentralizados, eficiência dos serviços, introdução de mecanismos de mercado na administração pública e programas de responsabilização – *accountability* – e avaliação, além das Parcerias público-privado e do quase-mercado (HYPOLITO, 2011, p. 59).

Muitos desses estão presentes nas ações propostas pelos Planos de Gestão Escolar.

As ações que se associam ao conceito de *accountability* como **prestação de contas** demonstram duas preocupações. A primeira diz respeito à prestação de contas dos resultados apresentados pela escola e pelos alunos, como descreve o recorte do PGE2 (p. 05): “Construir gráficos dentro do espaço escolar que representem os resultados da escola e também mostrem os avanços individuais dos alunos”. A segunda está relacionada à transparência e prestação de

contas dos recursos financeiros que a escola recebe: “Disponibilizar para a comunidade escolar a prestação de contas para que os mesmos estejam cientes dos recursos recebidos, e onde foram aplicados [...]” (PGE4, p. 05); “Prestar contas e divulgar a comunidade escolar, agilizando as informações de forma transparente [...]” (PGE4, p. 05); “Aplicar com responsabilidade e transparência os recursos públicos; Divulgar mensalmente a aplicação dos recursos recebidos [...]” (PGE6); “Aplicar com transparência e na legalidade os recursos arrecadados [...]” (PGE8, p. 06); “Criação de painel informativo para exposição das aplicações dos recursos; Esclarecimento sobre os recursos recebidos” (PGE10, p. 06).

Já a responsabilização está presente nas ações que têm por finalidade a **manutenção da estrutura física da escola**, entendida como uma função da escola, das entidades deliberativas, dos pais, alunos e professores. Entendemos que todos devem contribuir para a preservação do patrimônio público, no entanto, muitas ações incorporaram a ideia de que a comunidade escolar é responsável pela manutenção física, por reformas e melhorias e, até mesmo, por ampliações dessa estrutura. Também encontramos ações que apontam para a **responsabilização financeira**, no sentido de a comunidade ser responsável por prover a escola pública com recursos financeiros necessários ao seu funcionamento.

A **performatividade**, que também poderia ser associada à responsabilização no sentido de atingir índices previstos nas avaliações em larga escala ou melhorar o desempenho da escola, estudantes e professores, também está expressa nas ações previstas pelos PGEs:

“Atingir até o final deste plano de gestão, 80% da meta projetada para o IDEB dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio; Instituir avaliação interna dos estudantes dos Anos Finais do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.” (PGE1, p. 05). “Promover simulados nos moldes da Prova Brasil.” (PGE2, p. 05). “Levantar dados a respeito das dimensões pedagógica, administrativa, física e financeira; Planejar e realizar ações que auxiliem na melhoria dos índices pesquisados.” (PGE3, p. 07). “Análise da nota do IDEB, revalidando e estabelecendo ações.” (PGE4, p. 07). “Promover simulados nos moldes da Prova Brasil.” (PGE6, p. 07). “Promover ações visando aumento dos índices e resultados da escola” (PGE7, p. 05).

Há uma grande preocupação em atingir os índices, associados à meta projetada pelo IDEB ou a índices propostos pelos próprios PGEs. Para tanto, propõem-se ações que possam vir ao encontro desse objetivo, como a realização de simulados. A performatividade, nas palavras de Ball (2005, p. 548), “[...] é uma luta pela visibilidade. A base de dados, a reunião de avaliação, a análise anual, a elaboração de relatório, a publicação periódica dos resultados e das candidaturas à promoção, as inspeções e a análise dos pares são os mecanismos da

performatividade”. Esses mecanismos estão entre as ações previstas pelos PGEs, sinalizando que a performatividade também se faz presente na educação pública catarinense.

A performatividade não está relacionada somente à preocupação com os índices e resultados. Conforme Ball (2005, p. 550), “[...] atinge profundamente a percepção do eu e de nosso próprio valor. Coloca em pauta uma dimensão emocional, apesar da aparência de racionalidade e objetividade”. Ou seja, a performatividade transforma as pessoas e as relações escolares, pois suas estratégias “[...] podem engendrar nos indivíduos sentimentos de orgulho, culpa, vergonha e inveja” (BALL, 2005, p. 550).

Por fim, o **estabelecimento de parcerias** também está previsto entre as ações que apontam para uma gestão gerencial. Destaca-se que, embora o estabelecimento de parcerias não esteja presente no roteiro de elaboração do PGE (Documento 4), está muito presente nos textos dos planos, mostrando que o discurso da responsabilização da gestão, da comunidade, das entidades deliberativas foi assumido no contexto escolar e materializa-se nos PGEs, nas suas metas e ações.

Os Planos de Gestão propõem parcerias para atender às demandas da escola e seus estudantes, sejam elas educacionais, como também na área da saúde e alimentação escolar. No entanto, existem outras parcerias materializadas na rede estadual de ensino catarinense. É importante destacar que a alimentação escolar possui gestão terceirizada, portanto ofertada por meio de uma parceria público-privada⁹⁹. Cabe ao gestor da escola apenas fiscalizar esse serviço, como aponta o PGE 10: “Fiscalização e compromisso com a merenda escolar servida aos educandos (NUTRIPLUS) [...]” (p. 08), uma vez que os produtos necessários e os funcionários são fornecidos pela empresa contratada.

O estabelecimento de parcerias está avançando no Estado, como vimos no capítulo sobre a trajetória da gestão escolar, como as já realizadas com o Instituto Ayrton Senna, Natura e FIESC e outras entidades que envolvem a oferta de formação e material didático-pedagógico, assessorias. Nessa perspectiva, a educação passa a ser vista pelas empresas parceiras como uma forma de garantir lucros e, para que isso seja de fato consolidado, a gestão precisa ter uma perspectiva gerencial, garantindo lucros e resultados. Carvalho (2009, p. 1158) enfatiza que, nos modelos gerenciais de gestão, os “[...] poderes que apelam para a participação dos atores sociais associam esta energia a dispositivos de privatização, semiprivatização e mercantilização dos serviços sociais”. As parcerias também se constituem

⁹⁹ Mais informações podem ser acessadas no endereço <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/pais-alunos-e-comunidade/6599-alimentacao-escolar>. Acesso em: maio 2019.

como uma forma específica de participação, tanto da comunidade local como de empresas e outros setores “parceiros”; e será analisada no capítulo 7.

Desse modo, as reflexões presentes neste capítulo, que tem como título “Princípios gerencialistas, a definição dos rumos da educação e suas formas de gestão”, apresentaram de forma sucinta como, nos últimos anos, o avanço do neoliberalismo e seus valores modificou a concepção de “Estado” e as formas de gerir o público, fazendo com que formas de gestão, outrora aplicadas apenas no mundo empresarial, fossem ganhando espaço e modificando as formas e instrumentos de gestão dos serviços públicos, entre eles a educação.

No Brasil, esse processo se intensificou a partir dos anos 1990, com a Reforma do Estado, que posteriormente espalhou-se para o campo educacional. A gestão democrática, princípio da gestão da escola pública em nosso país, consagrado na legislação após muitas lutas e disputas, foi aos poucos sendo reconfigurada, pois os princípios gerencialistas estão cada vez mais presentes nas políticas educacionais, em fase de internacionalização e transnacionalização; estabelecem metas, avaliações, formas de *accountability* e uma cultura performativa para o campo educacional e escolar. Esses instrumentos, muitas vezes, são apresentados como democráticos, mas, quando analisadas de forma mais aprofundada, mostram sua face gerencial e os valores empresariais transpostos para a administração pública, por meio do que denominam “nova gestão pública”, supostamente mais eficiente e eficaz. Nas palavras de Hypolito (2011, p. 73), “O conceito de gestão democrática vai se perdendo em um emaranhado de possibilidades de um suposto trabalho coletivo”.

Conforme Serpa (2018) o discurso presente nas políticas oficiais que instituíram os PGEs se utiliza da gestão democrática para introduzir a gestão empresarial, que traz consigo a governança e seus conceitos para o espaço da escola, modificando a gestão e organização escolar:

[...] ele considera a gestão democrática escolar como um processo que resulta na melhoria das relações internas e, conseqüentemente, na melhoria do ensino; ao mesmo tempo esconde um fundo ideológico que interfere diretamente no desenvolvimento da atividade administrativa e pedagógica da escola, tendo como referência concepções da governança empresarial (SERPA, 2018, p. 152).

Percebemos que a gestão democrática é utilizada pelos documentos que orientaram a adoção dos PGEs e assumida pelos textos dos PGEs analisados, porém suas metas e ações apresentam mecanismos e instrumentos de uma gestão gerencial, mostrando que de fato é preciso colocar a gestão democrática anunciada pelos planos em questão.

Nesse sentido, considerando que a participação foi um elemento destacado tanto nas metas que apontam para uma perspectiva de gestão democrática como entre aquelas que

apontam para uma gestão gerencial, o próximo capítulo tem por objetivo analisar como os Planos de Gestão Escolar preveem a participação, quais os sentidos atribuídos à participação e quais disputas envolvem essa categoria a partir da adoção da nova forma de governança nas escolas públicas estaduais catarinenses.

7 A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA: SENTIDOS E DISPUTAS

A utopia está lá no horizonte. Me aproximo dois passos, ela se afasta dois passos. Caminho dez passos, e o horizonte corre dez passos. Por mais que eu caminhe, jamais alcançarei. Para que serve a utopia? Serve para isso: para que eu não deixe de caminhar (GALEANO, 1994, p. 310).

Este capítulo tem como objetivo compreender como se apresenta e quais os sentidos em disputa em torno da categoria “participação” nos planos de gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina. Para isso, propomos uma reflexão sobre as formas, possibilidades e espaços de participação na escola. Partimos do pressuposto de que a participação é condição primordial para a efetivação da democracia, bem como para a materialização e o fortalecimento de uma perspectiva de gestão democrática.

Inicialmente, exploramos os conceitos e sentidos atribuídos a “participação”, como esse esteve presente na trajetória da educação pública nas últimas quatro décadas no Brasil a partir do processo de democratização da sociedade e da escola pública. Destacamos as lutas por maior participação social e mais espaços de participação na escola, lutas que consagraram o direito de participação.

Na sequência, analisamos como as possibilidades de participação foram sendo modificadas e reestruturadas a partir dos anos 1990, quando a reforma do Estado propôs novos sentidos e novos significados para a participação na sociedade e na escola. Esse termo passou a ser alvo de disputas entre as concepções que pretendiam uma participação plena e efetiva e aquelas que a associam à responsabilização dos indivíduos, fiscalização, uma concepção de participação regulada.

Tomando por base esse contexto, buscamos as compreensões de “participação” previstas nos Planos de Gestão Escolar, que constituem um modo de pensar a escola e a nova forma de escolha do gestor e estratégia de gestão adotada em Santa Catarina a partir de 2013. Identificamos nesses documentos os sentidos atribuídos à participação e as disputas que envolvem a categoria.

7.1 PARTICIPAÇÃO: CONDIÇÃO INDISPENSÁVEL PARA A MATERIALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA E DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Segundo o dicionário¹⁰⁰, a palavra “participação” pode ser definida como “nome feminino” que traduz o “ato ou efeito de participar”, “envolvimento em determinada atividade”, “aviso” ou “parte”. No entanto, podemos nos questionar à que participação estamos nos referindo quando falamos ou reivindicamos participação na sociedade, na educação e, mais especificamente, na gestão escolar. Primeiramente, é preciso compreender as diferentes formas de participar, e como a participação dos diferentes sujeitos foi permitida, conquistada ou concedida em diferentes espaços sociais.

Desde que nascemos, passamos a participar de forma voluntária ou não de determinados grupos e instituições. Bordenave (2013) classifica as diversas maneiras de participar, como podemos visualizar no quadro que segue.

Quadro 20 – Maneiras de participar

(continua)

Maneiras de participar	Características	Exemplos
Participação de fato	Corresponde ao primeiro tipo de participação do indivíduo.	Família, clã, tarefas de subsistência (caça, pesca, agricultura), culto religioso, recreação, defesa contra inimigos.
Participação espontânea	Os homens formam grupos para “satisfazer suas necessidades psicológicas de pertencer, expressar-se, receber e dar afeto, reconhecimento e prestígio”, no entanto esses grupos são fluidos, não têm organização estável e objetivos definidos.	Grupos de vizinhos, amigos, gangues, panelinhas.
Participação imposta	O indivíduo é obrigado a fazer parte de determinado grupo e realizar as atividades por ele impostas.	Rituais de inicialização em tribos indígenas, disciplina escolar, exército, missa dominical dos católicos, voto obrigatório nas eleições.
Participação voluntária	Grupos criados pelos próprios participantes, com organização própria, objetivos definidos e métodos de trabalho.	Sindicatos livres, associações profissionais, cooperativas, partidos políticos, sociedade em empresas.
Participação provocada	Agentes externos ajudam os outros a realizarem seus objetivos; geralmente possuem um enfoque institucionalizado.	Extensão rural, serviço social, educação em saúde, pastorais.
Participação dirigida ou manipulada	Agentes externos manipulam os demais participantes a fim de atingir seus próprios objetivos previamente estabelecidos.	Reuniões ou consultas com objetivo de legitimar decisões já tomadas.

¹⁰⁰ Disponível em: <https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/participa%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: maio 2019.

(conclusão)

Maneiras de participar	Características	Exemplos
Participação concedida	Os superiores consideram legítimo parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados.	Participação nos lucros, planejamento participativo.

Fonte: elaboração da autora (2019) com base em Bordenave (2013).

Frente ao exposto por Bordenave (2013), percebemos que há diversas formas de participação, a destacar aquelas das quais, devido à nossa condição de existência, fazemos parte, como a família; as formas espontâneas que vamos aderindo para satisfazer nossas necessidades; a participação que nos é imposta, como o voto obrigatório; a participação à qual aderimos de forma voluntária, como a filiação a um determinado partido político; a participação provocada, quando somos provocados por agentes externos a participar, como em campanhas educativas sobre saúde; a participação dirigida ou manipulada, que pode ser concretizada em uma assembleia, em que um pequeno grupo ou líder manipula os demais para deliberarem conforme sua opinião pessoal ou seus interesses; e a participação concedida, que diz respeito aos espaços e formas de participação concedidos pelo governo ou superiores aos cidadãos ou subordinados.

Ao relacionarmos as maneiras de participar ao espaço escolar, podemos inferir que elas podem assumir diferentes formas. Podem ser impostas, quando os membros da comunidade escolar são obrigados a participar de certos momentos e atividades que acontecem na escola, como horas cívicas, desfiles – e, caso se recusem a fazê-lo, são penalizados. Também percebemos a presença da participação provocada, quando agentes da escola, gestores, professores e funcionários estimulam os demais membros a participar de atividades ou entidades deliberativas. Muito comum nas escolas é a participação dirigida ou manipulada, quando uma pessoa ou grupo já tomou uma decisão sobre determinado assunto e clama uma reunião ou assembleia apenas para legitimar o que já foi previamente estabelecido. Tomando a escola como exemplo, trazemos a contribuição de Souza (2007), que trata da existência de Conselhos Escolares como possíveis espaços de participação, mas que podem ser transformados em espaços de participação manipulada: o diretor pode convocar várias reuniões, mas, por meio delas, apenas “[...] pretender dividir os ônus pelas conseqüências de decisões já tomadas por si com a comunidade escolar” (SOUZA, 2007, p. 234).

Na escola, também encontramos a participação concedida, que diz respeito aos espaços e formas de participação permitidos pelos dirigentes à comunidade escolar, embora muitos deles existam devido às lutas e reivindicações ao longo da história, como os Conselhos

Escolares, a participação na elaboração do PPP, a existência de APPs e grêmios estudantis, os espaços destinados a conselhos de classe participativos, planejamentos coletivos, e até mesmo quando é concedida à comunidade a possibilidade de escolher seus dirigentes.

Retomando a análise da participação no sentido mais amplo, na opinião de Bordenave, “O uso frequente da palavra *participação* revela a aspiração de setores cada vez mais numerosos da população assumirem o controle do próprio destino” (BODERNAVE, 2013, p. 08, grifo do autor). A utilização do termo está ligada aos acontecimentos dos últimos anos do século XX. Conforme Pateman (1992, p. 09), “Nos últimos anos da década de 60, a palavra ‘participação’ tornou-se parte do vocabulário político popular”. Esteve presente nas reivindicações estudantis e também nos anseios de grupos que lutavam pela efetivação de direitos previstos na teoria. A participação ou sua ausência está presente tanto em discursos progressistas como em discursos conservadores. Conforme Gohn (2011, p. 16), “Participação é uma das palavras mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade”. A palavra geralmente vem associada a “outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão, etc” (*ibidem*).

Bordenave (2013, p. 12) afirma que “A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos”. O interesse pela participação vem por meio do que ela pode oferecer de positivo. Enfatiza que “[...] estão a favor dela tanto os setores progressistas que desejam uma democracia mais autêntica, como os setores tradicionalmente não muito favoráveis aos avanços das forças populares” (BODERNAVE, 2013, p. 12).

Demo (1988, p. 18, grifo nosso), ao delinear o conceito de “participação”, deixa claro que “[...] **participação é conquista** para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em constante vir a ser, sempre se fazendo”. Ou seja, para o autor, a participação só pode existir de fato quando processual, quando conquistada. Assim, “[...] a participação não pode ser entendida como dádiva, como concessão, como algo já preexistente”. Não pode ser *dádiva*, porque ninguém pode ofertar a participação a alguém, ou a determinado grupo; ela é produto da conquista. Não é *concessão*, pois os grupos dominantes não podem ceder esse direito ao povo; não é algo *preexistente*, pois sempre se constituiu como conquista ao longo do processo histórico, “não cai do céu por descuido” (DEMO, 1988, p. 18).

A participação surge como resistência a “uma tendência histórica à dominação” (*ibidem*). Ao fazermos um escrutínio histórico, vamos identificar ao longo do tempo, em diferentes sociedades, um fenômeno marcado pela dominação: identificamos um lado

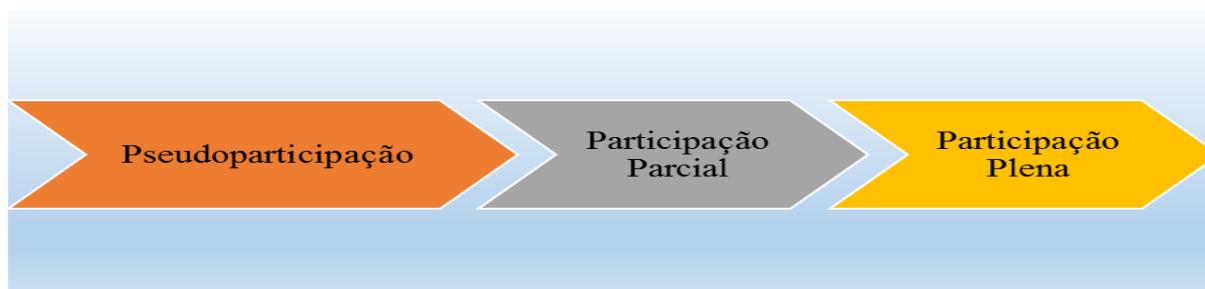
minoritário que comanda e um lado majoritário que é comandado. Assim, “[...] por tendência histórica, primeiro encontramos a dominação, e depois, se conquistada, a participação”. Para Demo (1988, p. 19), esse deve ser o primeiro passo: identificar a participação como conquista, não como algo a ser concedido, pois, para se dominar, é preciso coibir a participação, e não concedê-la.

Gohn analisa o termo “participação” por meio de três níveis básicos: “[...] o conceptual, o político e o da prática social”. No nível conceptual, o termo apresenta ambiguidade e sofre mudanças de acordo com o paradigma teórico no qual está fundamentado. No nível político, é geralmente associado à democratização, porém “[...] pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca de mera integração social de indivíduos, isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas de controle social”. Já no nível da prática social, o termo está ligado às “[...] lutas, movimentos e organizações para realizar algum intento”. Nesse campo, a “participação é um meio viabilizador fundamental” (GOHN, 2011, p. 16).

Conforme Pateman (1992, p. 61), “A participação promove e desenvolve as próprias qualidades que lhe são necessárias; quanto mais os indivíduos participam, melhor capacitados eles se tornam para fazê-lo”. A autora recorre às contribuições de teóricos como Rousseau, Mill e Col, autores que, embora em momentos diferentes, atribuem um caráter educativo à participação, pois somente participando das decisões em nível local o indivíduo teria possibilidade de estar preparado para exercitar esse princípio em níveis maiores. Além disso, a participação possibilita que as decisões coletivas sejam melhor aceitas pelos indivíduos.

Embora tenha feito um estudo sobre participação dos trabalhadores na indústria, Pateman (1992) reconhece que os conceitos de “participação” por ela suscitados podem ser aplicados em outras esferas. Diante do exposto, trazemos as contribuições e as formas de participação evidenciadas pela autora, na figura a seguir.

Figura 14 – Formas de participação dos trabalhadores na indústria



Fonte: elaboração da autora (2019) com base em Pateman (1992, p. 95-98).

A *pseudoparticipação* consiste em forma de participação ilusória. Constitui-se em um conjunto de “técnicas utilizadas para persuadir os empregados a aceitarem decisões já tomadas pela administração”. Nela, “não ocorre participação alguma na tomada de decisões”. Tem por objetivo “[...] criar um sentimento de participação por meio da adoção por parte do líder (supervisor) de uma certa abordagem ou de um certo estilo, a ‘participação’, assim, limita-se a que os membros endossassem as decisões tomadas pelo líder”. (PATEMAN, 1992, p. 95). Esse líder não foi escolhido pelo grupo e a ele não presta contas.

Muitas vezes, o líder “[...] utiliza a discussão de grupo como meio de induzir à aceitação [...] de um objetivo que vem ao encontro dos interesses do líder ou da organização que ele representa”. Nessa perspectiva, “[...] a liderança participativa tornou-se mais uma técnica de persuasão do que de decisão” (PATEMAN, 1992, p. 95-96). Podemos perceber que a pseudoparticipação é semelhante ao que Bordenave (2013) chamou de “participação dirigida” ou “manipulada”.

A *participação parcial* pode ser caracterizada como “[...] um processo no qual duas ou mais partes influenciam-se reciprocamente na tomada de decisões, mas [...] o poder final de decidir pertence a apenas uma das partes”. Destaca-se que “[...] o poder de decisão final é da administração, e, se os trabalhadores puderem participar, conseguirão apenas influenciar essa decisão. Por serem ‘trabalhadores’, eles ficam na posição (desigual) de subordinados permanentes” (PATEMAN, 1992, p. 97).

Na indústria, a participação parcial pode ocorrer tanto nos níveis mais baixos como nos níveis mais altos da administração. Os níveis mais baixos correspondem às atividades rotineiras; já os níveis mais altos dizem respeito à comercialização, gerenciamento e decisões relativas a investimento. Geralmente, a participação parcial ocorre no primeiro nível (PATEMAN, 1992).

No contexto escolar, a participação parcial é muito presente e diz respeito às formas de participação da comunidade, que geralmente acontecem nos níveis mais baixos, sem alterar de forma significativa a estrutura da escola e do sistema educacional. Poderíamos citar como exemplo a decisão de mudar o local da biblioteca, de alterar as cores das paredes da sala dos professores, ou até mesmo a realização de um conselho de classe participativo. Embora a comunidade pudesse influenciar e sugerir, a decisão final caberia ao diretor ou ao grupo de professores. A participação parcial nos níveis mais elevados, como a gestão escolar, é menos evidenciada nas escolas do que a participação parcial nos níveis mais baixos.

A *participação plena* “[...] consiste ‘num processo no qual cada membro isolado de um corpo deliberativo tem igual poder de determinar o resultado final das decisões’ [...]”. Também pode ocorrer “[...] tanto no nível mais baixo quanto no mais alto da administração, ou em ambos”. Na participação plena, todos têm condições de igualdade para atribuir tarefas, decidir e executar (PATEMAN, 1992, p. 98). Concretizar a participação plena na escola é um grande desafio. Um desafio que implica a construção de uma educação, escola e formas de gestão mais democráticas; que pressupõe relações menos autoritárias e mais horizontais, pois a participação plena não poderá vir a ser em uma escola hierarquizada como a que ainda temos hoje.

Em relação à participação dos cidadãos nos diferentes setores da sociedade e sua importância no tempo presente, Torres Santomé (2013, p. 107-108) destaca que “Uma maior participação dos cidadãos é algo obrigatório nas sociedades abertas e multiculturais do momento atual”. Vivemos um período importante da história mundial, e “Urge incorporar as vozes tradicionalmente silenciadas na redefinição, gestão e avaliação dos serviços e das políticas públicas [...]” (TORRES SANTOMÉ, 2013, p. 107-108), entre as quais destaca a educação. “É preciso uma nova arquitetura, novos modelos de participação e controle democrático das instituições e dos serviços públicos” (*ibidem*). Caso contrário, ganhará cada vez mais força o discurso que denigre o público e os serviços por esse setor ofertado em nome dos interesses privados.

Bordenave (2013, p. 08) atenta para o fato de que “A escassez de literatura sobre o tema revela até que ponto a participação é um assunto novo e quanto a nossa sociedade tem sido pouco participativa”. Se associarmos essa afirmação ao espaço da escola e da sua gestão, podemos dizer que a participação da comunidade é algo muito recente na história da educação, precisa ser fortalecida e construída de forma coletiva. Ainda está restrita ao espaço escolar, à participação dos professores, alunos e funcionários; precisamos avançar para que pais e a comunidade de fato tenham direito a participação, e sintam-se entusiasmados a participar.

Para Gadotti e Romão (2012, p. 16), “A participação possibilita à população um aprofundamento de seu grau de organização e uma melhor compreensão o Estado, influenciando de maneira efetiva no seu funcionamento”. Isto é, quanto mais os indivíduos participarem, mais qualificados estarão para atuar na sociedade, contribuindo para a construção do bem comum.

Destaca-se que, nos anos 1980, vivenciamos no Brasil grandes movimentos que lutaram por maior participação, após 21 anos de ditadura militar (1964-1985) em que essa

condição e direito não esteve tão presente em nossa sociedade. A restrição do direito à participação durante a ditadura mostrou o quão valioso esse princípio é na sociedade.

Todavia, o que temos presenciado mediante os últimos acontecimentos no Brasil é uma espécie de apatia. Essa falta de interesse em participar pode estar relacionada à “Nova Razão do Mundo” (DARDOT; LAVAL, 2016), que produz um novo indivíduo, o qual não se sente pertencente, tampouco parte ou integrante da sociedade, comunidade ou até mesmo da escola; isso porque a fase atual do capitalismo tem provado alterações no caráter, na forma de vida e nos valores cultivados pelas pessoas (SENNETT, 2012). Esse desinteresse pelos rumos do país e da educação, por outro lado, é utilizado pelos grandes capitais, que, em nome da eficiência e eficácia, têm modificado a gestão de redes de ensino, como evidenciado por Carvalho (2017).

Ampliar a participação e democratizar as instituições públicas é um grande desafio. Nesse sentido, ao estudar a temática, Paro (2016b, p. 13) afirma que “Toda vez que se propõe uma gestão democrática da escola pública básica que tenha efetiva participação de pais, educadores, alunos e funcionários da escola, isso acaba sendo considerado como uma coisa utópica”. Para o autor, a utopia não pode ser concebida como algo “que não possa vir a existir”. Esse desejo deve existir tanto no nível dos sonhos e discursos como nas políticas públicas educacionais, para que uma escola pública democrática e participativa possa de fato se materializar no âmbito das escolas brasileiras. Afinal, como afirma Eduardo Galeano (1994), cujas palavras dão início a este capítulo, não podemos deixar de sonhar e caminhar na direção desse ideal.

É importante destacar que, na história do Brasil recente, as lutas por espaços de participação, na sociedade e na escola, datam dos anos 1980. Após muitos tensionamentos e disputas, a gestão democrática foi consagrada entre os princípios constitucionais que regem o ensino público em nosso país. No entanto, a sua materialização dependerá das práticas a serem adotadas pelos sistemas de ensino que possibilitem a sua materialização.

Posteriormente, a LDB 9394/96 reiterou o princípio da gestão democrática e delegou aos sistemas de ensino o estabelecimento de normas para sua efetivação. No artigo 14, ficou estabelecido que a participação seria um dos instrumentos utilizados para garantir sua concretude:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Conforme Cury (2014, p. 17, grifo do autor), “Este processo, segundo a LDB, começa na elaboração do projeto político-pedagógico. Se o estabelecimento deve elaborá-lo, ele não pode fazê-lo sem *a participação dos profissionais da educação*”. Segundo Petry e Sudbrak (2015, p. 29685), “Nos dias que correm, é inimaginável e incompreensível conviver com escolas que não cuidem adequadamente do seu projeto político-pedagógico”. Os autores destacam a importância da participação: em seu processo de elaboração e reelaboração, “É responsabilidade e desafio primeiro dos educadores no âmbito de sua atuação profissional a mobilização da escola para a participação efetiva da concepção, definição e elaboração do projeto político-pedagógico da instituição escolar a que está vinculado”. Ou seja, a existência do PPP não basta para a efetivação do princípio da gestão democrática; é imprescindível que ele seja elaborado e reelaborado de forma coletiva, garantindo a participação da comunidade escolar nesse processo.

Para Cury (2014, p. 17), a participação e a gestão do projeto político-pedagógico são tarefas do corpo docente e “[...] se voltam para a obtenção de outro princípio constitucional da educação nacional que é a garantia do padrão de qualidade, posto no inciso VII do art. 206”. Em outras palavras, todo o esforço em garantir a ampliação dos espaços de participação na escola, na elaboração do PPP, devem ter como objetivo garantir a qualidade da educação ofertada pela escola pública.

Conforme Petry e Sudbrak (2015),

[...] o projeto político-pedagógico (plano de voo da escola), ao abarcar as intencionalidades e os sentidos da educação e da escola em seu espaço e tempo histórico, se credencia e passa a figurar como importante processo instituinte/instituidor, do e pelo qual a gestão escolar lança mão para transformar sonhos e utopias em concretudes existenciais do bem viver [...] (PETRY; SUDBRAK, 2015, p. 29683).

É por meio do PPP que a escola, a partir de sua realidade, projetará de forma coletiva os destinos e caminhos que irá percorrer. Nele, estarão definidos os objetivos e fins da educação e da escola.

Além da participação dos professores na elaboração/reelaboração do projeto político-pedagógico, a legislação também garantiu a participação da comunidade local e escolar por meio de Conselhos Escolares ou equivalentes. Para Romão (2012, p. 35), “Quando defendemos a participação das camadas populares nos Conselhos Escolares – um dos mais importantes instrumentos da gestão democrática- apontamos para o controle popular de uma das agências públicas mais importantes para a guerra de movimento contra-hegemônica”.

Além da LDB, a participação também é prevista pelo Plano Nacional de Educação (2014-2024), que, em sua meta 19, que trata da gestão democrática, estabelece que devem ser asseguradas:

[...] condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União, por ter sido objeto de vários tensionamentos, apresentou os mesmos limites da anterior ao se restringir ao setor público e, ainda, assumiu conteúdo ambíguo ao ratificar critérios técnicos de mérito e desempenho e consulta à comunidade escolar. Por outro lado, há um conjunto de estratégias que ratificam espaços e mecanismos de participação, presentes nos documentos finais da Conae (2010, 2014), como fundamentais à gestão democrática (DOURADO, 2016, p. 33-34).

No entanto, somente a existência ou instituição desses instrumentos não é suficiente para garantir, de fato, a gestão democrática e a participação na escola. Conforme Cury (2014, p. 21), “[...] é preciso ampliar a consciência da relevância desse princípio”. Somente a partir disso “[...] será possível pressionar para uma explicitação da gestão democrática que faça avançar a educação escolar como instituição republicana aberta à representatividade e à participação” (*ibidem*).

Sendo assim, a partir da reflexão sobre as formas de participação e o que propõe as bases legais que regem a educação em nosso país, passamos a analisar como se dá a participação na escola, bem como quais os sentidos, intenções e disputas relacionados à participação. Esse é o objetivo da próxima seção.

7.2 DIFERENTES FORMAS DE SE CONCEBER A PARTICIPAÇÃO NA ESCOLA

A participação na escola e suas formas de gestão é um anseio que, no Brasil, está relacionado ao processo de redemocratização e de ampliação dos espaços de deliberação/participação social e política. Segundo Paro (2016b, p. 50), “Parece haver pouca probabilidade do Estado empregar esforços para democratização do saber sem que isso seja compelido pela sociedade civil”. Ou seja, o Estado somente promoverá a democratização social e a democratização do saber mediante reivindicação da população.

Primeiramente, podemos nos questionar quem são os sujeitos que estão na escola e seu entorno e, portanto, poderiam participar de suas atividades, processos decisórios e formas de gestão. A escola é composta pelos alunos, professores, funcionários, equipe diretiva, pais ou responsáveis e está inserida em um espaço maior, portanto o seu entorno e as entidades que têm relação direta com a escola, dela fazem parte.

Nesse sentido, no âmbito escolar, “[...] esta constatação aponta para a necessidade de a comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado” (PARO, 2016b, p. 50). Nas palavras de Scalabrin (2018, p. 37), “[...] participação e autonomia são os núcleos fundantes da gestão democrática”. A participação foi garantida por meio da legislação nacional, no entanto precisa ser ampliada, fortalecida e deve estar presente nas ações do contexto escolar.

Para Mendonça (1994, p. 100), mesmo com as garantias legais, a comunidade “[...] tem sua participação limitada a eventos como uma assembleia, uma eleição, uma e outra reunião onde opinam sobre assuntos em geral pouco relevantes, como caudatários de uma cidadania fluida e sem maiores consequências”. A participação ampliada e plena da comunidade ainda precisa ser construída. Conforme Gadotti (2014, p.04), “Não basta criar mecanismos de participação popular e de controle social das políticas públicas de educação; é preciso atentar para a necessidade de criar, também, simultaneamente as condições de participação”.

Geralmente, associamos a participação da comunidade à eleição de diretores, existência de conselhos e demais instâncias deliberativas, elaboração do projeto político-pedagógico, conselhos de classe participativos, reuniões e assembleias, planejamento participativo. No entanto, esses mecanismos e instrumentos poderão contribuir, mas por si só não poderão garantir a existência de uma escola e gestão democrática e participativa. Segundo Paro (2016b, p. 22), uma gestão democrática deve implicar necessariamente a participação da comunidade. O autor destaca o significado da participação na escola: “é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões”. Esse deve ser o sentido e o significado de participação a nortear as ações da gestão escolar com base em uma perspectiva democrática.

Na escola, a participação pode contribuir para a melhoria da qualidade da educação, pois “Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer mais com mais profundidade todos os que nela estudam e trabalham, intensificar seu envolvimento com ela, e assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida” (GADOTTI; ROMÃO, 2012, p. 16).

No entanto, “[...] a participação da comunidade na gestão da escola pública encontra um sem-número de obstáculos para concretizar-se [...]” (PARO, 2016b, p. 23). Dessa forma, para promovê-la, devemos superar os desafios e adversidades. A autora destaca alguns desafios: concepção de participação restrita ao momento do voto, autoritarismo, resistência da escola à participação, distância entre escola e comunidade (PARO, 2016b). Conforme Romão

(2012, p. 29), “[...] a dificuldade de participação popular nos processos decisórios das diversas instâncias políticas decorre não de seu absenteísmo, ataraxia ou apatia em relação aos negócios públicos, mas de obstáculos, construídos e colocados à sua frente pelos que querem ter o monopólio da decisão”. É preciso superar esses desafios para que se possa promover uma participação efetiva da comunidade na escola e suas formas de gestão, contribuindo, assim, para a qualidade da educação ofertada pela escola pública.

Conforme Scalabrin (2018, p. 37), em uma perspectiva de gestão democrática, a descentralização está associada à autonomia e participação, com o objetivo de “[...] garantir, cada vez mais, o direito a uma educação de qualidade social para todos, ao contrário do que alguns advogam, da descentralização como ausência do Estado, como sinônimo de desresponsabilização para com o financiamento público da educação”.

Contudo, a participação pode assumir outros sentidos e significados. Nardi (2015b, p. 662) sustenta que, “[...] no contexto da escola, a via da participação constitui uma aposta, mesmo em tempos em que as instituições são chamadas a concentrar esforços noutras frentes, como na produção de resultados oficiais que, na atualidade, seguem demarcando a qualidade da educação básica”.

As políticas neoliberais disseminadas no Brasil a partir dos anos 1990, por meio de uma série de reformas, ressignificam a participação: associam-na a “[...] políticas de responsabilização, parcerias público-privadas, descentralização de políticas, estímulo a formas de participação local [...]”. Um exemplo seria o “[...] orçamento participativo, dentre outras políticas de redução do poder público em favor de comunidades de interesse comuns” (HYPOLITO, 2011, p. 65).

Evidenciou-se, por meio da trajetória da gestão educacional e escolar, que cada vez mais as políticas educacionais têm centralizado suas ações no âmbito local, ou seja, na escola. Nessa perspectiva, segundo Libâneo, Oliveira e Toschi (2012),

Há pelos menos duas maneiras de ver a gestão educacional centrada na escola: na **perspectiva neoliberal**, por a escola como centro das políticas significa **liberar boa parte das responsabilidades do Estado, deixando à comunidade a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais**. Já na **perspectiva sociocrítica**, a decisão significa **valorizar ações concretas dos profissionais da escola que sejam decorrentes de seus interesses, de suas intenções (autonomia e participação)**, em razão do interesse público dos serviços educacionais prestados, sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012, p. 413, grifos nossos).

Destaca-se que, em ambas as concepções, a participação está presente, porém com sentidos e significados distintos. Segundo a visão neoliberal, a gestão educacional centrada na escola tem o objetivo de responsabilizar a comunidade escolar pelos serviços que são de responsabilidade do Estado. Já na perspectiva sociocrítica, a gestão tem como foco de atuação o âmbito local e concebe a participação a partir dos interesses da comunidade, considerando a função da escola e as responsabilidades do Estado (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

Na perspectiva neoliberal, a participação está associada à responsabilização e a parcerias com uma série de atores na escola, dentre eles empresas privadas que têm intenções distintas daquelas previstas na participação, segundo uma lógica democrática. Conforme Frigotto (2017, p. 28), é nas “[...] últimas décadas do século XX, que se firma um processo de desmanche do setor público e da escola pública, como se protagonizou pelos homens de negócio e suas organizações empresariais”. Para o autor, esses grupos concebem o ensino público como um negócio lucrativo sujeito às leis do mercado.

Nos últimos anos, estamos assistindo a uma onda crescente de apelos à participação, associada a movimentos conservadores que a concebem no sentido de fiscalização das ações da escola, de seus professores. Um exemplo disso é o movimento Escola sem Partido: para Frigotto (2017, p. 31), o movimento tem função de “estimular os alunos e seus pais a se tornarem delatores”. A participação é incentivada, mas com outras intenções e outros sentidos.

Diante do exposto, percebe-se que a participação associada aos valores democráticos “[...] se trata de processo tímido ou pouco criativo de ampliação de valores democráticos, não se pode ignorar a ingerência política e administrativa nas escolas, muitas vezes patrocinada por valores alheios aos nutridos em seu interior” (NARDI, 2015b, p. 663). No entanto, mediante os desafios da contemporaneidade, a concretude desse princípio deve ser almejada no espaço da escola pública, que ainda vivencia resquícios do autoritarismo e está sob as ameaças mercadológicas.

Diante das adversidades do tempo presente, a participação não pode ser vista como algo utópico e inalcançável:

Mas, se a transformação da autoridade no interior da escola for entendida como uma quimera, se a participação efetiva das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar for uma utopia no sentido apenas de um sonho irrealizável, e não no sentido que demos à palavra no início, então de nada adianta continuarmos falando de escola como algo que possa contribuir para a transformação social e, definitivamente, devemos deixar cair as máscaras e as ilusões com relação à escola que aí está e partir para outras soluções, ou então cruzar os braços e esperar passivamente que os grupos dominantes, por meio de suas “reformas” e

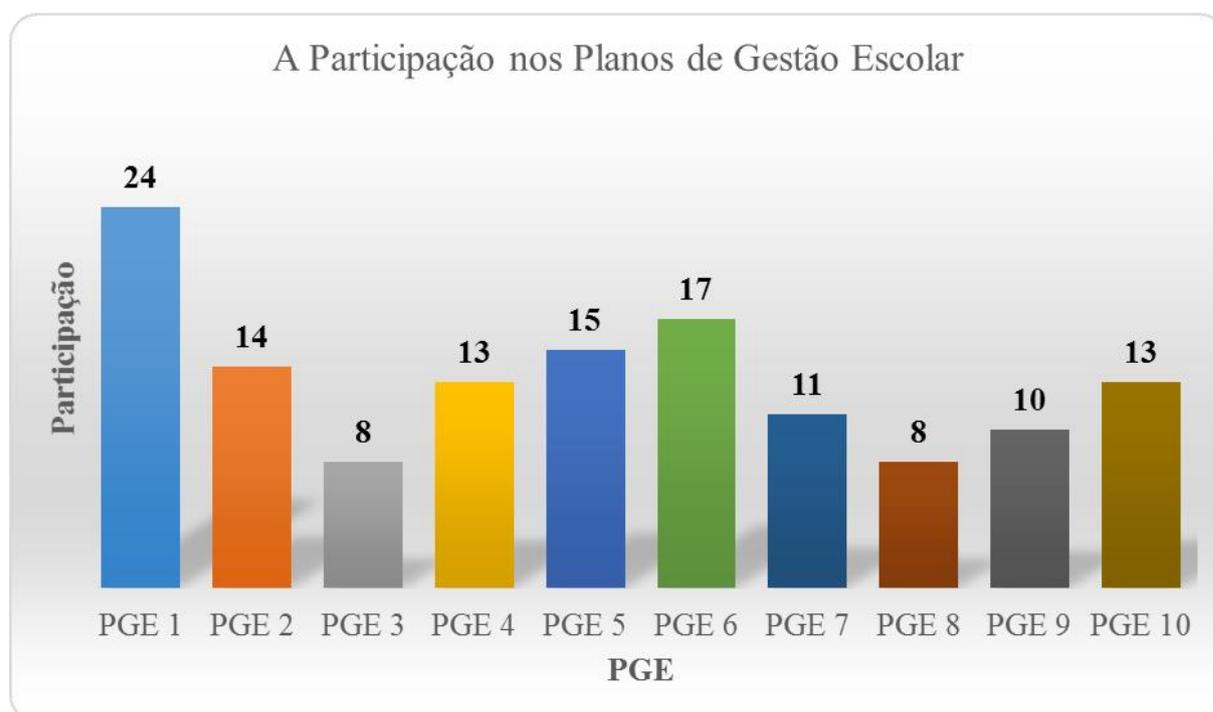
“acomodações de interesses, continuam nos fazendo engolir as soluções paliativas que os mantêm perenemente no poder (PARO, 2016b, p. 19).

É preciso encontrar alternativas para efetivar a participação plena da comunidade no contexto da escola pública, como forma de contribuir para a democratização da educação e de suas formas de gestão.

7.3 OS SENTIDOS DA PARTICIPAÇÃO NO MODO DE PENSAR A ESCOLA: DISPUTAS EVIDENCIADAS

Um dos primeiros pontos que se destacou e emergiu no início da investigação foi a presença da participação em muitos documentos, e de forma recorrente, bem como sua ausência em outros. Ao lançarmos um olhar atento aos Planos de Gestão Escolar que constituem nosso *corpus* de pesquisa, identificamos que “participação” é uma das palavras mais citadas. Nesse sentido, buscamos identificar quantas vezes a palavra é citada nos PGEs, o que pode ser observado no gráfico a seguir.

Gráfico 15 – A participação nos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina

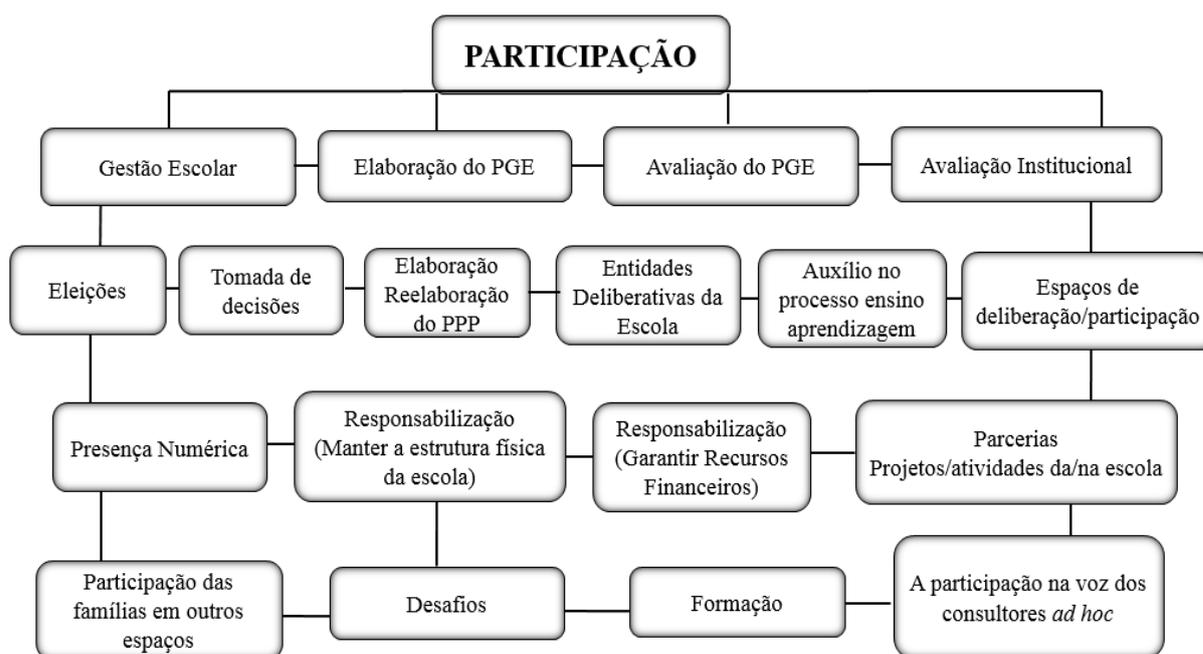


Fonte: elaboração da autora (2019).

Destaca-se que todos os PGEs fazem referência à participação como um elemento importante na gestão escolar. No entanto, queremos identificar e analisar como se apresenta a participação nesse novo modelo de gestão de escolas públicas de Santa Catarina; queremos compreender como está prevista a participação no novo modo de pensar a escola e quais os sentidos, intenções e disputas que envolvem a participação na escola e nas suas formas de gestão.

Com essa intenção, após a leitura flutuante dos PGEs selecionados, que evidenciou e fez emergir a categoria participação, realizamos uma leitura atenta e sistemática dos documentos. A partir da leitura e do tratamento dos dados, foi possível inferir que a participação nas metas e ações dos PGEs pode estar associada aos indícios de gestão democrática e gestão gerencial, já analisados nos capítulos 5 e 6; destacamos que essas concepções não se apresentam de forma pura, mas relacionam-se e, muitas vezes, estão associadas em um mesmo documento. Como a participação é um elemento muito presente, além das subcategorias evidenciadas anteriormente, que serão agora detalhadas, procuramos ampliar o olhar para as compreensões de participação que abrangessem toda a estrutura que compõe os PGEs. Essa leitura nos possibilitou perceber a participação a partir dos planos de gestão da seguinte forma:

Figura 15 – A participação no “novo” modo de pensar a escola



Como já destacamos, a participação é referendada em todos os documentos e pode ser associada aos processos de gestão e avaliação, sendo enfatizada a participação ou sua ausência na gestão escolar, na elaboração do Plano de Gestão Escolar, na avaliação do plano e na avaliação institucional. Em seguida, identificamos os sentidos da participação, sendo ela associada a eleições, tomada de decisões, elaboração/reelaboração do PPP, existência e atuação das entidades deliberativas, objetivos, espaços e instrumentos de participação previstos pelos PGEs. Apresentamos as formas de participação associadas à presença numérica, responsabilização pela manutenção da estrutura física, como forma de garantir recursos financeiros para a escola pública, ao estabelecimento de parcerias e uma série de projetos e atividades na escola. Por fim, destacamos a participação da família em outros espaços, os desafios da participação na escola, a preocupação em formar para a participação e como os consultores *ad hoc* fizeram referência à participação em seus pareceres, identificando se, em suas vozes, a participação foi considerada elemento importante na gestão escolar, ou se foi negligenciada e considerada um elemento secundário.

Na sequência, detalharemos as compreensões dos Planos de Gestão Escolar em relação à participação associada às categorias mencionadas.

7.3.1 A participação nos processos de gestão e avaliação

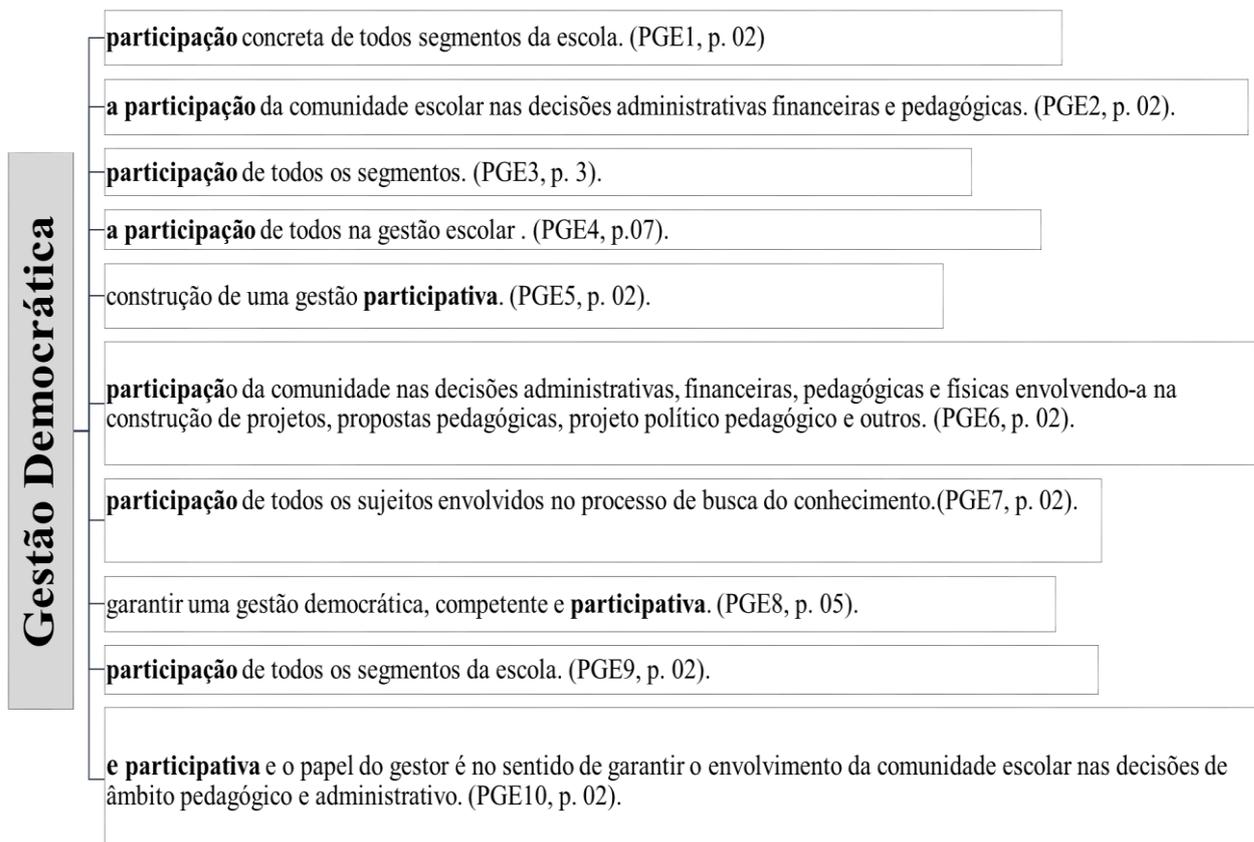
Conforme Paro (2016b, p. 21-22), quando tomamos como perspectiva de gestão da escola a gestão democrática, parece “já estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo”. No entanto, é importante lembrar que “Bem diferente é o significado que adquire a participação no processo de ressignificação que ocorre a partir da lógica da gestão gerencial”. Segundo essa perspectiva, a participação “[...] passa a se centrar no estabelecimento de parcerias com setores sociais que se disponham a colaborar com a melhoria do ensino público” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 238).

Atentos para os diferentes significados que podem ser atribuídos à participação no contexto escolar, principalmente quando associada aos processos de gestão, buscamos nos Planos de Gestão como esses concebem a participação relacionada à gestão escolar, como se deu a participação na elaboração dos PGEs e como está prevista a participação da comunidade no processo de avaliação do plano e na avaliação institucional.

Em relação à associação entre gestão e participação, conforme já analisado no capítulo 5, todos os PGEs anunciam a gestão democrática como perspectiva de gestão a ser

materializada por meio do “novo” modelo. Além da gestão democrática, todos os PGEs evidenciam a participação como um importante elemento da gestão, conforme podemos visualizar na figura a seguir:

Figura 16 – Gestão e participação nos PGEs



Fonte: elaboração da autora (2019).

Todos os planos destacam a participação dos segmentos da comunidade escolar na gestão. Dois deles apontam para a construção e garantia de uma gestão participativa (PGE5 e PGE8). A partir dessa constatação, passamos a analisar como se deu a participação na elaboração e avaliação do plano de gestão escolar e na avaliação institucional. Esse processo está no quadro na sequência.

Quadro 21– A participação na elaboração/avaliação do PGE e avaliação institucional

(continua)

Participação	Como é citada
Elaboração do PGE	<p>PGE2: [...] o PGE convida a compartilhar responsabilidades com a comunidade escolar, envolvendo a todos num processo de auto – avaliação e na elaboração de um plano condizente com as necessidades da escola. (p. 05).</p> <p>PGE4: Portanto cabe a escola romper com estas barreiras dando o direito a todos de opinar, participar, aprender, fazer da escola um espaço para todos. Desta forma o mesmo não se encontra pronto, acabado, pois escola e comunidade escolar devem dar continuidade na elaboração, construção e reconstrução do plano de ação (p. 08).</p> <p>PGE5: O presente Plano de Gestão Escolar contou com a participação efetiva dos diversos segmentos que compõem a Unidade Escolar. Nele, estão enumeradas diversas ações para o período 2016-2019, mas, também contempla outras, já previstas no Plano de Gestão Escolar anterior (2014-2015) que não foram concluídas, além das ações que se caracterizam como contínuas e/ou permanentes (p. 05).</p> <p>PGE5: O presente plano foi elaborado tendo como base o Projeto Político Pedagógico da Escola, e é resultado de um amplo diálogo com toda a comunidade escolar, em especial o grupo de profissionais e as Entidades Democráticas que foram consultadas e tiveram a oportunidade de contribuir com ideias e sugestões. A construção do Plano deve ser entendida como o primeiro passo e caberá ao Gestor o papel de liderar a equipe de profissionais e envolver a comunidade escolar nas ações elencadas para que se alcance as metas almejadas (p. 07).</p> <p>PGE7: Por meio destas ações estaremos oportunizando o aluno a ser um membro ativo e participativo na sociedade. A comunidade escolar já avança na reelaboração e reformulação de sua proposta pedagógica, através de um processo de análise, discussão e estudo. A reelaboração da proposta está exigindo encontros de estudos, envolvendo a participação da comunidade escolar (p. 02)</p> <p>PGE8: [...] elaborar e gestar um Plano de Gestão Escolar em conjunto com a comunidade escolar é aproximar vivências e possibilitar o debate teórico-prático essencial para o desenvolvimento de um processo de ensino e aprendizagem significativos (p. 07).</p>
Avaliação do PGE	<p>PGE1: A avaliação do plano de gestão ocorrerá anualmente por intermédio de instrumentos participativos de todo os segmentos da comunidade escolar, sendo que o resultado desta avaliação servirá como base para melhorias e revisão das metas elencadas e ações estabelecidas, buscando sempre melhorar a qualidade da educação oferecida em nossa escola (p. 05).</p> <p>PGE2: A avaliação e a reformulação do plano de gestão acontecerá anualmente, através de instrumentos que permitam a participação de toda a comunidade escolar (p. 05).</p> <p>PGE4: Será realizada pela Comissão Escolar composta pelos segmentos da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários) e pelos consultores da Secretaria de Educação. Após o plano será apresentado as entidades democráticas e todos os segmentos que compõem a escola. [...]A avaliação é de suma importância para apontar a direção, os avanços ou recuos, pensando no coletivo da unidade escola e nos serviços que ela pode e deve prestar à sociedade (p. 07).</p> <p>PGE5: As dimensões física e financeira serão objeto de avaliação em reunião entre a Direção da Escola e as Entidades Democráticas (Grêmio Estudantil, Associação de Pais e Professores e Conselho Deliberativo) no mês de março de 2016 e dezembro de 2016.</p>

(conclusão)

Participação	Como é citada
Avaliação do PGE	<p>PGE5: Por conseguinte, essas avaliações se repetirão nos mesmos moldes e datas para os anos subsequentes até 2019.</p> <p>As dimensões pedagógica e administrativa serão constantemente avaliadas pela Equipe Pedagógica e Direção em conjunto com todo o grupo de profissionais da Escola, em reuniões pedagógicas e administrativas, para garantir os resultados almejados e elencados como metas (p. 07).</p> <p>PGE6: A avaliação acontecerá anualmente através de instrumento elaborado para este fim e, que permita a participação de toda a comunidade escolar cujo resultado deverá ser divulgado e utilizado na revisão das metas e ações para o ano seguinte, procurando melhorar resultados da educação dos nossos alunos em todas as suas dimensões (p. 07).</p> <p>PGE7: A avaliação deste Plano de Gestão, deverá ocorrer continuamente, de forma participativa, qualitativa, de maneira que se possa averiguar os resultados obtidos e se preciso intervir ou replanejar as ações para sanar as problemáticas (p. 06).</p> <p>PGE8: A avaliação do plano num primeiro momento será feita por uma equipe da SED e posteriormente pela comunidade escolar e seus órgãos representativos (APP, Conselho Deliberativo, Grêmios Estudantil) num processo contínuo, diagnosticando se os objetivos, ações e metas estão sendo alcançadas e terá como objetivo a análise, orientação e reformulação, se necessário dos procedimentos pedagógicos, financeiros e administrativos. Mas na possibilidade do plano ser aplicado a avaliação será contínua e permanente, procurando sempre inovar no aspecto pedagógico, tendo como ponto central o educando (p. 07).</p> <p>PGE9: A avaliação do Plano da Gestão Democrática Participativa, será feita através de um questionário pré-elaborado pela equipe diretiva e enviado aos vários segmentos que fazem parte da Unidade Escolar, para posterior análise, observação, tabulação, para reavaliar e adequar os resultados que não atingiram os índices esperados. A mesma será feita ao final de cada ano letivo (p. 06).</p> <p>PGE10: A avaliação será realizada por toda comunidade escolar em momentos específicos, durante reuniões, assembleias ou quando se fizer necessário para a tomada de novas decisões (p. 08).</p>
Avaliação institucional	<p>PGE4: A avaliação institucional será realizada de duas formas, uma com consulta aos educandos e outra com a comunidade escolar, buscando subsídios para tomada de decisões e para um diagnóstico mais preciso dos problemas, melhorias e aperfeiçoamentos da qualidade da unidade escolar (p. 04).</p> <p>PGE5: Em relação à avaliação institucional, que deveria ter ocorrido nos meses de agosto de 2014 e 2015, pretende-se estudar a melhor forma de realizá-la. No entanto, almeja-se que as mesmas ocorram em agosto de 2017 e agosto de 2019 (p. 07).</p> <p>PGE6: A Avaliação Institucional é feita anualmente através de instrumento próprio, elaborado para este fim com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Durante o ano letivo, sempre que antecede o Conselho de Classe os alunos, com a coordenação das Assistentes Técnicas Pedagógicas fazem uma avaliação bimestral de todos os setores e/ou serviços oferecidos pela escola (p. 04).</p> <p>PGE8: A avaliação institucional ainda falta programar mecanismos para a participação de toda a comunidade, além do conselho deliberativo. (p. 03).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

A participação da comunidade escolar na elaboração do PGE apresenta uma contradição: todos os PGEs afirmaram que a participação é importante na gestão escolar, porém apenas 50% fazem referência à participação da comunidade na elaboração do PGE em sua primeira versão – e em apenas um deles é detalhado como se deu esse processo.

Lembramos que a legislação que orientou o processo de escolha dos PGEs em 2015 recomendou que os PGEs fossem elaborados com base no projeto político-pedagógico da escola e na Proposta Curricular de Santa Catarina, e contasse com a participação da comunidade escolar. O edital 016/2015, alterado pelo edital 021/2015, que regulamentou o processo de escolha dos PGEs, estabeleceu um prazo de cerca de um mês para inscrição e postagem do plano no sistema WEBGESC. Esse prazo pode ter sido um empecilho, no âmbito da escola, para que os candidatos pudessem, de fato, fazer um diagnóstico das necessidades da instituição, discutir metas e ações de forma coletiva.

Todavia, alguns planos encontraram nas brechas do “novo” modelo formas de prever a gestão democrática, a iniciar pela elaboração coletiva do Plano de Gestão Escolar. Encontramos esse indício, que, na efetivação dessa perspectiva de gestão, deveria ser a regra:

PGE2: [...] o PGE convida a compartilhar responsabilidades com a comunidade escolar, envolvendo a todos num processo de auto – avaliação e na elaboração de um plano condizente com as necessidades da escola. Esse processo certamente auxiliará a equipe escolar na priorização de ações e criação de condições para melhorar a qualidade de ensino (PGE2, p. 05).

PGE5: O presente plano foi elaborado tendo como base o Projeto Político Pedagógico da Escola, e é resultado de um amplo diálogo com toda a comunidade escolar, em especial o grupo de profissionais e as Entidades Democráticas que foram consultadas e tiveram a oportunidade de contribuir com ideias e sugestões. A construção do Plano deve ser entendida como o primeiro passo e caberá ao Gestor o papel de liderar a equipe de profissionais e envolver a comunidade escolar nas ações elencadas para que se alcance as metas almejadas (PGE5, p. 07).

PGE8: [...] elaborar e gestar um Plano de Gestão Escolar em conjunto com a comunidade escolar é aproximar vivências e possibilitar o debate teórico-prático essencial para o desenvolvimento de um processo de ensino e aprendizagem significativos (PGE8, p. 07).

O enunciado do PGE5 aponta uma possibilidade utilizada no novo modelo que vai além do que propõe a legislação que o instituiu: mostra que foi elaborado de forma coletiva, envolvendo a comunidade escolar, cabendo, ao gestor proponente, a liderança no seu processo de execução. Demonstra, também, uma preocupação da comunidade escolar em dar continuidade às ações que vinham sendo desenvolvidas anteriormente:

O presente Plano de Gestão Escolar contou com a participação efetiva dos diversos segmentos que compõem a Unidade Escolar. Nele, estão enumeradas diversas ações

para o período 2016-2019, mas, também contempla outras, já previstas no Plano de Gestão Escolar anterior (2014-2015) que não foram concluídas, além das ações que se caracterizam como contínuas e/ou permanentes (PGE, p. 05).

Esse foi o único PGE encontrado que faz referência ao processo coletivo de elaboração, com participação da comunidade, com base na proposta pedagógica da escola, a qual se pretende dar continuidade.

Também encontramos PGEs que citam a participação da comunidade como importante na continuidade do desenvolvimento do plano, na sua reelaboração, dando a entender que, no primeiro processo de elaboração, não houve essa participação: “[...] o mesmo não encontra-se pronto, acabado, pois escola e comunidade escolar devem dar continuidade na elaboração, construção e reconstrução do plano de ação” (PGE4, p.07).

A ausência da descrição da participação na elaboração do plano de gestão pode evidenciar que a comunidade não participou desse processo, que a elaboração do plano coube apenas ao proponente, o que nos faz questionar se a gestão democrática e participativa anunciada no plano de gestão poderia, de fato, ser materializada quando a comunidade nem mesmo é convidada a participar da elaboração da proposta.

Na sequência, analisaremos como a participação está prevista no processo de avaliação do plano de gestão escolar. Conforme a legislação e diretrizes que orientaram o novo modelo de gestão adotado em Santa Catarina, o plano deveria propor formas de avaliação do PGE e respectiva periodicidade (SED, 2015).

Seguindo a orientação, 90% dos planos analisados propuseram formas de avaliação do documento e como esse processo viria a ocorrer na escola, como podemos visualizar no quadro anterior. A grande maioria dos planos propôs uma avaliação anual do PGE, alguns propõem a elaboração de um instrumento específico para este fim. Além do instrumento, foram citadas reuniões e assembleias como espaços e momentos nos quais o plano poderia ser avaliado pela comunidade escolar. A maioria dos planos prevê uma avaliação com a participação de toda a comunidade, enquanto para uma minoria o plano será avaliado de forma representativa, apenas pelas entidades deliberativas, como destacado pelo PGE 5 (p. 07): “As dimensões física e financeira serão objeto de avaliação em reunião entre a Direção da Escola e as Entidades Democráticas (Grêmios Estudantil, Associação de Pais e Professores e Conselho Deliberativo) no mês de março de 2016 e dezembro de 2016”.

Cerca de 40% dos PGEs preveem a realização da avaliação institucional. No entanto, apenas 30% destacam que pretendem realizar a avaliação de forma participativa. Além de prever a realização da avaliação institucional de forma participativa, um dos planos destaca a

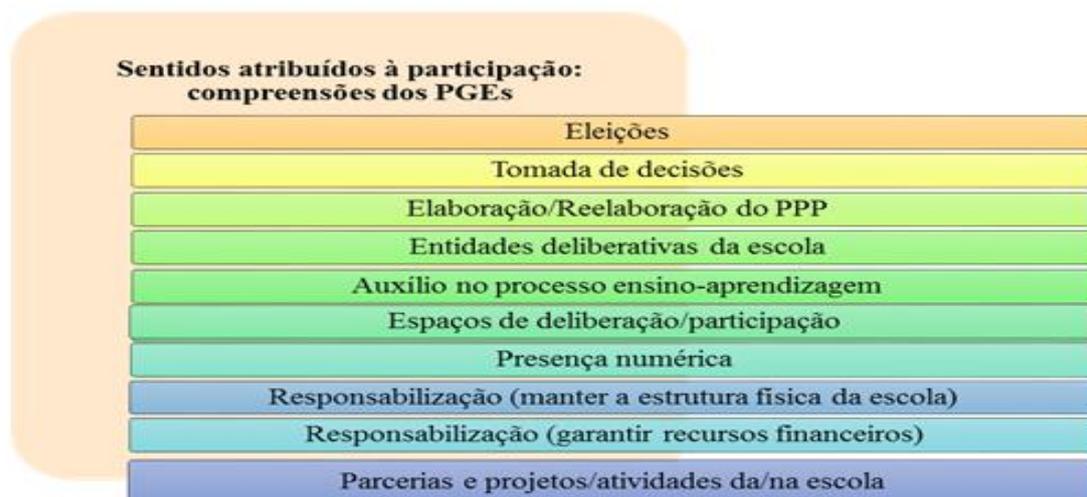
importância desse instrumento para a gestão, pois ela fornece “[...] subsídios para tomada de decisões e para um diagnóstico mais preciso dos problemas, melhorias e aperfeiçoamentos da qualidade da unidade escolar” (PGE4, p. 04).

A participação da comunidade na gestão democrática da escola é anunciada por todos os planos analisados, no entanto não se faz presente na totalidade e de forma plena nos processos de gestão. Um dos maiores indícios encontrados é a ausência da participação na elaboração do PGE: o processo de participação coletiva foi evidenciado e detalhado apenas por um plano selecionado, em outros dois foi descrito apenas de maneira vaga, e nos 70% restantes está ausente. Nesse mesmo sentido, 90% dos PGEs selecionados propõem que a comunidade participe da avaliação do Plano de Gestão Escolar, já a realização da avaliação institucional é citada por 40% dos PGEs selecionados, e 30% deles preveem a participação da comunidade nesse processo. Dessa forma, destaca-se que, embora anunciada, a participação da comunidade na gestão escolar é um processo a ser construído, “é um caminho que se faz ao caminhar” (PARO, 2016b, p. 24).

7.3.2 Sentidos da participação na escola

Além de destacar a importância da participação nos processos de gestão, julgamos importante analisar quais os sentidos atribuídos à participação na escola pelos textos dos planos de gestão escolar. Assim, buscamos nos PGEs a finalidade da participação pretendida. Ela foi assim sintetizada:

Figura 17 – Sentidos atribuídos à participação: compreensões dos PGEs



Fonte: elaboração da autora (2019).

Observamos que, segundo os Planos de Gestão Escolar, a participação na escola está associada à realização de eleições, e tem por objetivo a tomada de decisões, elaboração/reelaboração do PPP, existência e atuação das entidades deliberativas, auxílio no processo ensino-aprendizagem, presença numérica, responsabilização em manter a estrutura física, responsabilização para garantir recursos financeiros; e “participação” pode significar parcerias em projetos e atividades na/da escola. Percebe-se que são sentidos distintos de “participação”, que carecem de olhares investigativos para compreendermos como esse princípio tão caro à gestão democrática está sendo assumido e apresentado nos PGEs, muitas vezes com sentidos que se opõem a essa perspectiva e aos valores da escola pública. Outras intenções de participação são descritas pelos planos, no entanto, devido à pouca recorrência, não foram destacados pela análise.

A forma como a participação é proposta em cada um dos sentidos atribuídos à categoria, bem como possíveis disputas, foi sintetizada no quadro a seguir.

Quadro 22 – Sentidos atribuídos à participação pelos Planos de Gestão Escolar

(continua)

Participação	Como é proposta/descrita
Eleições	<p>PGE1: Eleição da Associação de Pais e Professores – 2016/2017 (p. 03).</p> <p>PGE1: Eleição do Grêmio Estudantil [...] 2016/2017 (p. 03).</p> <p>PGE1: Eleição do Conselho Deliberativo Escolar para Biênio 2017/2018 (p. 03).</p> <p>PGE2: Eleição da diretoria da APP (p. 04).</p> <p>PGE2: Eleição do Conselho Deliberativo Escolar (p. 04).</p> <p>PGE2: Estruturar o Grêmio Estudantil com eleição dos membros (p. 04).</p> <p>PGE6: Realizar eleição da Diretoria da APP – biênio 2016/2018, dos membros do Conselho Deliberativo Escolar – biênio 2017/2019 e da Diretoria do Grêmio Estudantil 2016/2018 (p. 05).</p> <p>PGE7: Eleições da APP, Conselho Deliberativo e Grêmio Estudantil (p. 04).</p> <p>PGE8: Eleição da APP conforme os estatutos da Entidade (p. 05).</p> <p>PGE8: Eleição do Conselho Deliberativo seguindo as normas (p. 05).</p> <p>PGE8: Eleição do Grêmio Estudantil (p. 05).</p>
Tomada de decisões	<p>PGE1: Ampliar a participação na tomada de decisões dos segmentos da APP e Conselho Deliberativo (p. 03).</p> <p>PGE2: [...] buscar a aproximação e a participação da comunidade escolar nas decisões administrativas financeiras e pedagógicas (p. 02).</p> <p>PGE5: ações que fortaleçam a presença e a atuação das pessoas envolvidas, tais como: Planejamento, tomada de decisões e avaliação dos resultados alcançados (p. 02).</p> <p>PGE6: na participação de todos os envolvidos no cotidiano escolar: pais ou responsáveis, professores, estudantes e funcionários, na descentralização e transparência: da administração, das decisões tomadas, das ações a serem elaboradas e executadas sempre com o conhecimento de todos (p. 02).</p>

(continuação)

Participação	Como é proposta/descrita
Tomada de decisões	<p>PGE7: A aplicação dos recursos será conforme decisões tomadas nas reuniões realizadas bimestralmente com professores/APP/CDE e Grêmios Estudantil, com objetivo principal melhoria na qualidade de ensino e permanência do aluno na escola (p. 03).</p> <p>PGE8: escola possui associação de pais e professores, Conselho Deliberativo e o Grêmios Estudantil, como órgãos representativos da comunidade escolar, garantindo a participação da sociedade nas decisões, em especial na elaboração do PPP (p. 03).</p> <p>PGE9: [...] participação de todos membros nas tomadas de decisões de forma transparente e consciente (p. 02).</p> <p>PGE10: garantir o envolvimento da comunidade escolar nas decisões de âmbito pedagógico e administrativo (p. 02).</p>
Elaboração/ Reelaboração do PPP	<p>PGE1: Isso já explicitado no inciso III do art. 13 da LDBEN, que estabelece como deveres do docente, a elaboração coletiva do Projeto Político Pedagógico, com participação efetiva na proposta pedagógica da escola [...] (p. 02).</p> <p>PGE3: O PPP é um documento dinâmico e flexível, construído por toda a comunidade escolar, que apresenta uma proposta de trabalho com foco na realidade (dados e indicadores: IDEB, taxas de rendimentos, Prova Brasil, ENEM) escolar e as metas que se deseja alcançar (p. 03).</p> <p>PGE4: Assim chegamos ao entendimento de que o planejamento e os projetos são vitais para o bom funcionamento da escola, principalmente se a mesma possuir uma gestão democrática, em que o PPP servirá como exemplo para que a escola alcance um ensino de qualidade (p. 02).</p> <p>PGE5: O comprometimento por parte dos envolvidos será assegurado e incentivado por meio do Projeto Político-Pedagógico (PPP), o qual deverá opor-se a qualquer discriminação ou exclusão e, por outro lado, valorizar a igualdade de oportunidades, as diferenças e a diversidade cultural (p. 03).</p> <p>PGE6: O Projeto Político-Pedagógico, documento imprescindível para a elaboração desta proposta democrática, permite aos professores, alunos coordenadores e diretores estabelecerem uma comunicação dialógica para modificar, criar e reinventar as estruturas metodológicas sempre que for necessário. Tem como objetivo desenvolver um processo educativo democrático, abrangente e capaz de conferir identidade à escola. Este projeto é um instrumento norteador do trabalho dos educadores, educandos e comunidade escolar, e ainda, visa estabelecer a dinâmica teoria/prática. Propõe um trabalho de mudança e de aperfeiçoamento em todas as atividades pedagógicas. Destaca a importância do diálogo e da participação de todos os envolvidos no processo educacional. Visa um planejamento integrado baseado nas necessidades da escola (p. 02).</p> <p>PGE8: Os professores participam nas reuniões e planejamentos, propondo ações para a melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem e na construção do PPP da escola (p. 03)</p> <p>PGE10: Reorganizar o Projeto Político-Pedagógico (p. 07).</p>
Auxílio no processo ensino- aprendizagem	<p>PGE2: Reunir os pais dos alunos que apresentam as maiores dificuldades de aprendizagem, estabelecendo uma parceria família e escola (p. 05).</p> <p>PGE4: Promover a participação e a presença dos pais junto à escola, para auxiliar na boa conduta e melhoria da aprendizagem do seu filho (p. 05).</p> <p>PGE5: Aproximar a família, o educando e a escola com o propósito de envolvimento e comprometimento no processo educativo (p. 03).</p> <p>PGE6: Reunir frequentemente e/ou visitar as famílias dos alunos com dificuldades diversas, estabelecendo uma parceria família e escola buscando a motivação e a conscientização para a necessidade do aprendizado (p. 07).</p>

(conclusão)

Participação	Como é proposta/descrita
Auxílio no processo ensino-aprendizagem	PGE7: Contamos com a participação efetiva dos pais no acompanhamento de seus familiares, sendo eles fortes aliados ao trabalho educativo e ao desenvolvimento escolar de seus filhos (p. 03).
Entidades deliberativas (existência e atuação)	
Conselho Deliberativo Escolar	PGE1, PGE2, PGE3, PGE4, PGE5, PGE6, PGE7, PGE8, PGE9, PGE10.
Associação de Pais e Professores – APP	PGE1, PGE2, PGE3, PGE4, PGE5, PGE6, PGE7, PGE8, PGE9, PGE10.
Grêmios Estudantil	PGE1, PGE2, PGE3, PGE4, PGE5, PGE6, PGE7, PGE8, PGE9, PGE10.
Espaços de participação/deliberação	<p>PGE2: A participação da comunidade escolar será fortalecida através dos segmentos constituídos: APP -Associação de Pais e Professores, Grêmios Estudantil e Conselhos Escolares (p. 03).</p> <p>PGE4: A escola conta com Conselho Deliberativo, APP e Grêmios Estudantil, a participação destes seguimentos tem por objetivo garantir o acompanhamento e a participação nas deliberações a serem adotadas para promover o crescimento e a valorização das propostas de trabalho e na promoção da integração entre pais professores, alunos e comunidade escolar (p. 04).</p> <p>PGE5: A participação da comunidade escolar ocorre através das entidades democráticas que compõem a escola sendo que os alunos são representados pelo Grêmios Estudantil, os professores e os pais ou responsáveis por alunos matriculados compõem a APP – Associação de Pais e Professores e o Conselho Deliberativo Escolar, instâncias de funcionamento permanente que garantem a constituição da prática democrática na Escola.</p> <p>Promover a participação de pais, professores e alunos na APP, no Conselho Deliberativo (p. 05).</p> <p>Promover a participação dos alunos e de professores no Grêmios Estudantil; (p. 05).</p> <p>PGE6: [...] participação dos alunos nos Conselhos de Classe (p. 07).</p> <p>PGE7: Planejar é uma tomada de decisões, é pensar é organizar a ação educativa. Um planejamento só é democrático quando há participação ativa de todos os segmentos da comunidade. É um dos instrumentos mais eficientes para a educação assumir com autonomia o seu fazer (p. 02).</p> <p>PGE7: é realizada Assembleia Geral com pais, professores, alunos, Conselho Deliberativo (p. 03).</p> <p>PGE10: Reuniões são realizadas para avaliar, planejar e decidir ações. Desta forma contamos com a participação das Entidade Democráticas de nossa UE realizando promoções culturais e sociais. Os Conselhos de Classe Consensual são feitos com a participação dos Professores das turmas, Direção, Assistente Técnico Pedagógico, pelos alunos e pais totalizando quatro conselhos de Classe previstas no Calendário Escolar, registrado em ata e assinado pelos presentes (p. 02).</p> <p>PGE10: Assembleia Geral e reuniões com a participação de toda a comunidade escolar (p. 05).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Nos sentidos atribuídos à categoria participação do quadro, percebemos muitos se aproximarem dos ideais de participação defendidos pela perspectiva de gestão democrática, que propõe a participação e a existência de eleições no âmbito da escola, a participação na

tomada de decisões, na elaboração/reelaboração do PPP, a existência e o fortalecimento das entidades deliberativas da escola, participação no processo ensino-aprendizagem, e a existência de espaços de participação e deliberação.

No que diz respeito às eleições, destacamos que, conforme já analisado, sua previsão por si só não garante uma perspectiva de gestão democrática, no entanto indica que mais pessoas podem participar como candidatas e nos processos eleitorais, configurando um exercício da democracia, pois, em muitos espaços escolares, até mesmo os membros das entidades deliberativas eram indicados pela direção escolar, sendo que essas pessoas estariam sempre alinhadas às ações pretendidas por quem os indicou.

Já em relação às possibilidades de participação na tomada de decisões, os fragmentos dos PGEs destacam que as decisões envolvem questões administrativas, pedagógicas, avaliação, estabelecimento de metas e verificação de resultados. Também se evidencia a tomada de decisão na aplicação de recursos financeiros, como descrevem os PGEs 7 e 8 (p. 03): “A aplicação dos recursos será conforme decisões tomadas nas reuniões realizadas bimestralmente com professores/APP/CDE e Grêmios Estudantis, com objetivo principal melhoria na qualidade de ensino e permanência do aluno na escola”.

Conforme Souza (2007, p. 140), “[...] a gestão (da escola) pública é mais do que tomar decisões”. Implica identificar problemas, acompanhar ações, controlar e fiscalizar, avaliar resultados. Para o autor, a democratização da gestão da escola pública “[...] pressupõe a ampliação da participação das pessoas nesta gestão, isto significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomada de decisões” (*ibidem*).

Em seguida, observamos se a participação prevista nas bases legais está contemplada nos PGEs, e se estes se limitaram à participação apenas conforme a legislação determina. Enfatizamos que a LDB 9394/96 prevê a participação dos profissionais da educação na elaboração do PPP, participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996). Observamos que, embora a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político-pedagógico seja uma garantia legal, é citada apenas por 70% dos PGEs. Entre esses, destacamos alguns nos quais a participação na elaboração do PPP vai além dos profissionais da educação, sendo ampliada para as entidades deliberativas da escola, como Grêmios Estudantes, Conselho Deliberativo e Associação de Pais e Professores, como descrito pelo PGE8 (p. 03): “A escola possui associação de pais e professores, Conselho Deliberativo e o Grêmios Estudantes, como órgãos representativos da comunidade escolar, garantindo a participação da sociedade nas decisões, em especial na

elaboração do PPP”. Um dos PGEs afirmou que toda a comunidade escolar participa da construção do PPP: “O PPP é um documento dinâmico e flexível, construído por toda a comunidade escolar [...]” (PGE3, p. 03).

Na sequência da análise, observamos que a LDB 9394/96 estabeleceu em seu artigo 2º que a “A educação é dever da família e do Estado” (BRASIL, 1996). Isto é, a família tem o dever de acompanhar a vida escolar de seus integrantes; não basta realizar a matrícula, é preciso participar desse processo. Nesse sentido, os Planos de Gestão Escolar propõem formas de participação na escola, de modo que a família possa contribuir para a melhoria do processo ensino-aprendizagem; isso é possível por meio do acompanhamento a ser realizado pelos pais ou responsáveis das atividades realizadas pelos alunos, pela identificação de dificuldades, incentivo e provável presença em momentos de resolução de conflitos, como nos mostra o PGE4 (p.05): “Promover a participação e a presença dos pais junto à escola, para auxiliar na boa conduta e melhoria da aprendizagem do seu filho”. A grande maioria dos planos destaca que a participação das famílias e o acompanhamento do processo ensino-aprendizagem auxiliam no aprendizado e na qualidade da educação ofertada.

Já em relação à participação da comunidade em conselhos ou equivalentes, 100% dos PGEs citam a existência dos Conselhos Deliberativos Escolares. A existência e a atuação dos Conselhos Escolares podem apontar para duas direções com significados opostos: a participação nos Conselhos Escolares pode ser um indicativo e um instrumento democrático de gestão. Para Mendonça (2001, p. 91), os colegiados, a exemplo dos Conselhos Deliberativos Escolares, “[...] são mecanismos capazes de promover o despojamento da dominação de uma só pessoa, superando a monocracia como lógica de funcionamento da direção escolar”.

Contudo, conforme Darling-Hammond e Ascher (1991 *apud* SOUZA, 2007, p. 144), a constituição dos conselhos “[...] não está articulada apenas com os interesses democráticos da gestão, mas há um interesse técnico (que também não deixa de ser político) em parte considerável dos procedimentos de reformas educacionais que incentivam a criação de órgãos coletivos de gestão na escola [...]”. Souza destaca que, a partir das reformas, a existência e atuação dos conselhos “[...] poderiam significar uma diminuição do poder da corporação docente no controle do poder escolar, pois a presença dos pais e familiares dos alunos nestes conselhos representaria a figura do cliente, ou usuário, ou cidadão, que têm a tarefa de cobrar resultados da escola” (*ibidem*).

Em Santa Catarina, a partir do novo modelo de escolha do gestor e de gestão, são atribuídas várias responsabilidades ao Conselho Deliberativo Escolar, que vão desde a condução do processo de escolha à avaliação anual que vem sendo realizada por meio da Sistemática de Avaliação da Gestão (SAGE), o que pressupõe uma atuação regulada. Essas novas funções atribuídas ao Conselho Deliberativo Escolar nos fazem questionar se ele não está perdendo sua função democrática para assumir uma função fiscalizadora, assumindo responsabilidades no âmbito local que apontam para outra perspectiva de gestão. Os Planos de Gestão Escolar também destacam a existência das APPs e do Grêmio Estudantil. É importante ressaltar que, conforme vimos nos capítulos anteriores, muitas ações previstas pelos PGEs são atribuídas aos órgãos colegiados da escola, aumentando a responsabilização dessas entidades.

Em relação à previsão de espaços de deliberação/participação, a grande maioria dos PGEs restringe a participação às entidades, no entanto alguns destacam a realização de conselhos de classe participativos, reuniões, assembleias envolvendo toda a comunidade escolar e o planejamento coletivo. Esses concebem a participação da comunidade de uma maneira ampliada.

A seguir, destacamos outros sentidos atribuídos à categoria participação pelos Planos de Gestão Escolar. As formas e sentidos da participação destacada não é evidenciada plenamente, sendo associada às novas formas de participação que emergem após as reformas que aconteceram nos anos 1990, propagadas pelos agentes hegemônicos globais. Nesse sentido, identificamos formas de participação com hora marcada, a participação como presença numérica, que acontece em atividades recreativas, integrativas e culturais da escola, a participação como responsabilização para manter a estrutura física, a participação como responsabilização para garantir recursos financeiros à escola, a participação associada a parcerias e a participação em projetos que acontecem na/da escola. Os sentidos atribuídos à participação nessa direção foram sintetizados no quadro a seguir.

Quadro 23 – Participação numérica/Colaboração/Responsabilização/Parcerias/Projetos

(continua)

Participação	Como é proposta/descrita
Presença numérica (atividades recreativas, integrativas, culturais, participação com hora marcada)	PGE1: Desenvolver atividades envolvendo a participação dos pais no ambiente escolar (esportivas e recreativas, projetos, resgates culturais, palestras...) (p. 03). PGE1: Ampliar as atividades do Grêmio Estudantil, em especial na participação cultural, esportiva, política, social e de comunicação. (p. 03). PGE1: Ampliar a participação das famílias no ambiente escolar, através de eventos esportivos e recreativos fundamentados na integração entre pais, alunos, professores e comunidade em geral (p. 03).

(continuação)

Participação	Como é proposta/descrita
<p>Presença numérica (atividades recreativas, integrativas, culturais, participação com hora marcada)</p>	<p>PGE2: Promover dinâmicas entre os segmentos, mediando conflitos e favorecendo a organização, em um clima de compromisso ético e solidário (p. 04). PGE3: [...] convida a participar dos eventos pedagógicos e culturais permitindo maior contato entre pais, professores e alunos (p. 05). PGE4: Realiza atividades de integração entre escolas, famílias e comunidade (p. 03). PGE7: Incentivar, chamar e acolher as famílias para estimular interesse e participação ativa no cotidiano escolar (p. 05). PGE9: Incentivar a participação nas atividades esportivas, culturais e recreativas (p. 03). PGE10: Momento Cívico e Desfile Cívico (p.05).</p>
<p>Responsabilização (manter a estrutura física da escola)</p>	<p>PGE1: Todos os recursos financeiros são aplicados na manutenção do prédio escolar, pagamento de Serviços Gerais, serviços de contabilidade, compra de material didático pedagógico e consumo (p. 04). PGE2: Organizar campanha para a manutenção e conservação da estrutura e do patrimônio da escola (p. 03-04). PGE6: Promover reforma e melhoria em 100% da estrutura física da escola (p. 05). PGE6: Buscar parceria com SED – SDR – GERED – APP para melhoria do espaço físico; Promover uma campanha de arrecadação de fundos e/ou parcerias junto a Órgãos Públicos e Iniciativa Privada para reforma da quadra do ginásio de esportes e aquisição das tabelas de basquete (p. 05-06). PGE8: Angariar fundos com auxílio da APP e GE para melhorar a infraestrutura pedagógica da escola, para melhoria na qualidade de ensino dos educandos (p. 05).</p>
<p>Responsabilização (garantir recursos financeiros para a escola)</p>	<p>PGE1: Também arrecada fundos com eventos culturais tais como: festa junina e jantar da família, além da contribuição espontânea (p. 03). PGE2: Conscientizar os pais da importância na contribuição financeira nos eventos promovidos pela escola (p. 04). PG3: [...] Associação de Pais e Professores – APP – buscam alternativas de trabalho conjunto com a escola, tem como objetivo principal a integração entre escola e comunidade, promovendo muitas vezes atividades festivas onde também é arrecadado recursos financeiros (p. 05). PGE4: A APP arrecada recursos com contribuição espontânea por família, promoções (Festa Junina) [...] (p. 04). PGE4: Buscar junto a APP da unidade escolar a realização de festas com no intuito de adquirir verbas para garantir melhorias e bem-estar aos alunos (p. 06). PGE5: A Unidade Escolar conta ainda com recursos próprios da Associação de Pais e Professores, oriundos de promoções por ela realizadas e da contribuição espontânea das famílias, discutida e acordada em Assembleia Geral da APP (p. 04). PGE6: [...] capta recursos através de doações e promoções de eventos para aplicação na melhoria e qualidade da educação (p. 04). PGE6: Conscientizar os pais sobre o valor da contribuição espontânea na construção de uma escola cada vez melhor (p. 06). PGE7: Outra forma de captação de recursos, também decidida em assembleia é a realização de Festa Junina, juntamente com a comunidade escolar (p. 03).</p>

(continuação)

Participação	Como é proposta/descrita
Responsabilização (garantir recursos financeiros para a escola)	<p>PGE8: Elaborar projetos para manutenção do programa MAIS EDUCAÇÃO, como forma de melhorias na qualidade do processo de ensino/aprendizagem e arrecadação de recursos (p. 06).</p> <p>PGE8: Promover festa junina como forma de manutenção das tradições locais e arrecadação de recursos (p. 06).</p> <p>PGE9: [...] contaremos também com alguns recursos próprios através de Colaborações Espontânea, Festa Junina, Janta da Família, organizados pela Direção e APP da escola, os recursos arrecadados serão aplicados conforme as necessidades e prioridades elencados pelos segmentos da escola (p. 03).</p> <p>PGE10: A APP organiza algumas promoções como: Coquetel em homenagem às mães, Festa Junina, Sorteio de cestas de Páscoa e cestas de Natal para arrecadação de fundos que são revertidos em aquisição de material de apoio e melhorias na Unidade Escola (p. 03).</p>
Estabelecimento de parcerias, programas e projetos da/na escola	<p>PGE1: Incentivar com campanhas, palestras sobre a importância na participação dos estudantes do Ensino Médio no ENEM, visando ampliar o número de estudantes de nossa escola no ENEM (p. 05).</p> <p>PGE2: Esse princípio, da participação de toda a comunidade escolar, será o foco principal desse trabalho. Isto se concretizará através de parcerias e trocas de experiências (p. 02).</p> <p>PGE3: Para que isso se efetive a escola oferece oportunidades como o Programa Ensino Médio Inovador, Programa Mais Educação, Programa de Novas oportunidades de aprendizagem (PENOA), Serviço de Atendimento Especializado (SAEDE), Segundo Professor na turma do 6º ano, entre outras atividades, as quais visam estimular o compromisso dos alunos com a escola e com a formação humana integral destes, bem como promover práticas e situações que incentivem a participação ativa na vida escolar e na comunidade (p. 03).</p> <p>PGE3: Firmar parcerias com entidades das áreas da saúde e educacional (p. 09).</p> <p>PGE3: A Biblioteca da Escola, está adequada e atualizada, com bom acervo bibliotecário. Uma parceria com a Prefeitura Municipal foi transformada na Biblioteca Municipal. Existe um bom espaço, para pesquisas, leituras e outros trabalhos, com livros diversos (p. 05).</p> <p>PGE4: Palestras em parceria com a FAI Faculdades e Criativa Cursos, entre outros (p. 04).</p> <p>PGE4: Contamos também com os parceiros da escola, Fórum de Descanso e a Empresa JTI (empresa fumageira) mediante projetos elaborados pela unidade escolar, sempre que possível recebemos doações de dinheiro para execução desses projetos (p. 04).</p> <p>PGE5: Realizar parceria com o Bem Estar Social para envolver as famílias do Programa Bolsa Família, para incentivar os pais a acompanharem e comprometerem-se com o rendimento de seus filhos na escola (p. 03).</p> <p>PGE5: Entre as dificuldades está a arrecadação de recursos e formação de parcerias com a comunidade externa com o propósito de angariar recursos que possam satisfazer as melhorias de que a Unidade Escolar necessite (p. 04).</p> <p>PGE5: A complexidade da sociedade atual exige que a escola busque, na parceria com a família e com diferentes instituições (Conselho Tutelar, CRAS, Assistência Social, Psicólogos...), alternativas para dar sustentação e visibilidade aos trabalhos que desenvolve (p. 07).</p>

(conclusão)

Participação	Como é proposta/descrita
Estabelecimento de parcerias, programas e projetos da/na escola	<p>PGE6: Com a proposta de escolha do Plano de Gestão para o período 2016/2019 temos a oportunidade de nos aproximar da comunidade escolar e de realizarmos um trabalho integrado e de parcerias (p. 02).</p> <p>PGE6: O Mais Cultura, nos oferece a oportunidade de desenvolver uma atividade de cultura (teatro), com a participação de alunos e professores (p. 03).</p> <p>PGE6: [...] precisa-se trabalhar sempre mais a parceria escola e família, para alcançar-se o 100% de participação (p. 04).</p> <p>PGE6: Promover uma campanha de arrecadação de fundos e/ou parcerias junto a Órgãos Públicos e Iniciativa Privada para reforma da quadra do ginásio de esportes e aquisição das tabelas de basquete (p. 06)</p> <p>PGE6: Promover uma parceria com a Prefeitura Municipal no que se refere aos anos finais do Ensino Fundamental para aumentar nossa matrícula (p. 05).</p> <p>PGE7: Projetos em parceria com Epagri e Secretaria Municipal de Agricultura (p. 05).</p> <p>PGE8: [...] será necessário buscar parcerias com órgãos públicos locais e regionais, setores da ciência que possam contribuir na educação, outras instituições e fortalecer os órgãos colegiados da escola, garantindo o acesso, permanência e o avanço nos estudos e idealizando os estudos além do que a escola oferece (p. 02).</p> <p>PGE8: Construir parcerias com a comunidade, empresas públicas e particulares (p. 04).</p> <p>PGE9: Buscar parcerias com entidades educacionais: FAI, UNOESC, UNINTER, entre outras (p. 03).</p> <p>PGE9: Buscar junto à família e professores, recursos pedagógicos, dar sustentação as defasagens de conteúdos através de parcerias como, estagiários, junto às unidades escolares (p. 05).</p> <p>PGE9: Proporcionar participação dos educandos nas atividades referentes à: JESC SUB 14 e 17; FESTIVAL DE DANÇA; TEATRO E ORATÓRIA; ENEM; OLIMPIADAS/MEC (p. 03).</p> <p>PGE9: Oportunizar aos educandos encontros culturais e esportivos com outras U.E, com a finalidade de conhecer a realidade delas e construindo novos laços de amizade (p. 05)</p> <p>PGE9: Proporcionar a participação dos educandos nas atividades: ENEM, FERCAN, FESTIVALS DE TEATRO, DANÇA, JESC, OLIMPIADAS DE MA TEMÁTICA, PORTUGUÊS, ENTRE OUTRAS (p. 05).</p> <p>PGE10: A Escola possui muitos projetos educacionais. Participamos de Feiras Culturais, comemorações Folclóricas e Cívicas, promovemos visitas a outros educandários e empresas, passeios, excursões, trilhas ecológicas e viagens de estudos (p. 02).</p> <p>Projetos Pedagógicos: Educação Afrodscendente: A escola promove a participação e a integração igualitária a todos os integrantes da comunidade escolar, independentes de suas origens. Combate o racismo, valorizando a todos (Lei 10.639/03) (p. 04).</p> <p>PGE10: Participação em eventos artísticos e culturais, em campanhas informativas e concursos (p. 04).</p> <p>PGE10: Arrecadar recursos financeiros através de parcerias (p. 06).</p> <p>PGE10: Fiscalização e compromisso com a merenda escolar servida aos educandos (NUTRIPLUS) (p. 08).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Identificamos a participação associada à presença numérica da comunidade em atividades propostas e desenvolvidas pela escola com o objetivo de integração, recreação e desenvolvimento da cultura. Embora essa seja uma participação restrita a alguns eventos, conforme Paro (2016a, p. 204), devemos lembrar que os pais das crianças que frequentam a escola pública, “[...] em sua imensa maioria, foram alijados desse direito quando crianças, ou porque nunca tiveram acesso à escola, ou por uma que ensinava mal e da qual muitos se ‘evadiram’ acreditando serem eles os culpados por um fracasso que era da própria escola”. Assim, quando a escola organiza atividades com o objetivo de estreitar os laços com as famílias, deve levar isso em consideração; poderá propor aos pais “[...] atividades que lhes proporcionem alguma apropriação cultural (mesmo que sejam conhecimentos restritos à educação de seus filhos) [...] contribuindo, ainda que modestamente, para diminuição dessa dívida social [...]” (*ibidem*). Todavia, a participação dos pais não pode ser reduzida apenas a atividades recreativas, culturais e de integração. Quando a escola propõe somente esse tipo de participação, embora possa vir a contribuir com a formação dos pais que tiveram pouco acesso à escolarização, restringe a participação à presença e participação nesses momentos, não oportunizando formas mais ampliadas de fazê-lo.

Os planos também fazem referência à participação como responsabilização, principalmente no que diz respeito à manutenção da estrutura física da escola, como destacam estes fragmentos:

PGE1: Todos os recursos financeiros são aplicados na manutenção do prédio escolar, pagamento de Serviços Gerais, serviços de contabilidade, compra de material didático pedagógico e consumo (p. 04).

PGE2: Organizar campanha para a manutenção e conservação da estrutura e do patrimônio da escola (p. 03-04).

PGE6: Promover reforma e melhoria em 100% da estrutura física da escola (p. 05).

PGE6: Buscar parceria com SED – SDR – GERED – APP para melhoria do espaço físico; Promover uma campanha de arrecadação de fundos e/ou parcerias junto a Órgãos Públicos e Iniciativa Privada para reforma da quadra do ginásio de esportes e aquisição das tabelas de basquete (p. 05-06).

PGE8: Angariar fundos com auxílio da APP e GE para melhorar a infraestrutura pedagógica da escola, para melhoria na qualidade de ensino dos educandos (p. 05).

De acordo com Adrião (2006, p. 16), os governos neoliberais, com o argumento de darem autonomia às escolas, “[...] apenas isentaram ainda mais o Estado de suas obrigações de fornecer condições adequadas de ensino, transferindo parcelas significativas de dessa responsabilização para os próprios usuários”. Nesse sentido, os PGEs preveem ações que os usuários passam a desempenhar em substituição a obrigações do Estado. Conforme Carvalho (2009, p. 1157-1158), com a reforma do Estado, a gestão democrática teve seus princípios

ressignificados, tendo a participação por finalidade levar “[...] a comunidade a assumir a responsabilidade, o ‘ônus’ pela resolução de seus próprios problemas”.

Também observamos em todos os PGEs o incentivo à participação como responsabilização e com o objetivo de conseguir garantir recursos financeiros para a escola. Paro (2016a, p. 200-201) faz uma crítica nesse sentido e destaca que, “[...] quando se recomenda ou reivindica a participação da comunidade na escola pública básica, não se está adotando um conceito estreito de participação que identifica a simples ‘ajuda’ dos pais ou responsáveis pela manutenção da escola”. O autor afirma que a educação deve ser responsabilidade do Estado porém, devido aos poucos recursos destinados e à escassez de políticas governamentais, não resta aos diretores (gestores) outra opção a não ser recorrer ao auxílio financeiro das famílias.

Nos PGEs, essa questão é muito destacada, sendo que em alguns é apontada por mais de uma vez. Foi evidenciada de diferentes formas: contribuição “espontânea” realizada pelas famílias, realização de Festa Junina, jantar da família, eventos comemorativos, coquetéis, sorteios de cestas de Páscoa e Natal – tudo com o objetivo de arrecadar fundos para a manutenção da escola pública, que deveria ser mantida pelo Estado. Até mesmo a adesão a programas federais como o “Mais Educação” é citada como uma forma de angariar fundos para a manutenção da escola e suas atividades.

Outro ponto que chama a atenção nos PGEs é a proposição de parcerias, sejam elas com outras entidades públicas ou público-privadas. As parcerias são previstas em 90% dos PGEs selecionados e analisados. Essa lógica vem ao encontro dos estudos de Carvalho (2019, p. 60), quando destaca que as mudanças das fronteiras “[...] entre o público e o privado dá margem a políticas com aparências modernizadoras, democráticas e de interesse social, mas que, em última instância, favorecem os objetivos da iniciativa privada/mercantil, já que criam novas oportunidades de negócios e de lucro”. Entre as novas relações, merece destaque o aumento das modalidades de parcerias, que “[...] têm influenciado as agendas, a tomada de decisões e a gestão pública, ao mesmo tempo em que se alinham às novas possibilidades de realização lucrativa, suscitando o crescente envolvimento empresarial na Educação Básica pública brasileira” (CARVALHO, 2019, p. 61).

Silva e Peroni (2013, p. 257) alertam que, embora o sistema de parcerias seja bastante difundido na atualidade, devemos atentar para o fato de que ele não está isento de intencionalidades, pois há “[...] uma regulação efetuada também pelos fornecedores privados. Assim, esvazia-se a dimensão política da oferta da educação e nessa processualidade há o

deslocamento da esfera dos direitos para a esfera dos serviços”. Dito de outra forma, os parceiros da escola têm a escola e seus usuários como possíveis clientes para seus serviços e produtos. Essa concepção se contrapõe à escola como local de produção do conhecimento e emancipação, para a concepção de escola como empresa.

Em relação à participação em projetos e atividades que ultrapassam os limites da sala de aula, destacamos a importância de a escola propiciar diferentes momentos de aprendizado aos estudantes, no entanto, é preciso estar atento para que esses momentos e projetos não ocupem o centro das atividades escolares, sendo o currículo e o conhecimento secundarizados. Essa questão é destacada por Silva e Pereira (2014), que, em seus estudos, evidenciaram duas perspectivas na América Latina:

[...] por um lado, percebemos uma intensificação das reformas de inspiração neoliberal que apregoam um foco curricular nas noções de equidade e de qualidade e na formação de sujeitos flexíveis e inovadores; por outro lado, evidencia-se uma secundarização dos processos de transmissão cultural nas políticas contemporâneas de escolarização, permitindo que, em determinados contextos, o conhecimento escolar seja secundarizado nos currículos escolares (SILVA; PEREIRA, 2014, p. 292).

Os PGEs preveem uma série de projetos educacionais da/na escola. São projetos governamentais e projetos realizados em parceria com empresas. Ambos merecem um olhar atento para que a escola não se converta em um espaço de formação de mão de obra que atenda aos interesses das empresas e demais parceiros da escola.

7.3.3 A participação na escola: desafios e proposições

Além de destacar a participação dos processos de gestão e avaliação, os vários sentidos de participação na escola, os PGEs também apresentaram alguns desafios que enfrentam ao buscarem a ampliação da participação da comunidade. Alguns documentos buscaram diagnosticar se os pais participam ou não de outros espaços além da escola, e destacaram a necessidade de qualificar os atores para os processos de participação.

Inicialmente, apontamos os desafios identificados nos planos para ampliar e fortalecer a participação na escola. Eles podem ser visualizados no quadro a seguir.

Quadro 24 – Desafios para ampliar/fortalecer a participação na escola

Participação	Como são citados
Desafios	<p>PGE2: Procuramos estar em constante sintonia com a comunidade, mas ainda a participação dos pais é insuficiente (p. 02).</p> <p>PGE5: O desafio de desenvolver uma gestão num modelo democrático exige dos diferentes segmentos da Unidade Escolar a compreensão e a interpretação do sentido e do significado de democracia (p. 05).</p> <p>PGE6: Construir e colocar em prática a Gestão Democrática da Escola, não é tarefa fácil, visto que, contando com a experiência de democracia da qual se participa e, muitas vezes, nos momentos de grandes debates e/ou decisões o cidadão se afasta, comprovando o quanto é preciso trabalhar, principalmente com os jovens, questões como: responsabilidade, participação, voluntariado, compromisso, empreendedorismo, solidariedade e o verdadeiro significado de Democracia (p. 05).</p> <p>PGE7: Como equipe gestora nosso maior desafio é, conscientizar a comunidade escolar da responsabilidade de cada um na construção da gestão democrática e o aprendizado da democracia, porque o sentido e a razão de ser da escola está na contribuição e na construção da existência humana (p. 05).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Cerca de 40% dos PGEs citaram desafios na implementação da participação no contexto escolar. A falta de conscientização sobre a importância da participação, sobre o valor da democracia é citada por 30% dos planos. Para Mendonça (2001, p. 94), “[...] as atitudes de acomodação, desinteresse ou falta de consciência sobre a importância dos processos democráticos produzem focos muitas vezes intransponíveis para a aplicação de mecanismos de gestão participativos”. Vivemos uma sociedade capitalista, que prega valores como o individualismo, sendo que a participação na sociedade denota outros valores, como o bem comum, a atenção aos assuntos da coletividade, a responsabilidade social (PATEMAN, 1992); esses valores somente serão desenvolvidos promovendo a participação, por mais desafios que possamos encontrar.

Outro desafio destacado pelos PGEs é a participação insuficiente dos pais junto à escola. Essa é uma realidade há muito tempo vivenciada; os pais, geralmente trabalhadores, com pouca escolaridade, têm receio de participar da escola, onde estão professores, gestores e alunos que têm e tiveram acesso à escolarização. Sem dúvida, os horários e as jornadas de trabalho dos pais também interferem na sua participação. Paro (2016b, p. 68-69) evidenciou que “[...] um dos empecilhos apontados pela frequência dos usuários às reuniões foi o fato de estas se darem em horários em que os pais trabalham ou têm obrigações que impossibilitem sua presença na escola”. Nesse sentido, é importante que a escola esteja atenta à realidade vivenciada pelos pais para que estes possam participar da vida escolar de seus filhos.

Paro (2016b, p. 69) ressaltou, durante as discussões sobre a nova Constituição Federal, a importância de “[...] se adotar um dispositivo constitucional que facilitasse a participação dos pais na escola pública por meio da isenção de horas de trabalho”. No entanto, a adoção de tal medida dependerá das pressões da sociedade civil e da importância atribuída à participação dos pais na escola pela sociedade e representantes políticos.

Todavia, não podemos tomar as dificuldades e desafios como “[...] mera desculpa para nada fazer na escola em prol da participação” (PARO, 2016b, p. 56). É preciso, sim, identificá-las para que, conhecedores dos desafios, possamos encontrar formas de superá-los de modo que a participação na escola seja ampliada, fortalecida e, de fato, possível.

Nesse sentido, sabe-se que a cultura participativa muitas vezes não está presente entre os indivíduos na sociedade atual. Os Planos de Gestão, por meio do diagnóstico, buscaram informações sobre como se dá a participação das famílias em outros espaços. Essa questão foi assim descrita:

Quadro 25 – A participação da família em outros espaços

Participação	Como é descrita
A participação das famílias em outros espaços	<p>PGE1: Quanto à participação na sociedade, 61% das famílias participa ativamente das atividades comunitárias e de sociedades, 21% participa em atividades sindicais e 18% não participa de nenhuma organização comunitária (p. 02).</p> <p>PGE4: Quanto à participação em entidades democráticas e organizações comunitárias a maioria das famílias participam em entidades na própria comunidade, clube de mães e esporte, APPs, Conselho Escola (p. 03).</p> <p>PGE5: Enquanto participação social, 54% das famílias são sócias de cooperativas ou sindicatos e 42% participam de associações esportivas ou clubes de lazer (p. 02).</p> <p>PGE6: O diagnóstico socioeconômico é de grande importância, pois possibilita o conhecimento da realidade das famílias, considerando-se vários quesitos como: escolarização, empregabilidade, renda e participação na sociedade (p. 02).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Apenas 40% dos planos destacaram a questão da participação das famílias em outros espaços e organizações, de forma que a maioria não considerou esse aspecto importante, embora tenha enfatizado a importância da participação. A participação das famílias em associações comunitárias, atividades sindicais, clube de mães, esporte, cooperativas, clubes de lazer e até mesmo nas entidades escolares foi citada entre os planos que analisaram a questão. Há também um percentual de famílias não participantes de outras entidades que deve ser considerado. Isso porque, conforme Pateman (1992), somente teremos consciência da

importância da participação participando. Este é um dos desafios da escola nos tempos atuais: estimular a participação.

Julgamos importante enfatizar que a participação não se dá por magia, é cultura, precisa ser construída, internalizada e não acontece por decreto. A participação acontece por interesse, por motivação, que levam as famílias a participarem de organizações, sindicatos, clubes esportivos. Afinal só participamos voluntariamente dos espaços em que nos sentimos acolhidos e aos quais temos sentimento de pertencimento.

Além disso, cada sujeito participa de acordo com sua capacidade, ou dentro daquilo que compreende ser sua capacidade de participação. Por isso, em muitas ações realizadas na escola, há grande presença dos pais, como por exemplo em tarefas de execução, já em outras, como pensar o PPP, essa presença é reduzida.

Diante disso, no processo de análise também encontramos nos planos a preocupação em ofertar formação para melhor qualificar a participação na escola. Ela foi assim descrita pelos PGEs:

Quadro 26 – Formação e participação

Participação	Como é citada
Formação	<p>PGE4: Incentivar a participação dos membros da comunidade escolar em capacitações, PNOA, SISMÉDIO, PNAIC, Atualização da Proposta Curricular, Formação para Conselheiros Escolares sendo estas promovidas pela SED- SC ou particular (p. 07).</p> <p>PGE5: Incentivar a participação de alunos, pais e professores em cursos de capacitação para Conselheiros Escolares (p. 05).</p> <p>PGE6: A valorização da categoria segue normas específicas, respeitando a legislação vigente. A busca pelo conhecimento, o aperfeiçoamento profissional, a participação em seminários, cursos e palestras é ofertado a todos e contempla os interessados (p. 04).</p> <p>PGE8: Quanto a formação continuada dos professores a mesma é garantida através de cursos coordenados e ofertados pela GERED, cabendo a escola oportunizar espaços e motivação para a participação de planejamento, estudos, palestras e conferências (p. 04).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

A preocupação em ofertar formação ou, até mesmo, em propiciar condições para que a comunidade escolar participe de momentos de formação está presente em 40% dos Planos de Gestão Escolar. A formação específica para a participação em entidades como Conselhos Deliberativos Escolares foi enfatizada por 20% dos planos. Segundo Gadotti (2014, p. 04), “Um dos problemas cruciais da participação popular é a formação, principalmente dos que fazem parte dos diversos conselhos de políticas públicas”. Os planos, ao transparecerem essa preocupação, demonstram sua intenção de qualificar a participação nas instâncias

deliberativas e demais espaços participativos previstos na escola. Contudo, o autor evidencia outro aspecto muito importante da formação para a participação: “Nos formamos para a participação participando, enfrentando os desafios técnicos e políticos da participação. A participação é conquista político-pedagógica” (GADOTTI, 2014, p. 04).

7.3.4 A participação na voz dos consultores *ad hoc*

Por fim analisamos a participação na voz dos consultores *ad hoc*. Foram considerados consultores *ad hoc*, profissionais contratados pela SED/SC que constituíram a banca avaliadora dos Planos de Gestão Escolar. Esses profissionais deveriam ter formação na área de gestão e comprovar experiência profissional. Após a postagem dos PGEs no WEBGESC, o documento passou pelo crivo dos consultores *ad hoc* (SED/SC, 2015). Seus pareceres constam na primeira versão dos planos disponível para consulta pública. Analisamos os pareceres para identificar como a participação foi por esses profissionais referenciada.

A participação está presente em 80% das vozes dos consultores *ad hoc*. Essas vozes destacaram a participação na escola nos aspectos relevantes apresentados pelos Planos de Gestão Escolar e nas sugestões e recomendações emitidas pelos consultores – eles fazem parte do parecer anexo à versão inicial dos planos (2016 a 2019). Portanto, a participação também foi considerada um elemento importante na constituição dos Planos de Gestão Escolar por um percentual dos consultores que avaliaram os PGEs selecionados.

Analisamos como os aspectos relevantes apontados pelos consultores destacam a participação nos PGEs:

Quadro 27 – A participação na voz dos consultores *ad hoc*: aspectos relevantes

(continua)

Participação	Como são citados
Aspectos relevantes	PGE1: [...] a participação da comunidade escolar [...] (p. 06). PGE1: Ações para ampliar a participação da comunidade escolar (p. 06). PGE1: Periodicidade adequada prevendo a participação da comunidade escolar (avaliação do plano) (p. 07). PGE1: Marca a posição de uma gestão democrática através do diálogo, onde todos os agentes envolvidos têm direito e voz na construção coletiva de uma escola de qualidade (p. 07). PGE5: O Plano de Gestão relata que se vive numa era de desafio, expressa a importância de desenvolver ações que fortaleçam a atuação dos envolvidos, neste contexto ressalta a importância do planejamento e do trabalho do gestor, que promova a participação e a discussão coletiva para definir metas, ações, acompanhamento, avaliação e socialização dos resultados (p. 08).

(conclusão)

Participação	Como são citados
Aspectos relevantes	PGE8: Apresenta o corpo diretivo e docente da UE, bem como a formação acadêmica dos profissionais, reforça a participação da comunidade nas instâncias deliberativas da escola (p. 08).

Fonte: elaboração da autora (2019).

A participação foi destacada nos aspectos relevantes em 30% dos pareceres dos planos analisados, sendo enfatizadas a participação da comunidade escolar, a realização de ações que possibilitem essa participação, a participação da comunidade na avaliação do plano de gestão, o direito de todos opinarem e darem sugestões, a discussão coletiva das metas, ações, a participação no acompanhamento, socialização dos resultados e nas instâncias deliberativas da escola.

Tendo como base a análise dos PGEs, destacamos que a participação está presente em todos os planos, porém não foi destacada nos aspectos relevantes de todos os pareceres. Alguns, no entanto, fazem referência à participação em suas sugestões e recomendações, como evidenciamos:

Quadro 28 – A participação na voz dos consultores *ad hoc*: sugestões e recomendações

(continua)

Participação	Como são citadas
Sugestões e recomendações	<p>PGE1: Incluir a forma de atendimento dos pais, estudantes e professores e como se dá a participação da comunidade nas instâncias deliberativas (p. 06).</p> <p>PGE1: Para o objetivo de “fortalecer a entidades democráticas”, não basta apenas realizar eleições. Propor outras ações como estudo dos estatutos, debate sobre a função de cada um, planejamento de trabalho coletivo (p. 06).</p> <p>PGE1: O objetivo “Ampliar a participação na tomada de decisões dos segmentos da APP e Conselho Deliberativo”, está mais para uma ação para atender o objetivo de fortalecimento das entidades democráticas (p. 06).</p> <p>PGE1: Reescrever o objetivo “Ampliar a participação das famílias no ambiente escolar, através de eventos esportivos e recreativos fundamentados na integração entre pais, alunos, professores e comunidade em geral”.</p> <p>Sugestão: “Ampliar os espaços de participação das famílias no ambiente escolar”. Que ação foi traçada para o objetivo de ampliar as atividades do grêmio estudantil? (p. 06-07).</p> <p>PGE2: [...] registre que a participação dos pais não é satisfatória ao invés de expor que ela será fortalecida (p. 06).</p> <p>PGE3: Como a avaliação não é um processo contínuo, traz destaque desde a forma da elaboração e sua organização, porém não faz menção da periodicidade. Faltou detalhar as possibilidades avaliativas do coletivo do plano, elementos que ajudam repensar o processo como todo constantemente (p. 11).</p>

(conclusão)

Participação	Como é proposta/descrita
Estabelecimento de parcerias, programas e projetos da/na escola	<p>PGE6: Com a proposta de escolha do Plano de Gestão para o período 2016/2019 temos a oportunidade de nos aproximar da comunidade escolar e de realizarmos um trabalho integrado e de parcerias (p. 02).</p> <p>PGE6: O Mais Cultura, nos oferece a oportunidade de desenvolver uma atividade de cultura (teatro), com a participação de alunos e professores (p. 03).</p> <p>PGE6: [...] precisa-se trabalhar sempre mais a parceria escola e família, para alcançar-se o 100% de participação (p. 04).</p> <p>PGE6: Promover uma campanha de arrecadação de fundos e/ou parcerias junto a Órgãos Públicos e Iniciativa Privada para reforma da quadra do ginásio de esportes e aquisição das tabelas de basquete (p. 06)</p> <p>PGE6: Promover uma parceria com a Prefeitura Municipal no que se refere aos anos finais do Ensino Fundamental para aumentar nossa matrícula (p. 05).</p> <p>PGE7: Projetos em parceria com Epagri e Secretaria Municipal de Agricultura (p. 05).</p> <p>PGE8: [...] será necessário buscar parcerias com órgãos públicos locais e regionais, setores da ciência que possam contribuir na educação, outras instituições e fortalecer os órgãos colegiados da escola, garantindo o acesso, permanência e o avanço nos estudos e idealizando os estudos além do que a escola oferece (p. 02).</p> <p>PGE8: Construir parcerias com a comunidade, empresas públicas e particulares (p. 04).</p> <p>PGE9: Buscar parcerias com entidades educacionais: FAI, UNOESC, UNINTER, entre outras (p. 03).</p> <p>PGE9: Buscar junto à família e professores, recursos pedagógicos, dar sustentação as defasagens de conteúdos através de parcerias como, estagiários, junto às unidades escolares (p. 05).</p> <p>PGE9: Proporcionar participação dos educandos nas atividades referentes à: JESC SUB 14 e 17; FESTIVAL DE DANÇA; TEATRO E ORATÓRIA; ENEM; OLIMPIADAS/MEC (p. 03).</p> <p>PGE9: Oportunizar aos educandos encontros culturais e esportivos com outras U.E, com a finalidade de conhecer a realidade delas e construindo novos laços de amizade (p. 05)</p> <p>PGE9: Proporcionar a participação dos educandos nas atividades: ENEM, FERCAN, FESTIVAIS DE TEATRO, DANÇA, JESC, OLIMPIADAS DE MA TEMÁTICA, PORTUGUÊS, ENTRE OUTRAS (p. 05).</p> <p>PGE10: A Escola possui muitos projetos educacionais. Participamos de Feiras Culturais, comemorações Folclóricas e Cívicas, promovemos visitas a outros educandários e empresas, passeios, excursões, trilhas ecológicas e viagens de estudos (p. 02).</p> <p>Projetos Pedagógicos: Educação Afrodscendente: A escola promove a participação e a integração igualitária a todos os integrantes da comunidade escolar, independentes de suas origens. Combate o racismo, valorizando a todos (Lei 10.639/03) (p. 04).</p> <p>PGE10: Participação em eventos artísticos e culturais, em campanhas informativas e concursos (p. 04).</p> <p>PGE10: Arrecadar recursos financeiros através de parcerias (p. 06).</p> <p>PGE10: Fiscalização e compromisso com a merenda escolar servida aos educandos (NUTRIPLUS) (p. 08).</p>

Fonte: elaboração da autora (2019).

Percebem-se vários apontamentos dos consultores no sentido de ampliar e fortalecer a participação na escola. Esses sinalizam para uma participação que vai além das eleições, como citado no parecer do PGE1(p. 06): “Para o objetivo de “fortalecer a entidades democráticas”, não basta apenas realizar eleições. Propor outras ações como estudo dos estatutos, debate sobre a função de cada um, planejamento de trabalho coletivo”. O parecer também propõe a reescrita de alguns objetivos e ações que têm como objetivo o fortalecimento da participação. Além disso, destaca a falta de ações em relação ao grêmio estudantil, um importante espaço de debate e participação dos estudantes no contexto escolar. Os pareceres também indicam a necessidade de ampliação da participação na elaboração e avaliação do plano de gestão, na elaboração do PPP, no planejamento escolar; e destacam a importância da participação para garantir a qualidade de ensino na escola pública.

Contudo, a afirmação presente em um dos pareceres pode direcionar a participação na escola no sentido preconizado pelas reformas educacionais dos anos 1990, já alertados por vários autores: “Trata-se, portanto, de fortalecer procedimentos de participação das comunidades escolar e local na gestão da escola, descentralizando os processos de decisão e dividindo responsabilidades” (PGE7, p. 07). Ou seja, a participação entendida como responsabilização com um sentido totalmente diverso daquele previsto por uma gestão democrática, que prevê a participação plena e a partilha de poder.

A grande maioria dos Planos de Gestão Escolar analisados prevê uma participação parcial ou até a pseudoparticipação, como evidenciou os estudos Pateman (1992), porém no âmbito da escola. Essa questão está presente nos estudos de Serpa que analisou a participação nos Planos de Gestão Escolar de Santa Catarina, associada a primeiro processo de escolha que ocorreu em 2014, conforme a autora, o modelo de governança proposto pelos planos traz resquícios da gestão empresarial e “[...] solicita a participação da comunidade [...] ao mesmo tempo que coloca limites nessa participação, e permanece seguindo algo que já está pronto ou já foi decidido por outros sujeitos que em muitas vezes não possuem contato direto com a escola” (SERPA, 2018, p. 149).

Apesar das limitações inferidas nos sentidos atribuídos à participação nos textos dos PGEs selecionados, sendo que a maioria prevê uma participação parcial no âmbito da escola, essa pode ter um caráter educativo, como evidenciou Pateman (1992), pois a participação dos indivíduos, mesmo em níveis inferiores, pode produzir efeitos, motivar e qualificar para a participação em níveis mais elevados. Pode contribuir para formar cidadãos que venham a reivindicar e buscar a participação plena e efetiva.

No entanto, é preciso estar atento para a relação entre participação parcial e eficácia econômica (PATEMAN, 1992). Nesse sentido, a participação é concedida como uma estratégia, visando produzir sentimentos de pertencimento, de responsabilização, e direcionando para a administração de escolas públicas, como forma de a comunidade assumir responsabilidades que deveriam ser do Estado.

A participação como responsabilização da comunidade é muito presente nos Planos de Gestão Escolar, principalmente quando relacionada à manutenção da estrutura física e garantia de recursos financeiros. Isso vem ao encontro do que aponta Carvalho (2009, p. 1158) quando destaca que o capitalismo atual empenha-se em ampliar a “[...] a participação dos atores locais no processo educacional, encontra-se muito mais relacionada à sua responsabilização pela manutenção dos sistemas de ensino, em termos de financiamento (complementação orçamentária e mobilização de recursos adicionais)”. Essa concepção redefine o conceito e o sentido de participação. Percebe-se que esse discurso está sendo assumido pelos atores locais, o que ficou evidenciado nos PGEs.

Outro elemento muito presente é a presença da participação associada às parcerias, sejam elas na esfera pública ou público-privadas. Essa estratégia introduz uma nova lógica na escola, pois os “mesmos poderes que apelam para a participação dos atores sociais associam esta energia a dispositivos de privatização, semiprivatização e mercantilização dos serviços sociais” (CARVALHO, 2009, p. 1158). O próprio sentido de parceria e solidariedade foi modificado; nas escolas públicas, há muito tempo as famílias auxiliam na manutenção por meio da prestação de diversos serviços, no entanto as parcerias privadas introduzem a lógica mercantil: o serviço que era prestado de bom grado passa a ter um valor financeiro, e o espaço da escola se transforma em uma arena de disputas, em vez de ser um local de encontro e troca de experiências.

Muitas vezes, a participação dos pais na escola, é ressignificada e entendida tal qual a participação de clientes em outros espaços mercadológicos, portanto destituída de sua condição política que a associa à gestão democrática, nesse sentido, ela constitui-se em apenas mais um mecanismo de controle e regulação, no qual as famílias passam a desempenhar o papel de auditores externos dos serviços prestados pelas unidades escolares (CAMPOS, 2005). Na esteira desse pensamento, o papel dos Conselhos Escolares e demais entidades deliberativas da escola, também tem sido ressignificado e direcionado a esse pensamento, que está relacionado ao avanço neoliberal que tem intensificado suas ações no setor da educação, sobretudo pública.

Ao finalizar o capítulo, destacamos que, a partir da análise do cenário atual da educação brasileira e catarinense, e após um olhar aprofundado para os documentos que constituem a pesquisa, percebemos que a participação na escola pode assumir sentidos distintos; são sentidos em disputa, que denotam diferentes projetos de educação, sociedade, escola e gestão. Esses contextos devem ser discutidos na escola e nos espaços que trabalham formação para a educação, ser objeto de análise dos educadores e pesquisadores, para que a participação, princípio tão caro à educação pública, não seja transformada e reconfigurada segundo os interesses daqueles que percebem o campo educacional como um instrumento de dominação, e não de emancipação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não autoritária, não se muda a ‘cara’ da escola por portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente (FREIRE, 1995, p. 25).

O processo de construção e elaboração desta pesquisa se constituiu em um desafio constante. Estar envolvida com a temática exigiu um grande esforço; esforço para buscar o distanciamento necessário, para se despir de preconceitos e pressupostos, para que assim pudesse seguir os caminhos e o rigor de um trabalho científico, para poder olhar o objeto pesquisado e refletir a partir da literatura, dos estudos acadêmicos, do aporte documental selecionado. Posso afirmar que o estudo me possibilitou um novo olhar sobre a gestão escolar no estado de Santa Catarina, um olhar curioso e investigativo; fez-me perceber novos horizontes, novos desafios, alertas e possibilidades.

Neste trabalho, dedicamo-nos a estudar a gestão escolar; procuramos refletir sobre a gestão democrática a partir dos Planos de Gestão Escolar, instituídos por meio do decreto governamental SC n. 1794/2013. Nossas principais intenções de pesquisa foram analisar como se constituem a organização e a gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina a partir da adoção dos Planos de Gestão Escolar como “novo” meio/forma de escolha do gestor e estratégia de governança e verificar em que medida os Planos de Gestão Escolar podem ser assumidos e apresentados como parte constituinte da democratização da gestão escolar considerando que seu destino se conforma a partir de efetiva participação da comunidade. Destacamos que os planos foram anunciados e proclamados como instrumentos possibilitadores da materialização de uma perspectiva de gestão democrática.

Ao iniciarmos nossos estudos, elegemos um conjunto de autores que contribuíram para a conformação da investigação e forneceram suporte teórico aos questionamentos da pesquisa. Para compreendermos o contexto internacional, a formulação de políticas públicas no mundo neoliberal e global, contamos com as contribuições de Dardot e Laval (2016); Sennett (2012); Harvey (2014); Ball (2001, 2002, 2005); Lima (2008, 2013, 2018a, 2018b). Para entendermos como o contexto global neoliberal que influenciou a América Latina e a formulação das políticas educativas, nesse espaço no campo da gestão, nos reportamos aos estudos de Gentili (1998, 2013); as publicações da CEPAL/UNESCO (1992, 1995, 2005); OIE (2010); OCDE (2010); Shiroma (2011, 2018); Shiroma e Evangelista (2014).

Para nos auxiliar na compreensão dos conceitos de “democracia”, “participação” e “gestão democrática”, contamos com os estudos de Bordenave (2013); Pateman (1992); Bobbio (2017); Gohn (2011); Cury (2002, 2007, 2009, 2014); Dourado (2013); Demo (1988, 2003, 2004); Gadotti (2008, 2012, 2014); Paro (2003, 2011, 2015, 2016a, 2016b, 2016c, 2018); Arroyo (1983, 2003); Souza (2007, 2012, 2014, 2016); Drabach (2013); Scalabrin (2018); Drabach e Adrião (2017); Libâneo, Oliveira e Toschi (2012). No que diz respeito às reformas que introduziram os modelos empresariais de gestão e as práticas gerenciais, recorreremos aos estudos de Newmann e Clarke (2012); Silva e Peroni (2013); Peroni e Comerlato (2017); Adrião (2006); Drabach (2013), Drabach e Souza (2014); Carvalho (2009, 2016, 2017, 2019); Behring (2008); Hypolito (2011). Com o objetivo de compreender a trajetória da gestão escolar das escolas públicas estaduais no estado catarinense, que culminou com o atual modo de escolha e estratégia de governança materializado nos PGEs, buscamos as pesquisas de Amorim (1995); Daros (1999); Thiesen (2014); Thiesen, Staub e Maurício (2011); bem como a legislação que trata da temática e os documentos analisados pela pesquisa. Outros autores foram destacados durante o estudo.

No Brasil, a gestão democrática é um princípio estabelecido pela Constituição Federal de 1988. Esse princípio foi reiterado na LDB 9394/96, que acrescentou a participação dos docentes na elaboração do PPP e da comunidade em Conselhos Escolares ou equivalentes como condições para sua materialização. No entanto, a legislação delegou aos sistemas de ensino a concretização dessa perspectiva de gestão, e cada um, a seu modo, foi criando instrumentos e estratégias para sua implementação. A consagração da gestão democrática como princípio constitucional é uma conquista de muitos atores. Esse anseio esteve presente nas lutas dos anos 1980, período da redemocratização da sociedade brasileira; esteve presente em grandes movimentos que resultaram em documentos que foram referência para a legislação atual, como a Carta de Goiânia (1986). Ainda nos anos 1980, o retorno das eleições para prefeitos, deputados, governadores fez nascer no meio educacional o desejo de se eleger os dirigentes escolares como instrumento de democratização da gestão, uma vez que a grande maioria deles era indicada pelo poder executivo.

Muitos estados e municípios, diante das pressões dos movimentos sociais, da sociedade civil e dos educadores, implantaram legislações que garantiam eleições para dirigentes escolares no período que antecede a promulgação da CF de 1988. No cenário da gestão escolar catarinense, no início dos anos 1980, as eleições diretas foram estabelecidas por meio da Lei n. 6.709/1985 (SANTA CATARINA, 1985), no entanto a legislação foi

declarada inconstitucional. A eleição foi referendada na Constituição Estadual de 1989 e, igualmente, foi objeto de inconstitucionalidade. Em 1990, foi aprovada a Lei n. 8.040/1990 (SANTA CATARINA, 1990), que garantiu novamente a eleição direta para gestores escolares, sendo essa também suspensa (BORIN, 2017). Com a declaração de inconstitucionalidade da lei, coube novamente ao poder executivo a escolha e indicação dos dirigentes escolares.

Reconstituir parte dessa trajetória nos permitiu que fosse evidenciado o quanto a busca pela democratização da gestão escolar envolveu os educadores e suas entidades representativas; evidenciou que esse campo foi uma arena de disputas, de muitas discussões em torno da legislação e dos documentos que foram e são referenciais importantes na educação nacional e catarinense.

Constatamos que a eleição dos dirigentes escolares foi objeto de tensionamentos no período de 1980 a 1990. O governo, por meio da Secretaria de Estado da Educação de Santa Catarina, utilizou, por muito tempo, a indicação como forma de escolha dos gestores. A eleição direta, garantida por meios legais, não logrou êxito, pois foi declarada inconstitucional, sendo que a tão sonhada “gestão democrática” foi implantada pelo governo do estado a partir de 2013, por meio de um decreto que instituiu os PGEs, os quais se apresentam como democráticos.

No entanto, quando analisada de forma mais aprofundada, percebemos que a “nova” forma de escolha dos gestores e governança pode estar ligada às recomendações de organismos educacionais como a OCDE, que esteve em Santa Catarina e teve a educação catarinense como seu objeto de estudo e recomendações. A pesquisa também sinaliza que as proposições do CEE/SC (2012) podem ter influenciado a conformação da nova política instituída em Santa Catarina, a partir de 2013, com a publicação do decreto SC n. 1794. Todavia, observa-se que os princípios outrora defendidos pela gestão democrática estão sendo ressignificados (DRABACH; SOUZA, 2014), evidenciando nas palavras escritas pelos PGEs, em suas metas e ações, indícios de outras palavras ditas, que apontam para uma concepção de gestão gerencial, cujos instrumentos e estratégias são apresentados como democráticos.

Em relação à trajetória da gestão escolar do Brasil, podemos afirmar que o caminho foi sendo delineado e construído ao longo do tempo, sendo que o levantamento e a seleção dos estudos, sejam eles artigos, dissertações ou teses (BDTD; RBP AE), escritos entre os anos de 2013 a 2017, período temporal que foi nosso objeto de análise, que abordam a temática nas últimas décadas, permitiram uma leitura contemporânea do objeto de estudo e a avaliação de como está sendo tratado pelo mundo acadêmico e científico. Evidencia-se que, em nosso país,

a gestão escolar vivenciou momentos de influência interna e externa, bem distintos de acordo com o contexto histórico vivenciado; essas relações foram moldando as diferentes concepções de “gestão” que se materializaram no âmbito dos sistemas educacionais e das escolas.

A concepção administrativa de gestão foi preponderante no Brasil. Nos anos 1980 surgiram os movimentos que tinham como base para suas reivindicações a gestão democrática. Esses conseguiram imprimir na legislação esse princípio. Já os anos 1990, marcados pelo avanço neoliberal, pela globalização, influência dos atores hegemônicos globais trazem consigo a Reforma do Estado e as reformas educacionais, que propõe a modernização da gestão pública por meio da adoção de instrumentos gerenciais de gestão, que cada vez mais estão presentes na formulação das políticas educacionais e nos sistemas de ensino, aproximando a administração da escola aos princípios da gestão empresarial.

As políticas educacionais e a forma como essas concebem a gestão escolar produzem modificações no espaço escolar. Percebemos que essas influências não se dão de formas puras, elas se entrecruzam, imbricam-se, resultando em formas híbridas de gestão, com elementos que estão presentes em mais de uma concepção, percorrendo direções que evidenciam caminhos diferenciados, resultados do contexto local, dos anseios de seus atores, dos contextos nacional e internacional. As teses, dissertações e artigos analisados nos mostram que, no Brasil, os marcos legais e as diretrizes educacionais apontam para uma gestão democrática e participativa; no entanto, quando materializada, ela ainda possui traços da concepção de administração escolar de antigas concepções empresariais, sendo que num período temporal mais recente o gerencialismo e seus mecanismos também estão bastante presentes. Isso mostra as disputas e as questões complexas que envolvem esse cenário.

Percebemos que os espaços de participação democrática na escola têm sido ampliados nos últimos anos. A legislação educacional brasileira estabeleceu essa prática como um dos mecanismos para a efetivação da gestão democrática das escolas por meio de Conselhos Escolares e outras instâncias deliberativas constituídas nas escolas.

Uma das principais contribuições da participação democrática na escola é sua atuação na construção de uma educação de qualidade; uma qualidade que não se relaciona à qualidade total estipulada pelo mercado, mas sim ao contexto escolar e a outros fatores que perpassam o processo de ensino-aprendizagem e o acesso ao conhecimento historicamente acumulado. Diante do cenário atual, precisamos perceber que a qualidade na educação pública é muito mais do que resultados, discursos de eficiência e eficácia; está associada às condições

necessárias para o pleno desenvolvimento dos alunos e alunas que a buscam como única opção de escolarização e acesso ao conhecimento.

Enfatizamos que, em Santa Catarina, estado no qual se insere nossa pesquisa, o novo modelo de gestão implementado a partir de 2013, com a publicação do decreto SC n. 1794/2013, foi anunciado como sendo democrático e participativo. Nessa perspectiva, buscamos analisar os documentos e diretrizes desse “novo modelo”, percebendo os elementos neles imbricados que os aproximam ou distanciam dessa perspectiva de gestão. Afinal, a pesquisa teve como pretensão colocar a gestão democrática em questão, trazendo para o centro do debate seus elementos constitutivos, percebendo se no contexto atual eles se fazem presentes, estão sendo consolidados, ou se estão sendo transfigurados e revestidos de outros valores que se distanciam dessa perspectiva de gestão.

Nesse sentido, durante a análise dos Planos de Gestão Escolar, emergiram três categorias que permearam a discussão realizada, essas foram apresentadas de maneira integrada aos capítulos, especialmente a partir do capítulo 4, embora seus conceitos e significações estejam presentes desde o início da pesquisa: *“Educação e escola no contexto da globalização e da economia de conhecimento”*, *“Concepções de gestão: implicações para a organização e gestão escolar”*, *“Participação na escola: sentidos e disputas”*. Por meio delas, foram destacados importantes conceitos: educação, escola, gestão educacional e escolar, gestão democrática e seus elementos constitutivos, gestão gerencial e os elementos que a compõem, participação e como essa categoria é prevista na escola a partir dos Planos de Gestão Escolar.

Outro aspecto a ser enfatizado são as disputas que envolvem a educação e a escola nos tempos atuais, disputas evidenciadas na análise dos PGEs. O grande capital mundial percebe a educação como um setor estratégico para o seu desenvolvimento, sendo que, por meio dela, é possível a disseminação do conhecimento útil para os seus objetivos, os quais não vêm ao encontro de uma educação emancipadora, transformadora, integral e cidadã, que ainda resiste apesar das adversidades do tempo atual, e se faz presente nas proposições de alguns educadores proponentes dos PGEs.

Apesar de parte dos Planos de Gestão Escolar analisados contemplar os conceitos de “educação” e “escola” e, a partir deles, construir um projeto educacional adequado à realidade local, entendemos que os PGEs não se constituem por si só como instrumentos capazes de resolver as questões que possibilitam a construção de uma educação e uma escola potentes, emancipadoras, transformadoras. Defendemos a importância de os planos elegerem a

educação e escola como norte de suas metas e ações, mas não podemos atribuir somente a eles essa função e responsabilidade. Não podemos atribuir somente à gestão a tarefa de encontrar soluções para a educação e escola pública, pois, se o fizermos, estaremos disseminando o discurso da “gestão” como única responsável pelos problemas da educação em nosso país e nossas escolas, sobretudo públicas, corroborando com o que têm propagado os grandes atores hegemônicos globais. Para além dos PGEs, são necessárias políticas públicas que ofereçam de fato condições para a materialização de uma educação e escola de qualidade, que possibilitem autonomia financeira e pedagógica para a concretude das políticas educacionais.

Ao analisarmos os diferentes modelos de gestão que estiveram presentes na história da gestão educacional e escolar brasileira, bem como relembarmos a trajetória de lutas que consagraram a gestão democrática como princípio de gestão das escolas públicas em nosso país, percebemos que, apesar do estabelecimento legal, ainda são necessários instrumentos e métodos que possibilitem a garantia e a materialização desse modelo de gestão nas escolas públicas brasileiras; por isso utilizamos as palavras do poeta Carlos Drummond de Andrade (2000, p. 29): “As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei”.

Nos últimos anos, o avanço do neoliberalismo e seus valores modificaram a concepção de Estado e as formas de gerir o público, fazendo com que formas de gestão, outrora aplicadas apenas no mundo empresarial, fossem ganhando espaço e modificando as formas e instrumentos de gestão dos serviços públicos, entre eles a educação.

No Brasil, esse processo se intensificou a partir dos anos 1990, com a Reforma do Estado, que posteriormente espalhou-se para o campo educacional. A gestão democrática, princípio da gestão da escola pública em nosso país, consagrado na legislação após muitas lutas e disputas, foi aos poucos sendo reconfigurada, pois os princípios gerencialistas estão cada vez mais presentes nas políticas educacionais, em fase de internacionalização e transnacionalização, que estabelecem metas, avaliações, formas de *accountability* e uma cultura performativa para o campo educacional e escolar. Esses instrumentos, muitas vezes, são apresentados como democráticos, mas quando analisadas de forma mais aprofundada, mostram sua face gerencial e os valores empresariais transpostos para a administração pública, por meio do que denominam “nova gestão pública”, supostamente mais eficiente e eficaz. Na verdade, o que percebemos são indícios do velho modelo de administração empresarial transposto para o campo da gestão escolar, como uma nova roupagem e novas estratégias de persuasão e convencimento.

A análise apontou que os planos possuem elementos que sinalizam para a materialização de uma gestão democrática, mas que essa se concretiza a partir de outros princípios e estratégias. No entanto, essa não é a forma de gestão democrática pensada pelos educadores que se reuniram e elaboraram a carta de Goiânia (1986). Não é a gestão democrática, objeto de luta dos educadores catarinenses ao longo dos anos 1980 e 1990. Além disso, encontramos, nas metas propostas, indícios de outra perspectiva de gestão, que se relaciona aos ideais neoliberais e aos princípios gerenciais.

Destacamos que a adoção dos Planos de Gestão colocou a gestão no centro das discussões no espaço escolar, bem como na comunidade na qual a instituição está inserida. Esse pode ser apontado como um ponto positivo do novo modelo, afinal trouxe a gestão para o centro do debate; contudo, outras discussões e aspectos não podem ser secundarizados no âmbito da escola, como a elaboração e reelaboração do projeto político-pedagógico, a Proposta Curricular de Santa Catarina, o processo de ensino-aprendizagem. O plano de gestão não dá conta de resolver sozinho todos os desafios que a escola enfrenta no dia a dia. Outra potencialidade evidenciada é a de que todos os segmentos da escola foram “convidados” a discutir a gestão e suas dimensões, a acompanhar a exequibilidade do plano escolhido, por meio de ações sistemáticas que estão sendo desenvolvidas na escola. O PGE passou a ser o principal assunto das reuniões pedagógicas, das reuniões do Conselho Deliberativo Escolar, das assembleias. Ele é anualmente avaliado por meio da SAGE, que envolve a comunidade. Por outro lado, a exequibilidade do plano, seu modo de operacionalização, vai anulando os espaços destinados a outras questões igualmente importantes no espaço escolar.

Ressaltamos que a forma como está estruturado o PGE tem a pretensão de dar conta de todas as dimensões da escola, por inteiro (pedagógica, física, administrativa e financeira), e, embora a legislação que orientou os PGEs tenha recomendado que fossem elaborados a partir do PPP, da PCSC e contasse com a participação da comunidade, a partir da análise dos textos dos PGEs selecionados, percebemos que poucos foram executados coletivamente. Apenas um dos planos selecionados encontrou brechas nos prazos estabelecidos no “novo” modelo para concretizar a proposta pedagógica da escola e dar continuidade às suas ações e não às metas e ações de um proponente. Nesse sentido, com essa compreensão, a estrutura do plano permite que todos possam olhar para as dimensões da escola, conhecer sua estrutura (diagnóstico) e opinar. No entanto, o modelo simplificou o conceito de “democratização” da escola ao processo de escolha e operacionalização do plano. Por mais que alguns elementos sejam citados pelos planos, como a PCSC, o PPP, os Conselhos Escolares, há ausência ou

necessidade de aprofundamento e vinculação desses elementos com as metas e ações previstas pelos PGEs.

A democratização da escola passou a ser regulada, os Planos de Gestão Escolar se converteram em um processo de democratização “prescrita”, porém a escola não tem autonomia para conquistar a democratização plena, não tem autonomia financeira, não tem poder de decisão sobre o currículo, sobre contratos de professores. O modelo se configura com uma forma de “democracia concedida e regulada”.

Por fim, é preciso reconhecer que a participação na escola, a partir da adoção dos planos de gestão, foi ampliada; a comunidade foi convidada a participar desse processo, por meio das discussões e da votação envolvendo os PGEs, bem como está citada nas ações e nas estratégias que envolvem a sua operacionalização. No entanto, a participação pode assumir sentidos distintos: aspectos em disputa que denotam diferentes projetos de sociedade, educação, escola e gestão. A participação, nessa perspectiva, foi assumindo o sentido de responsabilização dos atores locais, tanto da equipe gestora como da comunidade, pelas ações da escola e uma desresponsabilização dos governos pela execução das políticas. Foi fortemente destacada na análise a busca de parcerias, sejam elas na esfera pública, ou público-privada, como uma alternativa para sanar as dificuldades enfrentadas pela escola pública, que não conta com autonomia financeira. Essa questão ficou evidente tanto nas ações que apontam para uma gestão democrática como naquelas que apontam para uma gestão gerencial.

Embora, no âmbito da pesquisa, tenhamos inicialmente caracterizado a gestão democrática, a partir da investigação percebemos a necessidade de compreender a gestão gerencial, sua trajetória, seus elementos constituintes; por meio dessas perspectivas de gestão, realizamos um esforço para identificar nos PGEs as metas e ações associadas a uma ou outra perspectiva, embora na prática haja uma linha tênue e quase invisível entre as duas concepções, que não permite, muitas vezes, identificar onde uma ou outra iniciam, pois elas se entrelaçam, combinam elementos, imbricam-se, misturam-se. Essas questões apontam para a complexidade da gestão escolar, para a necessidade de estudo e aprofundamento da temática na escola e nos espaços que trabalham formação para a educação. Destacamos que a participação, uma das categorias centrais em nosso trabalho, está sendo redimensionada e assumindo novos sentidos, o que poderá igualmente ser objeto de análise dos educadores e pesquisadores, para que esse princípio tão caro à educação pública e à gestão democrática não seja transformado e reconfigurado segundo os interesses daqueles que percebem o campo educacional como um instrumento de dominação e não de emancipação.

Concluimos que, no âmbito de escolas públicas de educação básica da rede estadual de ensino de Santa Catarina, embora a adoção dos Planos de Gestão Escolar como forma de escolha do gestor apresente avanços em comparação à indicação, por muito tempo utilizada no Estado, quando adotada como estratégia de governança, introduz elementos gerenciais na organização e estrutura escolar que aproximam a administração das escolas à administração do mundo empresarial, que se contrapõe aos valores e ideais defendidos pela gestão democrática, pois tem como premissa os valores e a lógica do mercado. Identificamos que a nova forma de governança não se restringe à implementação do Plano de Gestão Escolar, mas diz respeito a um conjunto de estratégias em torno das quais se movimenta e opera esse modelo, entretanto que, devido às limitações da pesquisa, não podemos aprofundar – uma das questões evidentes diz respeito ao avanço do estabelecimento de inúmeras parcerias público-privadas. Essas estratégias estão sendo articuladas por atores públicos e privados que se movimentam, articulam e se relacionam por meio de redes sociais evidenciadas por Shiroma (2011). Portanto, ainda há limitações para a materialização da gestão democrática e participativa no âmbito das escolas públicas estaduais, sendo esse um ideal que precisa continuar no horizonte das aspirações de educadores e educadoras que acreditam nessa perspectiva de gestão como possibilitadora de uma escola pública de qualidade. Nas palavras de Paulo Freire, não podemos decretar a democratização da escola, ela precisa ser construída, e “[...] é claro que nada se faz da noite para o dia e sem luta. Tudo isso demanda um grande esforço, competência, condições materiais e uma impaciente paciência” (FREIRE, 1995, p. 26).

No que diz respeito à gestão das escolas públicas catarinenses, 2019 é o último ano de vigência dos PGEs escolhidos para o mandato 2016-2019. É importante lembrar que o “novo” modelo foi instituído com base em um decreto, que se constitui em um instrumento um tanto frágil de garantia de direitos democráticos. Ficam alguns questionamentos: avançaremos nos processos de democratização das escolas públicas estaduais catarinenses? Será aprovada lei que voltará a garantir a eleição para dirigentes escolares? A política de gestão atual terá continuidade ou esse mecanismo instituído via decreto será revogado? São esses e outros questionamentos que nos convidam à continuidade das pesquisas relacionadas à gestão educacional e escolar e às questões emblemáticas que envolvem a temática no estado de Santa Catarina.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

AFONSO, Almerindo Janela. Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 471-484, jun. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000200008&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 jun. 2019.

AKKARI, Abdeljalil. **Internacionalização das políticas educacionais**: transformações e desafios. Petrópolis: Vozes, 2011.

ALMEIDA, Simone de Oliveira. **Eleição para diretores em Diadema**: entraves e avanços. 2013. 102 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Metodista de São Paulo, São Bernardo do Campo, 2013. Disponível em: <http://tede.metodista.br/jspui/bitstream/tede/1001/1/SimoneAlmeida.pdf>. Acesso em: 4 mar. 2018.

AMORIM, Maria das Dores Daros. O movimento dos professores da rede pública estadual de Santa Catarina e sua luta pela participação. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 13, n. 23, p. 79-99, jan. 1995. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/10484/9972>. Acesso em: 3 mar. 2019.

ANDE; ANPED; CEDES. Carta de Goiânia. **Educação & Sociedade**, ano VIII, n. 25, p. 5-10, dez. 1986. Disponível em: <http://www.gppege.org.br/ArquivosUpload/1/file/Carta%20de%20Goi%C3%A2nia%20%20a%205%20de%20Setembro%20de%201986.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ANDERSON, Gary. Privatizando subjetividades: como a Nova Gestão Pública (NGP) está criando o “novo” profissional da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 593-626, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79297/46233>. Acesso em: 11 dez. 2018.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. In: EMIR, Sader; GENTILI, Pablo Gentil (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: As políticas Sociais e o Estado Democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

ANDRADE, Carlos Drummond de. **A rosa do povo**. 25. ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.

APPLE, Michael W. Entre o neoliberalismo e o neoconservadorismo: educação e conservadorismo em um contexto global. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). **Globalização e educação**: perspectivas críticas. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 45-57.

ARROYO, Miguel Gonzáles. A administração da educação é um problema político. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 1, n. 1. p.122-129, 1983.

Disponível em < <https://seer.ufrgs.br/rbpae/issue/viewIssue/3187/417>> Acesso 19 de jul. de 2019.

ARROYO, Miguel Gonzáles. **Currículo: território em disputa**. 5. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

BALL, Stephen J. Diretrizes políticas globais e relações políticas locais em Educação. **Currículo sem Fronteira**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 99-116, jul./dez. 2001. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/volliss2articles/ball.htm>. Acesso 19 de jul. de 2019.

_____. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 35, n. 126, p. 539-564, set./dez. 2005. Disponível em <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/cp/article/view/447>. Acesso 19 de jul. de 2019.

_____. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, v. 15, n. 002, p. 3-23, 2002. Disponível em <http://josenorberto.com.br/BALL.%2037415201.pdf>. Acesso 19 de jul. de 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: 70, 2016.

BARLETA, Ilma de Andrade. **A gestão educacional no plano de ações articuladas do município de Macapá-AP: concepções e desafios**. 2015. 218 f. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2015. Programa de Pós-Graduação em Educação.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Orgs.). **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos Líquidos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BAVARESCO, Paulo. **Ciclos Econômicos Regionais: modernização e empobrecimento no Extremo Oeste catarinense**. Chapecó: Argos, 2005.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BIRKNER, Walter Marcos Knaesel; TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; BAZZANELLA, Sandro Luiz. A descentralização em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, ano 57, n. 275, p. 68-77, out./dez. 2010. Disponível em http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=897. Acesso 01 de jul. de 2018.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. 14. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2017.

BOLLMANN, Maria da Graça Nóbrega; AGUIAR, Letícia Carneiro. LDB: projetos em disputa: da tramitação à aprovação em 1996. In: **Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)** - v. 10, n. 19. p. 407-428, 2016. Brasília: CNTE, 2007. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/viewFile/703/705>. Acesso em: ago. 2018.

BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação**. 8. ed. 6. reimp. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BORGES, André. Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, p. 125-138, jun. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n52/18069.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

BORIN, Aline. **A Gestão Escolar na Proposta Curricular de Santa Catarina: intencionalidades e tensionamentos**. 2017. 162 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2017. Disponível em: <https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/1139/1/BORIN.pdf>. Acesso em: 10 set. 2018.

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo Científico**. São Paulo: EdUnesp, 2004.

BRANDÃO, Lucas. A sociedade da informação em rede aos olhos de Manuel Castells. **Comunidade, cultura e arte**, 24 jun. 2018. Disponível em: <https://www.comunidadeculturaearte.com/a-sociedade-da-informacao-em-rede-aos-olhos-de-manuel-castells>. Acesso em: 29 jul. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Decreto n. 6.094, de 24 de abril de 2007. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007.

_____. Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 dez. 2016.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Plano Nacional de Educação PNE 2014-2024: Linha de Base**. Brasília, DF, 2015.

_____. Lei n. 7.398, de 4 de novembro de 1985. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 nov. 1985.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996.

_____. Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 10 jan. 2001.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jun. 2014.

_____. Lei n. 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Reforma do Ensino Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 fev. 2017.

BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto. Globalização e educação: uma introdução. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Trad. Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004.

CÂMARA, Rosana Hoffman. Análise de conteúdo: da teoria à prática em pesquisas sociais aplicadas às organizações. **Gerais, Rev. Interinst. Psicol.** Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 179-191, jul. 2013. Disponível em:

http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1983-82202013000200003&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 9 jun. 2019.

CAMPOS, Roselane Fátima. Fazer mais com menos – gestão educacional na perspectiva da CEPAL e da UNESCO. GT: Estado e Política Educacional / n. 05. In: 28. Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, MG, 16 a 19 de outubro de 2005.

CÂNDIDO, Rita de Kássia. **Gestão Democrática da Escola: possibilidades e dificuldades na percepção dos pais e dos gestores do Ensino Fundamental**. 2016. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, 2016. Disponível em:

<https://repositorio.unesp.br/handle/11449/137999>. Acesso em: 4 mar. 2018.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. A Educação Básica brasileira e as novas relações entre o Estado e os empresários. **Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)**, v. 11, p. 525-541, 2017. Brasília: CNTE, 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/800/pdf>. Acesso em: set. 2018.

_____. Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADEs): nova oportunidade de negócios educacionais para as organizações do setor privado. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 35, n. 1, p. 57-76, maio 2019. ISSN 2447-4193. Disponível em:

<https://seer.ufrgs.br/rbpaee/article/view/93095>. Acesso em: 18 jun. 2019.

_____. Política e Gestão da Educação: explorando o significado dos termos. **Série-Estudos – Periódico do Programa de Pós-Graduação em Educação da UCDB**, [S.l.], p. 77-96, abr. 2016. ISSN 2318-1982. Disponível em: <http://www.serie-estudos.ucdb.br/index.php/serie-estudos/article/view/945>. Acesso em: 3 jan. 2019.

_____. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. **Educ. Soc.** [online]. 2009, vol.30, n.109, pp.1139-1166. ISSN 0101-7330. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a11.pdf>. Acesso em 18 jul. 2018.

CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política; conferência**. Belém (Portugal): Imprensa Nacional, 2005.

CEPAL/UNESCO. **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**. Naciones Unidas. Santiago de Chile, ago. 1992. Disponível em:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2130/1/S9250755_es.pdf. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, ago. 1996. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000150253>. Acesso em: 23 abr. 2019.

_____. *Invertir mejor, para invertir mas: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y Caribe*. Santiago, Chile, 2005.

CHARLOT, Bernard. A Escola e o Trabalho dos Alunos. **Sísifo**. Revista de Ciências da Educação, São Paulo, n. 10, p. 89-96, 2009. Disponível em <<https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/236044>> Acesso em 19 de jul. 2019.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à filosofia**. São Paulo: Ática, 2000.

CITELLI, Adilson. Bertold Brecht: comunicação, poesia e revolução. **Comunicação & Educação**, São Paulo, ano 12, n. 2, p. 109-112, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/comueduc/article/view/37645/40359>. Acesso em: 30 set. 2018.

CLEMENTE, Josafá da Conceição. **Gestão escolar na escola pública: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática**. 2015. 178 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2015. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/99>. Acesso em: 11 mar. 2018.

CONSELHO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE SANTA CATARINA (CEE). **Proposições de novos rumos para a qualidade da educação em Santa Catarina: visão do CEE sobre a avaliação da OCDE**. Florianópolis, 2012.

CONTI, Celso Luiz Aparecido; LIMA, Emília Freitas de; NASCENTE, Renata Maria Moschen. Visões de diretoras de escola sobre políticas públicas e determinações legais educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 771-790, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79307>. Acesso em: 11 dez. 2018.

COSTA, Elisângela André da Silva; LIMA, Maria Socorro Lucena; LEITE, Maria Cleide da Silva Ribeiro. A construção da profissionalidade do gestor escolar: concepções e práticas. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 1, p. 65-84, set. 2015. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/58915>. Acesso em: 4 jun. 2019.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil: dados e direções**. Rio de Janeiro: Dp&A, 2002.

COUTINHO, Luzenir Poli; LAGARES, Rosilene. Dilemas da gestão democrática da educação frente ao contexto da Nova Gestão Pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 835-849, dez. 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/76080>. Acesso em: 18 set. 2018.

CRUZ NETO, Tiago Leandro da. **As representações sociais sobre a participação democrática de gestores de escolas públicas em Alagoas**. 2014. 214 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/13028>. Acesso em: 11 mar. 2018

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 23, n. 3, mar. 2011. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/19144>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000200010&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 19 maio 2019.

_____. Gestão democrática dos sistemas públicos de ensino. In: OLIVEIRA, Maria Auxiliadora Monteiro (Org.). **Gestão educacional: novos olhares, novas abordagens**. 10. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 15-21.

_____. O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis: Vozes, 2009. p. 199-206.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DAROS, Maria das Dores. **Em busca da participação: a luta dos professores pela democratização da educação**. Florianópolis: NUP, 1999. 164p. (Teses Nup).

DEMO, Pedro. **Educar pela pesquisa**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2003.

_____. **Participar é conquista: noções de política social participativa**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1988.

_____. **Ser professor é cuidar que o aluno aprenda**. Porto Alegre: Mediação, 2004.

DIÁRIO CATARINENSE. **Transição para eleição de diretores em SC começa nas escolas estaduais**. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2014/03/transicao-para-eleicao-de-diretores-em-sc-comeca-nas-escolas-estaduais-4455467.html>. Acesso em: 31 dez. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 95-118.

_____. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016. 48 p.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na Concepção de Gestão Pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. UFPR, 251 p. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

_____; ADRIÃO, Theresa Maria de Freitas. n. 8 - A seleção de dirigentes escolares no Brasil: oscilações entre diferentes estratégias. **Jornal de Políticas Educacionais**, [S.l.], v. 11, set. 2017. ISSN 1981-1969. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49788>. Acesso em: 31 dez. 2018.

_____; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a Gestão democrática e o Gerencialismo na/da gestão da educação no Brasil. **Revista Pedagógica Unochepecó**, Chapecó, v. 16, p. 221-248, 2014. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/pedagogica/article/view/2851>. Acesso em 19 de jul. 2019.

DUSSEL, Inés. A transmissão cultural assediada: metamorfose da cultura comum na escola. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 39, n. 137, p. 351-365, ago. 2009. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742009000200002&lng=en&nrm=iso. Acesso em 21 jan. 2019.

DUSSEL, Inés. O currículo híbrido: domesticação ou pluralização das diferenças? In: LOPES, Alice Casimiro; MACEDO, Elizabeth (Orgs.). **Currículo: Debates Contemporâneos**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2010, p.55-77. v 2.

DUWE, Ricardo. O liberalismo conservador das elites catarinenses e a ditadura civil-militar: breves apontamentos sobre um possível diálogo. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 2015, Florianópolis. **Anais eletrônicos ANPUH**. Florianópolis: ANPUH, 2015. p. 1-18. Disponível em: http://www.snh2015.anpuh.org/resources/anais/39/1428357266_ARQUIVO_RicardoDuwe.pdf. Acesso em: 4 out. 2018.

Escolas estaduais de SC iniciam eleição dos novos diretores. **NSC Total**, Cotidiano, Florianópolis, 26 nov. 2015. Disponível em <https://www.nsctotal.com.br/noticias/escolas-estaduais-de-sc-iniciam-eleicao-dos-novos-diretores>. Acesso em: 10 set. 2018.

E.E.B. SARA CASTELHANO KLEINKAUF. **Projeto Político-Pedagógico**. Guaraciaba, 2017.

EIDT, Paulino. **Porto Novo**: da escola paroquial ao processo de nucleação escolar: uma identidade em crise. Ijuí, RS: UNIJUÍ, 1999.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 9. ed. São Paulo: Universidade de São Paulo, Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 2001. (Didática; 1).

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA – FIESC. **Gestão democrática da educação**: da base legal à prática na escola. Florianópolis, 2017.

FEIGES, Maria Madselva. **Eleição de diretores no Paraná**: uma análise dos planos de ação na gestão das escolas estaduais de Curitiba – Triênio 2012-2014. 2013. 204 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/31891>. Acesso em: 12 mar. 2018.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

_____. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FONSECA, Marília. Planos de governo e educação brasileira: do regime militar aos tempos atuais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 30, n. 2, p. 251-268. fev. 2015. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/53660>. Acesso em: 9 dez. 2018.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 2. ed. Brasília: Liber Livro, 2005.

FRANZEN, Douglas Orestes; BAVARESCO, Paulo Ricardo; FRANZEN, Tioles Ediel. Políticas de colonização no extremo oeste catarinense e seus reflexos na formação da sociedade regional. **Revista Eletrônica Trilhas da História**, Três Lagoas, v. 3, p. 86-104, 2013. Disponível em: <http://seer.ufms.br/index.php/RevTH/article/view/445>. Acesso em: 20 set. 2018.

FREIRE, Paulo. **A educação na cidade**. São Paulo: Cortez, 1995.

_____. **A importância do ato de ler**. São Paulo: Cortez, 1982.

_____. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 54. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2016.

_____. **Professora sim, tia não: cartas a quem ousa ensinar**. São Paulo: Olho D'Água: 1997.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A gênese das teses do Escola sem Partido: esfinge e ovo da serpente que ameaçam a sociedade e a educação. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Escola 'sem' partido**. Rio de Janeiro: LPP/UERJ, 2017. p. 17-34.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1995.

FUJIYE, Tieko. **O princípio da gestão democrática e a participação nos conselhos de escola**. 2014. 112 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://bibliotecatede.uninove.br/bitstream/tede/771/1/Tieko%20Fujiye.pdf>. Acesso em: mar. 2018.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Coleção Questões da Nossa Época; v. 24).

_____. **Gestão Democrática com Participação Popular no planejamento e na organização da educação nacional**. 2014. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf. Acesso em: 4 jun. 2019.

_____. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para sua realização In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

_____; ROMÃO, José E. (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GALEANO, Eduardo. **As palavras andantes**. 4. ed. Tradução Eric Nepomuceno. Porto Alegre: L&PM, 1994. p. 310.

GAMBOA, Silvio Sánchez. **Pesquisa em educação**: métodos e epistemologias. Chapecó: Argos, 2007.

GATTI, Bernadete Angelina. A construção metodológica da pesquisa em educação: desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 28, n. 1, p. 13-34, abr. 2012. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/36066/23315>. Acesso em: 09 jul. 2018.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis: Vozes, 1998.

_____. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das maiorias. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: a crítica ao neoliberalismo em educação. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 215-237.

GEWIRTZ, Sharon; BALL, Stephen J. Do modelo de gestão do “Bem-Estar Social” ao novo gerencialismo: mudanças discursivas sobre gestão escolar no mercado educacional. In: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson. **Políticas educacionais**: questões e dilemas. São Paulo: Cortez, 2011. p. 193-221.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

GRACINDO, Regina Vinhaes. **Gestão democrática nos sistemas e na escola**. Brasília: Universidade de Brasília, 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/11gesdem.pdf>. Acesso em: 21 set. 2018.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**: história e implicações. 5. ed. São Paulo: Loyola, 2014.

HYPOLITO, Álvaro. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro, SP, v. 21, n. 38, p. 59-78, out./dez. 2011. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/educacao/article/view/5265/4147>. Acesso em: 3 jun. 2018.

HOBBSAWM, Eric. **A era dos extremos**: o breve século XX. 1941-1991. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

_____. **Tempos interessantes**: uma vida no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Brasil/SC. Panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/panorama>. Acesso em: 21 jan. 2019.

LESSARD, Claude; CARPENTIER, Anyléne. **Políticas educativas: a aplicação na prática.** Tradução Stephania Matousek. Petrópolis: Vozes, 2016.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e Gestão da Escola: teoria e prática.** 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Heccus, 2017.

_____.; OLIVEIRA, João Ferreira de Oliveira; TOSCHI, Mirza Seabra. **Educação escolar: políticas, estruturas e organização.** 10. ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

LIMA, Licínio C. **Organização escolar e democracia radical: Paulo Freire e a governação democrática da escola pública.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

_____. Políticas Educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 21, n. 38, p. 1-18, out./dez. 2011.

_____. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, [S.l.], v. 34, n. 68, p. 15-28, abr. 2018a. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/educar/article/view/57479>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Privatização *lato sensu* e impregnação empresarial na gestão da educação pública. **Currículo Sem Fronteiras**, v. 18, n. 1, p. 129-144, jan./abr. 2018b. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol18iss1articles/lima.pdf>. Acesso em: 4 out. 2018.

LIMA, Márcio Alexandre Barbosa; SANTOS, Robson dos. As formas de provimento do cargo de direção das escolas municipais e os desafios aos PNE: uma análise a partir da MUNIC e da ESTADIC (2014). **Cadernos de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais**, Brasília, 2018.

LORENÇO, Ana Antunes. Diretores de escolas estaduais de SC serão escolhidos com participação da comunidade escolar. **NSC DC**, 15 out. 2013. Disponível em: <http://dc.clicrbs.com.br/sc/noticias/noticia/2013/10/diretores-de-escolas-estaduais-de-sc-serao-escolhidos-com-participacao-da-comunidade-escolar-4300583.html>. Acesso em: 21 jan. 2019.

LUCKESI, Cipriano Carlos. **Filosofia da Educação.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LUNA, Sérgio. O falso conflito entre tendências metodológicas. In: FAZENDA, I. C. A. (Org.). **Metodologia da pesquisa educacional.** 3. ed. São Paulo: Cortez, 1994. p. 23-33.

MACHADO, Antonio. **Poesias completas.** 14. ed. Madri: Calpe, 1973. p. 158.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para uma análise de políticas educacionais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 27, n. 94, p. 47-69, abr. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 15 maio 2019.

_____. Reflexões sobre o objeto de estudo da política educacional. **Laplage em Revista**, [S.l.], v. 4, n. 1, p. 186-201, jan. 2018. ISSN 2446-6220. Disponível em: <http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/399/649>. Acesso em: 24 abr. 2019.

_____; FERREIRA, Márcia dos Santos; TELLO, César. Análise de políticas: fundamentos e principais debates teórico-metodológicos. In: BALL, S. J.; MAINARDES, J. (Orgs.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. p. 143-172.

MARCATO, Célio Tiago. **Gestão Democrática da Escola Pública**: a participação como princípio da democracia. 2017. 72 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2017. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/9355>. Acesso em: 11 mar. 2018.

MARQUES, Luciana Rosa. Gestão democrática da educação: os projetos em disputa. In: **Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)**, v. 8, p. 463-471. Brasília: CNTE, 2014. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/453>. Acesso em: 22 ago. 2018.

MARQUETTI, Délcio. **Bandidos, forasteiros e intrusos**: história do crime no oeste catarinense na primeira metade do século XX. Chapecó: Argos, 2008.

MARTINS, Fernando José; ALMEIDA, Janaina Aparecida de Mattos. Movimento social e educação: o caso do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública: um movimento? In: REUNIÃO CIENTÍFICA REGIONAL ANPED SUL, XI, 2016, Curitiba. **Trabalhos Completos**. Curitiba: UFPR, 2016. p. 1-11. Disponível em: http://www.anpedsul2016.ufpr.br/portal/wp-content/uploads/2015/11/Eixo-3_FERNANDO-JOS%C3%89-MARTINS-JANAINA-APARECIDA-DE-MATTOS-ALMEIDA.pdf. Acesso em: 26 ago. 2018.

MELO, Lúcia de Fátima; TORRES, Mário Roberto Machado. A função de diretor de escola pública no estado do acre e sua política de formação e remuneração. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 811-833, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/75846/46228>. Acesso em: 11 dez. 2018.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 75, p. 84-108, ago. 2001

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital**. Trad. Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 21. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Fórum Nacional de Educação. **Conae 2014**: Conferência Nacional de Educação: Documento-Referência. Brasília, 2013. Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/doc_referencia.pdf. Acesso em: 14 abr. 2018.

MIRANDA, Paula Roberta; PASQUINI, Adriana. As bases teóricas e legais da gestão democrática da escola pública no Brasil pós-1990. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS “HISTÓRIA, SOCIEDADE E EDUCAÇÃO NO BRASIL”, João Pessoa, 2012. **Anais Eletrônicos**. João Pessoa: UFPB, 2012. p. 1418-1435. Disponível em:

http://www.histedbr.fe.unicamp.br/acer_histedbr/seminario/seminario9/PDFs/2.46.pdf. Acesso em: 31 ago. 2018.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Educação, Revista da Faculdade de Educação**, Porto Alegre, ano XXII, n. 37, p. 7-32, mar. 1999.

MORAES, Telma Elizabete de. **Sentidos e significações da gestão democrática: da previsibilidade à efetividade nas escolas públicas estaduais do município de Itapetininga/SP**. 2015. 237 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) – Universidade Federal de São Carlos, Sorocaba, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/2809>. Acesso em: 20 mar. 2018.

MORROW, Raymond A.; TORRES, Carlos Alberto. Estado, globalização e políticas educacionais. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos Alberto (Orgs.). **Globalização e educação: perspectivas críticas**. Tradução Ronaldo Cataldo Costa. Porto Alegre: Artmed, 2004. p. 27-44.

NARDI, Elton Luiz. Autonomia da escola e regulação da qualidade: (pro)posições da CEPAL para políticas de gestão da educação na América Latina. In: NARDI, Elton Luiz; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto de; VIANA, Isabel Maria Torre Carvalho. **Políticas públicas e regulação da educação: temas em debate**. Joaçaba: Unoesc, 2015a.

_____. Descentralização da gestão e autonomia da escola: orientações da Cepal para a reorganização institucional da educação. **Roteiro**, Joaçaba, v. 35, n. 2, p. 205-230, jul./dez. 2010. Disponível em:

http://editora.unoesc.edu.br/index.php/roteiro/article/viewFile/263/pdf_34. Acesso em: 8 abr. 2019.

_____. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 649-666, dez. 2015b. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/59089>. Acesso em: 9 dez. 2018.

NASCIMENTO, Leila Procópio do. **Novas formas de gestão da escola pública: implicações sobre o processo de democratização da gestão**. 2015. 455 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/135399>. Acesso em: 20 dez. 2018.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educ. Real**. Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/edreal/v37n2/03.pdf>. Acesso em: 12 maio 2019.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, 2004.

_____. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: contradições entre a busca da eficiência e a ampliação do direito à educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 625-646, jul./set. 2015.

_____; DUARTE, Alexandre William Barbosa; CLEMENTINO, Ana Maria. A Nova Gestão Pública no contexto escolar e os dilemas dos(as) diretores(as). **Revista Brasileira de Política**

e **Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 707-726, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79303/46239>. Acesso em: 11 dez. 2018.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. Sala Ambiente Políticas e Gestão na Educação, Unidade II, 2008. Disponível em: http://escoladegestores.mec.gov.br/site/4-sala_politica_gestao_escolar/pdf/texto2_1.pdf. Acesso em: 01 ago. 2018.

OREALC/UNESCO. **Proyeto Principal de Educación**. PROMEDLAC IV. Declaración de Quito. Quito, abr. 1991.

ORGANIZAÇÃO DE ESTADOS IBERO-AMERICANOS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA – OEI. **Metas Educativas 2021**: La educación que queremos para la generación delos bicentenarios. Madrid, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Avaliações de Políticas Nacionais de Educação**: Estado de Santa Catarina, Brasil. Paris: OCDE, 2010.

PACHECO, Neiva Maria da Rosa. **Gestão democrática e a relação escola-comunidade**: um estudo sobre a experiência do Morro da Cruz, Florianópolis, SC. 2007. 220 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2007.

PALÚ, Janete; RAUBER, Vanessa Daiane; PETRY, Oto João. O conhecimento poderoso e a influência dos poderosos na conformação do conhecimento e currículo escolar. In: FUCHS et al. (Orgs.). **Pesquisas e escritas contemporâneas**: dialogando com a pluralidade de vozes. São Carlos, SP: Pedro & João, 2018.

PARO, Vitor Henrique. **Eleições de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. São Paulo: Xamã. 2003.

_____. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Pensamento Educacional, Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set./dez. 2011. Disponível em: <https://seer.utp.br/index.php/a/article/view/982>. Acesso em: 19 de jul. 2018.

_____. **Diretor escolar educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

_____. Escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**, Pensamento Educacional, Curitiba, v. 6, n. 14, p. 36-50, set. /dez. 2011. Disponível em: <http://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2015/03/elei%C3%A7%C3%A3o-e-forma%C3%A7%C3%A3o-de-diretores.pdf>. Acesso em: 6 maio 2018.

_____. **Crítica da Estrutura da Escola**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2016a.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016b.

_____. **Por dentro da escola pública**. 4ª ed. rev. São Paulo: Cortez, 2016c.

_____. **Gestão Escolar, Democracia e Qualidade do Ensino**. 2ª ed. rev. São Paulo: Intermeios, 2018.

PATEMAN, Carole. **Participação e Teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PERONI, Vera Maria Vidal; COMERLATTO, Luciani Paz. Parceria público-privada e a gestão da educação: o Programa Gestão Nota 10 do Instituto Ayrton Senna. **Perspectiva**, Florianópolis, v. 35, n. 1, p. 113-133, mar. 2017. ISSN 2175-795X. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/perspectiva/article/view/2175-795X.2017v35n1p113>. Acesso em: 19 mai. 2019.

_____; FLORES, Maria Luiza Rodrigues. Sistema Nacional, Plano Nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, maio/ago. 2014. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16342>> Acesso em: 19 jul. 2019.

_____; SCHEIBE, Leda. Privatização da e na educação: projetos societários em disputa. **Retratos da Escola/ Escola de Formação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (Esforce)**, v. 11, p. 387-392, Brasília: CNTE, 2017. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/800/pdf>. Acesso em: set. 2018.

PETRY, Oto João; SUDBRACK, Edite Maria. Projeto político-pedagógico, gestão escolar e a construção da qualidade social emancipadora da escola. In: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2015, Curitiba. **Anais...** Curitiba: PUCPR, 2015. Disponível em: http://educere.bruc.com.br/arquivo/pdf2015/22072_10841.pdf. Acesso em: 9 set. 2018.

PIRES, Daniela de Oliveira. Os desafios para a consolidação do estado social e de direito brasileiro e as consequências para a gestão democrática da educação. In: PERONI, Vera Maria Vidal; LIMA, Paula Valim de; KADER, Carolina Rosa (Orgs.). **Redefinições das fronteiras entre o público e o privado: implicações para a democratização da educação**. São Leopoldo: Oikos, 2018. p. 105-114.

POLI, Jaci. Caboclo: pioneirismo e marginalização. In: CENTRO DE ORGANIZAÇÃO DA MEMÓRIA SÓCIO-CULTURAL DO OESTE – CEOM (Org.). **Para uma História do Oeste Catarinense: 10 anos de CEOM**. Chapecó: Unoesc, 1995. v. 1. p. 71-110.

QEDU. **Santa Catarina**. Disponível em: <<https://www.qedu.org.br/estado/124-santa-catarina/censo-base>>. Acesso em: 31 dez. 2018.

QUINTANA, Mario. **Nova Antologia Poética**. 12. ed. São Paulo: Globo, 2007. (Coleção Mario Quintana).

RAUBER, Vanessa Daiana. **Currículo escolar nos planos de gestão de escolas públicas estaduais de Santa Catarina: campos em disputa**. 2019. 205 p. Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2019.

REIS, Isaura. Governança e regulação da educação: perspectiva e conceitos. **Educação, Sociedade e Culturas**, n. 39, p. 101-118, 2013. Disponível em: <https://www.fpce.up.pt/ciie/sites/default/files/07.IsauraReis.pdf>. Acesso em 19 de jul. 2019.

RENK, Arlene. **A luta da erva**: um ofício étnico da nação brasileira no oeste catarinense. 2. ed. Chapecó: Grifos, 2006.

RODRIGUES, Bruna Luiza Souza. **Projetos em disputa**: eleições diretas para diretores nas escolas estaduais de Santa Catarina. 2013. 56 p. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Pedagogia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/163065>. Acesso em 19 de jul. 2019.

ROMÃO, José Eustáquio. Gestão Democrática do Ensino Público: condição da reforma educacional brasileira. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Orgs.). **Autonomia da escola**: princípios e propostas. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

ROSSETO, Santo. Síntese histórica da região oeste. **Cadernos do CEOM**, Chapecó, v. 4, p. 7-15, 1989. Disponível em: <https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/rcc/article/view/2105>. Acesso em 19 de jul. 2019.

SALTMAN, Kennet. A “corporatização” e o controle das escolas. In: APPLE, Michael; AU, Wayne; GANDIN, Luís Armando. **Educação crítica**: análise internacional. Trad. Vinícius Ferreira. Revisão técnica de Luís Armando Gandin. Porto Alegre: Artmed, 2011.

SANCHES, Sandra Maria. **A atuação do diretor de escola**: entre o discurso e a gestão e a prática da gerência. 2014. 94 p. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/handle/handle/10438>. Acesso em: 17 dez. 2018.

SANTA CATARINA. **Começa o novo processo de escolha dos diretores escolares em SC**. 21 mar. 2014a. Notícias. Notícias por tema. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/educacao-noticias/comeca-o-novo-processo-de-escolha-dos-diretores-escolares-em-sc>. Acesso em: 28 dez. 2018.

_____. Constituição Estadual de Santa Catarina. **Diário da Constituinte**, n.º 039-A, Florianópolis, 5 out. 1989.

_____. Decreto n. 03, de 18 de janeiro de 2019. Dispõe sobre o processo de desativação das Agências de Desenvolvimento Regionais (ADRs) e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20938, 21 jan. 2019a.

_____. Decreto n. 1.281, de 28 de agosto de 2017. Altera os arts. 9º, 10, e 11 do Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades, e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n.º 20.606, 29 ago. 2017a.

_____. Decreto n. 1.503, de 21 de fevereiro de 2018. Desativa as Agências de Desenvolvimento Regional que menciona. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.714, 21 fev. 2018a. Disponível em: <http://server03.pge.sc.gov.br/LegislacaoEstadual/2018/001503-005-0-2018-003.htm>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Decreto n. 1.794, de 15 de outubro de 2013. Dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 19.683, 16 out. 2013.

_____. Decreto n. 144, de 12 de junho de 2019. Dispõe sobre a estrutura organizacional e a denominação dos cargos em comissão das funções de confiança dos órgãos e das entidades da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 21031, 12 jun. 2019b.

_____. Decreto n. 243, de 1º de julho de 2015. Altera o Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e profissional da rede estadual de ensino em todos níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.091, 2 jul. 2015a.

_____. Decreto n. 284, de 3 de agosto de 2015. Altera o art. 9º do Decreto n. 1.794, de 2013 que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, 4 ago. 2015b.

_____. Decreto n. 307, de 17 de agosto de 2015. Altera o Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.124, 18 ago. 2015c.

_____. Decreto n. 359, de 9 de setembro de 2015. Altera o Decreto n. 1.794, de 2013, que dispõe sobre a Gestão Escolar da Educação Básica e Profissional da rede estadual de ensino, em todos os níveis e modalidades. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, 10 set. 2015d.

_____. **Decreto oficializa desativação das ADRs em Santa Catarina**. 21 jan. 2019c. Disponível em: <http://www.sc.gov.br/index.php/noticias/temas/institucional/decreto-oficializa-desativacao-das-adrs-em-santa-catarina>. Notícias. Notícias por tema. Acesso em: 23 jan. 2019.

_____. **Descubra a sua região**. 2018b. Disponível em: <https://www.sc.gov.br/index.php/regionais>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Lei 6709, de 12 de dezembro de 1985. Institui eleições e estabelece normas para a escolha de diretores das escolas públicas estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 12.855 de 12 dez. 1985.

_____. Lei complementar n. 170, de 7 de agosto de 1998. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Educação. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 15.987, 21 ago. 1998.

_____. Lei complementar n. 243, de 30 de janeiro de 2003. Estabelece nova Estrutura Administrativa do Poder Executivo. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, 31 jan. 2003.

_____. Lei Complementar n. 668, de 28 de dezembro de 2015. Dispõe sobre o Quadro de Pessoal do Magistério Público Estadual, instituído pela Lei Complementar n. 1.139, de 1992, e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.209, 31 dez. 2015e.

_____. Lei n. 16.794, de 14 de dezembro de 2015. Aprova o Plano Estadual de Educação (PEE) para o decênio 2015-2024 e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.205, 15 dez. 2015f.

_____. Lei n. 16.795, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe sobre a transformação das Secretarias de Estado de Desenvolvimento Regional em Agências de Desenvolvimento Regional, extingue cargos e estabelece outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.207, 17 dez. 2015g.

_____. Lei nº 16.861, de 28 de dezembro de 2015. Disciplina a admissão de pessoal por prazo determinado no âmbito do Magistério Público Estadual [...]. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.209 de 31 dez. 2015n.

_____. Lei n. 6.844, de 29 de julho de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual do Estado de Santa Catarina. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, 31 jul. 1986.

_____. Lei n. 8.040, de 26 de julho de 1990. Dispõe sobre as funções de direção de escolas públicas, forma de escolha de diretores e dá outras providências. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 13.995 de 27 jul. 1990.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Democratização da educação**: a opção dos catarinenses. Plano Estadual de Educação de Santa Catarina: 1985-1988. Florianópolis, 1984.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Diretoria de Gestão da Rede Estadual. **Diretrizes para o Conselho Deliberativo Escolar**. Florianópolis, mar. 2018c. Disponível em: <https://drive.google.com/drive/folders/1urvS1tkqgCvB5KduICF9UIY47vvpvn70>. Acesso em: 24 maio 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Edital n. 07/SED, de 13 de março de 2014b. **Diário Oficial**, n. 19814, de 13 maio 2014. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2014-567/editais-422>. Acesso em: 4 jan. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Edital n. 16/SED, de 02 de julho de 2015**. Comunica que estão abertas as inscrições para o processo de escolha dos Planos de Gestão das Unidades Escolares de Educação Básica e Profissional, da Rede Estadual de Ensino, em todos os níveis e modalidades de ensino para a designação da função de Diretor das escolas públicas estaduais, nos termos do Decreto SC nº 1794/13, com alterações introduzidas pelo Decreto n. 243/15 e da Portaria N/24/SED/SC/15. Florianópolis, 2 jul. 2015h. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Edital n. 021/SED, de 18 de agosto de 2015**. Retifica o Edital n. 16/2015. Florianópolis, 18 ago. 2015i. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em: 20 set. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Edital n. 023/SED, de 25 de agosto de 2015. Abre inscrições e define normas do processo de seleção para a contratação de consultores. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.130 de 26 ago. 2015j.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Educação em números**. 2018d. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/educacao-em-numeros>. Acesso em: 18 set. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Gerências Regionais de Educação**. 2019d. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/secretaria/gerencias-regionais-de-educacao>. Acesso em mar. 2019

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Gestão Escolar**. 2018e. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/servicos/professores-e-gestores/29052-plano-gestao-escolar-3>. Serviços. Professores e Gestores. Acesso em: 8 set. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Gestão escolar: orientações para o gestor escolar: instrumento destinado à orientação e suporte de trabalho para Diretores de Escola**. 2016. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2016>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação e Inovação. **Plano Estadual de Educação: a sociedade construindo a educação dos catarinenses**. Florianópolis, 2004. Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/pee/pee_sc.pdf. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Plano Estadual de Educação de Santa Catarina: decênio 2015-2024: Fundamentação Legal, Histórico dos Planos e Análise Situacional**. Florianópolis, 2015k.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 01, de 22 de janeiro de 2014. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 19.743, em 23 jan. 2014c.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 05, de 18 de março de 2014. Regulamenta as atribuições e a composição da Comissão Estadual de Gestão Escolar, da Comissão Regional de Gestão Escolar e da Comissão Escolar de Gestão. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 19.780, em 19 mar. 2014d.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Portaria n. 24, de 2 de julho de 2015. Regulamenta o processo de seleção dos Planos de Gestão das Unidades Escolares da Educação Básica e Profissional da rede estadual de educação, em todos os níveis e modalidades de ensino, e o exercício da função de diretor de escola. **Diário Oficial**, Florianópolis, SC, n. 20.092, 3 jul. 2015l.

_____. Secretaria de Estado da Educação. Processo 2015. **Diretores escolhidos – lista final**. 19 jul. 2016b. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568>. Acesso em: 2 jan. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Proposta Curricular uma contribuição para a escola pública do Pré-Escolar, 1º Grau, 2º Grau e Educação de Adultos**. Florianópolis, 1991.

_____. Secretaria de Estado da Educação e do Desporto. **Proposta Curricular de Santa Catarina: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Médio: Formação docente para educação infantil e séries iniciais**. Florianópolis: COGEN, 1998.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **Termo de Compromisso Diretores e Assessores**. 01. dez. 2015m. Disponível em: <http://www.sed.sc.gov.br/index.php/documentos/plano-de-gestao-escolar-409/processo-2015-568?limit=20&limitstart=20>. Acesso em: 17 jul. 2018.

_____. Secretaria de Estado da Educação. **WEBGESC/Plano de Gestão Escolar 2016-2019**. 2018f. Disponível em: <http://sistemas2.sed.sc.gov.br/webgesc>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Secretaria de Estado do Planejamento. **Cartografia**. 2015. Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/visualizar-biblioteca/acoes/mapas/mapas-1/secretarias-regionais/611--14/file>. Acesso em: 18 set. 2018.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. O recente processo de descentralização e de gestão democrática da Educação no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 73, n. 174, p. 219-241, 1992. Disponível em <http://rbep.inep.gov.br/index.php/rbep/article/view/1254/1228>. Acesso em 01 de jan. 2019.

SANTOS, David Moiseis Barreto. Zygmunt Bauman: vida, obra e influências autorais. **Cadernos Zygmunt Bauman**, v. 4, n. 8, p. 83-113, 2014. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/bauman/article/view/2893/1119>. Acesso em: 29 jul. 2018.

SANTOS, Maria Helena de Castro, **Governabilidade, governança e capacidade governativa**: algumas notas. Brasília: MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/819/1/11texto.pdf>. Acesso em: 18 jul. 2018.

SANTOS, Milton. **Por outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2010.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2013.

SCALABRIN, Ionara Soveral. **“Mérito, desempenho” e “participação”**: adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. 2018. 386 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2018. Disponível em <http://tede.upf.br/jspui/handle/tede/1677>. Acesso em 02 mai. 2019.

SCHNEIDER, Marilda; NARDI, Elton. O potencial do IDEB como estratégia de accountability da qualidade da educação básica. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 27-44. set. 2013. Disponível em <https://seer.ufrgs.br/rbpa/article/view/42819>. Acesso em 20 mar. 2019.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter** – consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo. 17. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SERPA, Aline da Silva. **Planos de Gestão Escolar**: nova estratégia de governança das escolas públicas estaduais de Santa Catarina. 2018. 160 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2018. Disponível em <https://rd.uffs.edu.br/handle/prefix/2233>. Acesso em 20 fev. 2019.

SHIROMA, Eneida Oto. Gerencialismo e formação de professores nas agendas das organizações multilaterais. **Momento – Diálogos em Educação**, [S.l.], v. 27, n. 2, p. 88-106, ago. 2018. ISSN 2316-3100. Disponível em: <https://periodicos.furg.br/momento/article/view/8093>. Acesso em: 12 maio 2019.

_____. Redes sociais e hegemonia: apontamentos para estudos de política educacional. *In*: AZEVEDO, Mario Luiz Neves de; LARA, Angela Mara de Barros (Orgs.). **Políticas para a educação: análises e apontamentos**. Maringá, PR: EDUEM, 2011.

_____; GARCIA, Rosalba Maria Cardoso; CAMPOS, Roselane Fátima. Conversão das “almas” pela liturgia da palavra: uma análise do discurso do movimento Todos pela Educação. *In*: BALL, Stephen J.; MAINARDES, Jefferson (Orgs.). **Políticas Educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011. v. 1. p. 174-197.

_____; EVANGELISTA, Olinda. Estado, capital e educação: reflexões sobre hegemonia e redes de governança. **Educação e Fronteiras**, Dourados, v. 4, n. 11, p. 21-38, mai/ago. 2014. ISSN 2237-258X. Disponível em: <http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/educacao/article/view/4359>. Acesso em: 26 maio 2019.

_____; MORAES, Maria Célia Marcondes; EVANGELISTA, Olinda. **Política Educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Adriano Larentes da. **Fazendo Cidade: memória e urbanização no extremo oeste catarinense**. Chapecó: Argos, 2010. v. 1.

SILVA, Ana Lucia Calbaiser da; FARIAS, Jaime; ROTHEN, José Carlos. O discurso da gestão democrática na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (1995-2004). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 31, n. 3, p. 681-696, jun. 2016. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/60145>. Acesso em: 9 dez. 2018.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, [S.l.], v. 16, n. 1, p. 1-14. May 2015. ISSN 1677-4280. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/view/2113/1403>. Acesso em: 9 jun. 2019.

SILVA, Luiz Fernando da; DUARTE, Adriana. Gestão por resultados e participação da comunidade escolar: a experiência da rede municipal de educação de Belo Horizonte. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 33, n. 3, p. 751-769, dez. 2017. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/79306>. Acesso em: 11 dez. 2018.

SILVA, Maria Vieira; PERONI, Vera Maria. As mutações na oferta da educação pública no período pós-Constituição Federal e suas implicações na consolidação da gestão democrática. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, [S.l.], v. 29, n. 2, p. 243-262, nov. 2013. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43522>. Acesso em: 19 ago. 2018.

SILVA, Roberto Rafael Dias da. Emocionalização, algoritmização e personalização dos itinerários formativos: como operam os dispositivos de customização curricular? **Currículo**

sem **Fronteiras**, v. 17, n. 3, p. 699-717, set./dez. 2017. Disponível em: <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol17iss3articles/silva.pdf>. Acesso em: 1 jun. 2018.

SILVA, Roberto Rafael Dias da; PEREIRA, Anna Luiza Verdi. Políticas de constituição do conhecimento escolar na pesquisa educacional brasileira. **Cad. Pesqui.** São Paulo, v. 43, n. 150, p. 884-905, dez. 2013. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300008&lng=pt&tlng=pt. Acesso em 21 jan. 2019.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DE SC – SINTE-SC. Gestão “Anti”-democrática: governo impõe sua vontade via Decreto. **Boletim do SINTE**, Florianópolis, n. 22, 2013. Disponível em: http://sinte-sc.org.br/files/1081/STE009-13_BOLETIM_SINTE_fechado.pdf. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. Gestão antidemocrática: professores grevistas são impedidos de disputar a eleição de diretores. **Notícias** [on-line]. 2015. Disponível em: <http://sinte-sc.org.br/Noticia/1242/gestao-antidemocratica-professores-grevistas-sao-impedidos-de-participar-de-eleicao-de-diretores>. Acesso em: 11 set. 2018.

_____. **História**. Disponível em: <<http://sinte-sc.org.br/Interna/1520/historia>>. Acesso em: 1 fev. 2019.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Rev. Bras. Educ.**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 49, p. 159-174, jan.-abr. 2012. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v17n49/a08v17n49.pdf>. Acesso em 15 de jul. 2018.

_____. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 9, n. 2, p. 355-367, jul./dez. 2014. Disponível em <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6231>. Acesso em 20 de mai. 2018.

_____. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudos Teóricos y Epistemológicos en Política Educativa**, Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 75-89, Enero/Jun. 2016. Disponível em http://www.jornadasrelepe.com.br/img_editor/Resumo%20Angelo.pdf. Acesso em 07 de jul. 2018.

_____. **Perfil da gestão Escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade) – PUC, São Paulo, 2007.

_____. GOUVEIA, Andréa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. **Educ. rev.** [online]. 2010, n. spe_1, pp.173-190. ISSN 0104-4060. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>. Acesso em: 9 dez. 2018.

_____; TAVARES, Taís Moura. A gestão educacional no Brasil: os legados da ditadura. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, [S.l.], v. 30, n. 2, p. 269-285, fev. 2015. ISSN 2447-4193. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/53674>. Acesso em: 9 dez. 2018.

SOUZA, Débora Quetti Marques de. **A Gestão Escolar Como Arena Política: Impasses Do Novo Gerencialismo**. 2016. 193 p. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de

Pernambuco, Recife, 2016. Disponível em:
<https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/18264>. Acesso em: 15 dez. 2018.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. 2016. 315 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016. Disponível em <https://tede2.uepg.br/jspui/handle/prefix/1209>. Acesso em 19 de jul. 2019.

Suporte Geográfico. Mapa Municípios de Santa Catarina. Disponível em:
<https://suportegeografico77.blogspot.com/2018/04/mapa-municipios-de-santa-catarina.html>. abr. 2018. Acesso em 01/11/2018. Acesso em: 1 nov. 2018

THIESEN, Juares da Silva. Currículo e gestão escolar: territórios de autonomia colocados sob a mira dos standards educacionais. **Currículo sem Fronteiras**, v. 14, p. 192-202, 2014. Disponível em <http://www.curriculosemfronteiras.org/vol14iss1articles/thiesen.pdf>. Acesso em 19 de jul. 2019.

_____; STAUB, José Raul; MAURÍCIO, Wanderléia Damásio. Proposta Curricular de Santa Catarina: abordagem histórico-política sobre sua constituição. **Educação: Teoria e Prática**, Rio Claro, SP, v. 21, n. 37, p. 113-134, jul./set. 2011. Disponível em:
https://www.researchgate.net/publication/279488078_Proposta_Curricular_de_Santa_Catarina_abordagem_historico-politica_sobre_sua_constituicao. Acesso em: 10 set. 2018.

TORRES SANTOMÉ, Jurjo. **Currículo escolar e justiça social: o cavalo de Tróia da educação**. Tradução Alexandre Salvaterra. Revisão técnica. Porto Alegre: Penso, 2013.

VALVERDE, Raphael Sansonetti. **O novo plano de carreira e a contratação temporária horista na rede estadual de ensino de Santa Catarina (2015-2017): Valorização ou Desmonte do Trabalho do Magistério?** 213 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política) – Universidade Federal de Santa Catarina, 2018. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/198298/PSOP0633-D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em 03 jul. 2019.

VASQUES, Rosane Fátima. **Análise e requisitos para o desenvolvimento de um software para avaliação e gestão escolar**. 2015. 137 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2015. Disponível em:
<https://rd.uffs.edu.br/bitstream/prefix/711/1/VASQUES%2c%20Rosane.pdf>. Acesso em: 5 ago. 2018.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAAE**, v. 23, n. 1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

YOUNG, Michael. Para que servem as escolas? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 101, p. 1287-1302, 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n101/a0228101.pdf>. Acesso em 19 de jul. 2019.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra o Capitalismo: a renovação do materialismo histórico**. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2011.