



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

GARDENIA SALAZAR RODRIGUES DA SILVA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL  
DE CODÓ/MA: Uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024)**

São Luís

2022

GARDENIA SALAZAR RODRIGUES DA SILVA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL  
DE CODÓ/MA: Uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024)**

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

Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar.  
Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes.

São Luís

2022

Silva, Gardenia Salazar Rodrigues da.

Democratização da gestão escolar na rede pública estadual de Codó –MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 - 2024) / Gardenia Salazar Rodrigues da Silva. – São Luís, 2022.

134 f

Dissertação (Mestrado Profissional) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual do Maranhão, 2022.

Orientadora: Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes.

1.Planejamento educacional. 2.Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).  
3. Democratização da gestão escolar. I.Título.

CDU: 37.014.53”2014/2024”(812.1)

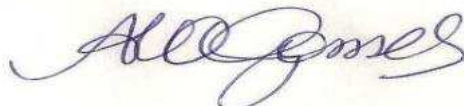
GARDENIA SALAZAR RODRIGUES DA SILVA

**DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL  
DE CODÓ/MA: Uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Educação Mestrado Profissional em Educação da  
Universidade Estadual do Maranhão como requisito  
para obtenção do título de Mestre em Educação.  
Linha de Pesquisa: Gestão Educacional e Escolar.

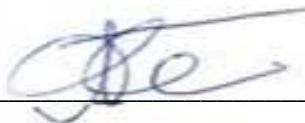
Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA



---

Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes (**Orientadora**)  
Doutora em Educação – UFPA  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)



---

Profa. Dra. Ana Lúcia Cunha Duarte (1ª Examinadora)  
Doutora em Educação – UnB  
Universidade Estadual do Maranhão (UEMA)



---

Profa. Dra. Kallyne Kafuri Alves (2ª Examinadora)  
Doutora em Educação – UFES  
Faculdade de Música do Espírito Santo (FAMES)

## RESUMO

Este estudo tem por finalidade analisar como tem-se configurado o processo de democratização da gestão escolar no contexto das escolas de Ensino Médio da rede pública estadual na cidade de Codó, Maranhão, a partir do Plano Nacional da Educação (PNE 2014-2024). Aprovado por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, o PNE preconiza a participação da sociedade como princípio indispensável para a consecução dos propósitos educativos da escola pública brasileira. Dessa forma, analisou-se trajetória política e histórica do planejamento educacional brasileiro por meio dos PNE, investigando as concepções e como vêm ocorrendo os processos de democratização da gestão educacional na escola pública brasileira, bem como quais indicativos e/ou processos de gestão escolar democrática se apresentam nas escolas públicas estaduais de Ensino Médio de Codó, no período de 2015 a 2021. Como contribuição técnica, o estudo apresenta um caderno de atividades em gestão democrática, com o intuito de impactar na democratização da gestão escolar. Quanto ao aspecto metodológico, trata-se de um estudo de abordagem mista, na perspectiva quantitativa e qualitativa, aliada a levantamento bibliográfico e análise documental. Devido à situação de isolamento social por conta da pandemia da COVID-19, o instrumento de coleta foi o uso de entrevistas, que se deram por meio de questionários, via *Google Forms*, aplicados aos cinco gestores escolares pertencentes às escolas da rede pública estadual de ensino de Codó. Como efeito dessa construção, afirma-se que a democratização da gestão escolar naquela rede pública estadual é processual no que tange às mudanças necessárias para que seja efetivada em seu *locus* natural, a escola pública. A investigação legitimou questões relevantes para a discussão, como o fato de o processo de regulação dos PME brasileiros ser atualmente desenvolvido muito mais pela iniciativa privada do que pelo Estado, revelando assim a presença da gestão gerencialista. Os resultados evidenciaram mudanças significativas na condução da função de gestão escolar, por meio de seletivo qualificado e eleição direta, e sobre o perfil da função, como: maior participação feminina na ocupação da função; crescimento significativo de negros na função, em relação às demais raças ou cores; maior quantitativo de profissionais com titulação; além de maior implementação de instrumentos participativos na gestão das escolas públicas estudadas. No entanto, ainda persiste na realidade das escolas da rede, em menor proporção, o critério clientelista da indicação política, contrariando as diretrizes preconizadas no PNE.

**Palavras-chave:** Planejamento educacional; Plano Nacional de Educação (PNE, 2014-2024); Democratização da gestão escolar.

## ABSTRACT

This study aims at analyzing how school management democratization has been configured within the context of public high school in Codó, a city in the Maranhão state, through the National Plan for Education (PNE). Enacted by Law 13.005, from June 25<sup>th</sup>, 2014, PNE defends social participation as an imperative principle for educational purposes to be executed in Brazilian public schools. Thus the historical and political trajectory of Brazilian educational planning through PNE has been analyzed, in order to inquiry its conceptions and how management democratization processes have occurred in the public system of education, as well as which democratic school management indexes or processes have been a part of Codó public high school, from 2015 to 2021. As a technical contribution, the study presents an activity notebook for democratic management, so as to impact democratization within school management. Regarding the methodology, the research has a mixed approach, both quantitative and qualitative, with bibliographical and document analysis. Due to social isolation during the COVID-19 pandemic, data collection was carried out through interviews helped by Google Forms surveys, applied to five school managers from Codó public school system. Based on this, it can be asserted that school management in that state public network has been procedural in regard to enacting necessary changes in its natural locus, i.e., public schools. The research validated relevant questions for this matter, as the Brazilian PNEs regulation being developed more by the private sector than by the State, revealing facets of an administrative/corporative management. Therefore, results made evident the meaningful changes regarding how the school management position was taken up, through qualified selection and direct elections, as well as in relation to the position profile, as: more female participation in this position; increased and expressive number of black people in the position, especially when compared to other races or colors; major number of professionals holding academic titles; and a larger implementation of participative instruments in management within the public schools studied. However, there are still, even though in a small proportion, persistent patronage criteria in this school network, manifested by political indications, in contradiction to the PNE guidelines.

Keywords: Education planning. National Plan for Education (PNE, 2014-2024). School management democratization.

Dedico este trabalho, primeiramente, a Deus, que sempre foi meu refúgio nos momentos difíceis da jornada, fortaleza nas minhas fraquezas e luz no meu caminhar. De modo especial, ao meu pai Boaventura Alves Rodrigues (*in memoriam*), e à minha mãe Maria Madalena Salazar Rodrigues (*in memoriam*). A eles meu eterno amor e gratidão. Com o mesmo amor, também dedico ao meu esposo Benedito Coelho da Silva, meu reduto e incansável companheiro de todas as horas, e aos meus filhos Ana Beatriz e Benedito Filho, minhas inspirações.

## AGRADECIMENTOS

Considero a gratidão uma nobre virtude humana, exercitada com aqueles que nos foram solidários em algum momento da vida. Assim, apesar dos desafios, nessa experiência tenho muito a agradecer. Valeu a pena! Quero aqui externar toda a minha gratidão por todos aqueles que em algum momento, e de alguma forma, contribuíram com esta conquista.

Agradeço, primeiramente, a Deus, pela vida e por todos os dons a mim concedidos por Sua graça.

Aos meus pais Boaventura e “Anita”, pelo amor e ensinamentos que são referência por toda a minha vida.

A toda a minha família e, em especial, ao meu esposo Benedito e aos filhos, Ana Beatriz e Benedito Filho, pela torcida, incentivo e apoio incondicional.

À minha irmã Francisca Serra e às sobrinhas Allana e Aline, pelo constante carinho e incentivo.

À prima-irmã Maria da Conceição dos Santos, pelo carinho e amizade.

À cunhada Gesarita de Jesus, pelo incentivo constante.

À família Coqueiro Magalhães, nas pessoas de Antônio e Marilú, pelo carinho e acolhida.

A todos os colegas professores, amigos e amigas que torceram e vibraram comigo nesta caminhada.

À Profa. Ma. Francisca Jandira Machado Neves, por sua generosidade em partilhar a sua experiência comigo e, assim, contribuir significativamente para a concretização deste sonho.

À Profa. Dra. Kelly Almeida de Oliveira, da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), pelas generosas orientações iniciais, e por me fazer acreditar que este sonho era possível.

À equipe docente e administrativa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual do Maranhão (PPGE/UEMA).

À minha orientadora Profa. Dra. Albiane Oliveira Gomes, incontestável defensora da qualidade da educação pública, pela orientação.

Ao Grupo de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Qualidade da Educação Básica (GPQe), pelos ricos momentos de construções de conhecimentos compartilhados, na pessoa do Prof. Me. Cássio Vale: obrigada pela segura e valiosas contribuições para este estudo.



Ao Prof. Dr. Francisco Willams Campos Lima, pelas valiosas contribuições na fase de Qualificação deste trabalho.

Aos colegas de curso, aqueles com os quais compartilhei conhecimentos, dúvidas e descobertas.

Aos gestores escolares codoenses da Rede Pública Estadual de Codó, pela valiosa colaboração.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantitativo de gestores eleitos, grêmios estudantis cadastrados e formações continuadas para gestores escolares realizadas .....	61
Gráfico 2 – Quantitativo de gestores escolares quanto ao gênero .....	115
Gráfico 3 – Quantitativo de gestores escolares quanto à idade .....	115
Gráfico 4 – Quantitativo de gestores escolares quanto à raça ou cor .....	116
Gráfico 5 – Quantitativo de gestores que pertence ao quadro docente efetivo estadual .....	116
Gráfico 6 – Tempo de atuação na função de gestor escolar .....	117
Gráfico 7 – Tempo de atuação como gestor na escola pesquisada.....	117
Gráfico 8 – Quantitativo de gestores escolares quanto à titulação e formação .....	118
Gráfico 9 – Quantitativo de gestores quanto à forma de condução à função .....	118
Gráfico 10 – Quantitativo sobre a existência de instrumentos de participação na escola .....	120

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Quantitativo de Gestores Escolares brasileiros e percentuais de Gestores eleitos por critério de seletivo qualificado e eleição participativa por redes de ensino .....	48
Tabela 2 – Percentual de Gestores selecionados por meio de seletivo qualificado e eleitos com participação da comunidade por grandes Regiões brasileiras .....	49
Tabela 3 – Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres e grêmio estudantil), por Brasil e Região Nordeste .....	50

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Principais documentos utilizados na Pesquisa.....	21
Quadro 2 – Dissertações que analisam o município de Codó (MA), de 2015 a 2020 .....	25
Figura 1 – Contextualização histórica do planejamento educacional brasileiro .....	33
Figura 2 – Complementaridade das abordagens.....	113
Quadro 3 – Estrutura do processo seletivo democrático nas escolas públicas estaduais do estado do Maranhão.....	110

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABE	Associação Brasileira de Educação
Art.	Artigo
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
CACS	Conselhos de Acompanhamento e Controle Social
CAE	Conselhos de Alimentação Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CEE	Conselho Estadual de Educação
CF	Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CNTE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CONEP	Comissão Nacional de Ética em Pesquisa
DASP	Departamento Administrativo do Serviço Público
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPQe	Grupo de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Qualidade da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDBEN	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Leis de Diretrizes Orçamentárias
MA	Maranhão
MARE	Ministro da Administração e Reforma do Estado

MEC	Ministério da Educação
MS	Ministério da Saúde
PDARE	Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEE	Plano Estadual de Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PME	Plano Municipal de Educação
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNE	Plano Nacional de Educação
PPA	Planos Plurianuais
PPGE	Programa de Pós-Graduação em Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PSEC	Planos Setoriais de Educação e Cultura
PT	Partido Trabalhista
PTT	Produto Técnico Tecnológico
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SECNS	Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Saúde
SEDUC	Secretaria de Educação do Estado
SEE	Secretaria de Estado da Educação
SME	Secretaria Municipal de Educação
SNE	Sistema Nacional de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
UEMA	Universidade Estadual do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão
UFPA	Universidade Federal do Pará
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
URE	Unidade Regional de Educação
USP	Universidade de São Paulo

*“A democracia não é um caminho fácil, exato ou previsível. Mas é o único caminho. A democracia é uma construção coletiva daqueles que acreditam na liberdade, na paz, no desenvolvimento, na dignidade da pessoa humana, no pleno emprego, no fim da fome, na redução das desigualdades, na prevalência da educação e na garantia de saúde de todas as brasileiras e brasileiros. A democracia é uma construção coletiva de todos que acreditam na soberania popular [...] as instituições devem ser fortalecidas, pois são permanentes e imprescindíveis para um Brasil melhor, para um Brasil de sucesso e progresso, para um Brasil com mais harmonia, com mais justiça social, com mais igualdade e solidariedade, para um Brasil com mais amor e esperança. [...] é tempo de confiança no futuro e, principalmente, é tempo de respeito, defesa, fortalecimento e consagração da democracia. Viva a democracia, viva o Estado de Direito, viva o Brasil”.*

*(Alexandre de Moraes).*



## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: Um Resgate Histórico.....</b>	<b>28</b>
<b>2.1</b>	<b>Os Planos de Educação como instrumento de planejamento .....</b>	<b>28</b>
<b>2.2</b>	<b>O Plano Nacional de Educação (Lei N.º 13.005/2014): Contextualização histórica e o monitoramento da Meta 19.....</b>	<b>38</b>
<b>2.3</b>	<b>O Plano Estadual de Educação do Maranhão (Lei N.º 10.099/2014) e Plano Municipal de Educação de Codó (Lei N.º 1.727/2015): Avaliação, monitoramento, pertinências e implicações sobre suas elaborações.....</b>	<b>54</b>
<b>3</b>	<b>CONCEPÇÕES E MODELOS DE GESTÃO EDUCACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES NA GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA .....</b>	<b>70</b>
<b>3.1</b>	<b>Resgate histórico e conceitual das concepções de administração pública do Estado Brasileiro e a Gestão Educacional.....</b>	<b>82</b>
<b>3.2</b>	<b>O Modelo Gerencial de Administração Pública: O gerencialismo em questão e suas implicações sobre a escola.....</b>	<b>92</b>
<b>3.3</b>	<b>A lógica gerencialista como norteadora da gestão da escola pública.....</b>	<b>97</b>
<b>4</b>	<b>A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE CODÓ/MA: Uma construção possível? .....</b>	<b>105</b>
<b>4.1</b>	<b>O Contexto da democratização da gestão escolar na rede pública estadual de Codó (MA).....</b>	<b>.....</b>
<b>4.2</b>	<b>O perfil dos gestores escolar e o cenário da participação: horizontes da democratização na rede pública estadual de Codó (MA) .....</b>	<b>111</b>
<b>4.2.1</b>	<i>O perfil dos gestores escolares da rede pública estadual de Codó.....</i>	<b>113</b>
<b>4.2.2</b>	<i>O cenário da participação nas escolas da rede pública estadual de Codó .....</i>	<b>119</b>
<b>5</b>	<b>PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO (PTT): Contribuições práticas e reflexivas para uma gestão de processo democrático na escola pública.....</b>	<b>126</b>
<b>5.1</b>	<b>Introdução.....</b>	<b>126</b>
<b>5.2</b>	<b>O Percurso de Construção do Produto .....</b>	<b>127</b>
<b>5.3</b>	<b>Aplicabilidade do Produto Técnico Tecnológico .....</b>	<b>128</b>
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>129</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>134</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A aproximação com o tema democratização da gestão da escola pública teve como motivação as experiências de minha trajetória profissional, na condição de Servidora Pública, inserida por anos no contexto educacional e escolar, atuando como técnica da Rede Pública Estadual de ensino durante 28 anos, no período de 1994 a 2022; como professora do sistema público municipal desde 2004, e como Supervisora também na Rede Pública Municipal a partir do ano de 2010, contextualizados no município de Codó, no estado do Maranhão.

A experiência como servidora da rede estadual, desempenhando atividades no interior de uma Unidade Regional de Educação (URE)<sup>1</sup>, lidando cotidianamente com um universo de seis municípios jurisdicionados, composto por um quantitativo de 29 escolas, possibilitou-me o contato direto com Gestores Escolares dessa rede, dentre outras atividades, como coordenação ações relacionadas aos Colegiados Escolares, Caixas Escolares<sup>2</sup>, Conselhos Escolares e eleições de Gestores. Ou seja, pude observar e, na maioria das vezes, vivenciar processos de implementação de políticas educacionais relacionadas à gestão democrática, que somente com o tempo foi possível a percepção do quanto essas ações se davam de forma mecânica e desprovida de criticidade, calcadas na centralidade e verticalidade do sistema educacional que determinava ao mesmo tempo em que escolas executavam.

A minha segunda experiência profissional, no âmbito educativo, como Supervisora Escolar, atuando nos dois turnos de uma escola da Rede Municipal, permitiu-me o contato direto com a realidade cotidiana escolar. Essa vivência contribuiu para evidenciar novas questões relacionadas à gestão escolar, a exemplo da escolha dos Gestores que, por muito tempo, ainda foi realizada adotando como prática o critério de indicação política, da falta de transparência na gestão de recursos financeiros e da ineficiência das ações colegiadas, elementos que vão de encontro aos princípios democráticos previstos pela legislação educacional para a escola pública.

O contato com a academia se deu a partir de 1997, como graduanda do curso de Pedagogia, pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA), fase em que direcionei o foco

---

<sup>1</sup> As URE foram criadas com o objetivo de promover a reestruturação administrativa, a descentralização e a gestão participativa no governo do estado do Maranhão, resultando no aumento do controle social das ações governamentais.

<sup>2</sup> Caixas Escolares são associações civis com personalidade jurídica própria de direito privado, e sem fins lucrativos, que credenciam a escola a receber e administrar recursos financeiros (estaduais, federais e de outras fontes) destinados ao suprimento de suas necessidades básicas.

de estudo aos “Avanços e desafios da Supervisão Escolar”. Posteriormente, durante a especialização *lato sensu* em Educação, Supervisão e Coordenação Pedagógica, aprofundando os meus estudos sobre a mesma temática e, desde o ano de 2020, como mestranda em educação, na linha de Gestão Educacional e Escolar pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), e o vínculo com o Grupo de Estudos e Pesquisas em Planejamento e Qualidade da Educação Básica (GPQe), devidamente registrado no Diretório Nacional dos Grupos de Pesquisas, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

Essas foram experiências que, por meio das leituras, debates e reflexões sobre a educação, em especial do contexto brasileiro, despertaram-me um olhar mais sensível, reflexivo e questionador sobre a realidade educacional de nosso País, em especial em relação à gestão escolar, fomentando, assim, a curiosidade em conhecer de perto a realidade prática das escolas públicas situadas no contexto do município de Codó, Maranhão. Desta forma, por meio dessa aproximação, através do estudo e da pesquisa sobre a gestão democrática, contribuir para as mudanças que se reverberaram em melhorias para a qualidade da educação deste entorno em que vivi, cresci e fui educada, a escola pública codoense, em um município brasileiro que, como muitos outros, enfrenta inúmeros desafios para o alcance de seus objetivos educacionais.

Entende-se, portanto, que se faz necessário estabelecer elos entre a Escola e a Academia, no sentido de que a instituição propicie mudanças na realidade da escola pública, aquela mantida com recursos financeiros gerados por essa mesma comunidade, que tem seus entes educados por ela, visto que não faz sentido que a escola eduque os entes de uma sociedade que lhe mantém, sem que estes se façam presentes na sua gestão. Do mesmo modo em relação à academia, excepcionalmente a pública, onde se percebe que também não faz sentido à preparação anual de inúmeros profissionais qualificados para atuarem na educação brasileira, no caso, com ênfase na maranhense, e não retornarem direta ou indiretamente o capital intelectual à escola pública, aquela historicamente responsável pela formação básica da sociedade.

Isto posto, percebe-se como pertinente esta discussão acerca da temática da gestão escolar, na perspectiva democrática, como uma ação de fundamental importância para a organização e planejamento da educação, assim como para o alcance de resultados qualitativos da escola pública brasileira. Sobretudo, considerando-se o cenário de crise do Estado Democrático, vivido no Brasil nessa segunda década do século XXI, configurado um contexto de retrocessos, consequente de uma transição orquestrada no governo de Michel Temer (2016 – 2018), emergente na gestão do atual Presidente da República Jair Bolsonaro

(2019 – atual). Destarte, tal governo vem exercendo uma política de desmonte das políticas educacionais, pondo em risco os direitos conquistados democraticamente pela sociedade brasileira num alinhamento aos ditames neoliberais.

Com efeito, este estudo se propõe a analisar a prática da gestão escolar como campo de ação das políticas públicas educacionais brasileiras no contexto da escola pública, a partir dos pressupostos informados na Meta 19, do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024), enquanto estratégia na oferta de educação de qualidade socialmente referenciada (BRASIL, 2014).

Consequentemente, torna-se relevante conhecer a sua trajetória histórica, legal, seus princípios e o seu contexto político e social, bem como a sua relação com a macro e micropolítica da educação nacional, com arrebatamentos na gestão escolar, aqui analisada com destaque nesta Dissertação de Mestrado.

A gestão da escola pública, na perspectiva democrática, tem como marco inicial de legitimidade a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, art. 206, VI, onde estabelece princípios para a gestão democrática da educação brasileira (BRASIL, 1988), posteriormente regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 9.394/96, art. 3º, VIII, que define a gestão democrática como princípio do ensino público, e no art. 14 dessa mesma lei, dispondo sobre as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica (BRASIL, 1996). A mesma Constituição que dispõe sobre a elaboração do PNE (2014 – 2024), instituído pela Lei n.º 13.005/2014, assegura como princípio a democratização, em sua Meta 19, com diversas estratégias para a sua materialização (BRASIL, 2014).

O Brasil possui um histórico em relação à elaboração de um PNE, que dentre várias tentativas, prosperou a ideia de se efetivar. Ressalta-se que essa premissa somente se materializou com o primeiro PNE (2001 – 2010), regulamentado com a aprovação da Lei n.º 10.172/2001, que propôs um novo modelo de gestão da educação pública, pautado nos princípios da gestão democrática (BRASIL, 2001). Atualmente, tais ações são regulamentadas pelo PNE, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, com vigência para os anos de 2014 – 2024, conforme prevê a Meta 19 do atual PNE (2014 – 2024), em relação à gestão democrática:

[...] assegurar condições no prazo de 2 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 de apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014, p. 7).

No contexto da consolidação de políticas educacionais, o PNE representa um avanço para a escola pública brasileira, haja vista que traz, como um de seus objetivos, a democratização da gestão do ensino público com ênfase na gestão democrática, prevista na Meta 19 do PNE (2014 – 2024), presumindo a manifestação de mecanismos que caracterizem tal prática-processo, como: do Projeto Político-Pedagógico (PPP), gestão das escolas, passando pela consolidação dos instrumentos de participação como órgãos colegiados (Grêmios, Conselhos, Fóruns etc.). Para Lück (2009, p. 72):

[...] colegiado escolar constitui-se um mecanismo de gestão de escola que tem por objetivo auxiliar na tomada de decisão em todas as suas áreas de atuação, procurando diferentes meios para se alcançar o objetivo de ajudar o estabelecimento de ensino, em todos os seus aspectos, pela participação de modo interativo de pais, professores e funcionários.

Dentre muitos aspectos significativos para a caracterização da gestão democrática, categorias como a participação coletiva e autonomia configuram abordagens indispensáveis à sua efetividade. No entanto, na contramão dos ideais democráticos, também é apontado pelo PNE (2014 – 2024) o provimento de cargos dos líderes da gestão, por meio de critério meritocrático. Isto é, tal proposição configura-se como antagônica ao movimento de democratização da gestão da escola pública, almejado pela sociedade brasileira, desde tempos remotos da história da educação deste País.

Nessa perspectiva de materialização dos princípios da gestão escolar no estado do Maranhão, o ano de 2015 representou um marco para a gestão da escola pública, contexto em que o Governo do estado regulamentou os arts. 60 e 61 da Lei n.º 9.860, de julho de 2013, por meio do Decreto n.º 30.619, de 02 de janeiro de 2015, que possibilitou a realização do primeiro seletivo para eleição direta de Gestores Escolares (MARANHÃO, 2015a). Portanto, apesar das conquistas alcançadas no percurso da gestão democrática, ainda persistem fragilidades nesse processo, e muito ainda precisa ser realizado no sentido de sua funcionalidade, visto que apenas a escolha direta de Gestores não configura uma gestão democrática. Sobre a questão, dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018), na pesquisa “Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros”, corroboram que:

[...] sete em cada dez municípios do país têm diretores escolares escolhidos por meio de indicações políticas, sem participação de professores, alunos ou comunidade, [...] 3.869 municípios (ou 69,5% do total) escolhiam os diretores por indicação política, o que significa uma queda de 4,9 pontos percentuais em relação a 2014 – quando esse percentual chegava a 74,4%. Entre os estados, os dados são mais positivos do

que entre os municípios: 25 das 27 unidades da federação adotavam algum processo de eleição em 2018.

Diante dessa realidade da gestão escolar, a investigação teve como objeto de estudo a democratização da gestão das escolas públicas estaduais de Codó (MA), buscando respostas sobre questões relativas a esse processo. Para tanto, apresenta-se como questão-problema: Como vem se configurando a democratização da gestão das escolas públicas estaduais de Codó a partir do PNE 2014 – 2024? Outras questões se desdobraram, como: Em quais contextos histórico e político têm se estruturado o planejamento educacional brasileiro, na perspectiva dos PNE? Quais concepções têm influenciado o processo de democratização da gestão educacional e escolar pública brasileira? Quais indicativos e/ou processos de gestão escolar democrática se apresentam nas escolas públicas estaduais de Ensino Médio do município de Codó (MA)?

Como objetivo, o presente estudo se propôs analisar como tem se configurado os processos de democratização da gestão escolar no contexto das escolas estaduais de Ensino Médio da cidade de Codó, Maranhão, tomando como ponto de partida as proposições da Meta 19 do PNE (2014 – 2024).

Em articulação com as questões norteadoras deste estudo, demandaram-se como objetivos específicos da pesquisa:

- Conhecer a trajetória política e histórica do planejamento educacional brasileiro;
- Investigar as concepções e como vêm ocorrendo os processos de democratização da gestão educacional na escola pública brasileira;
- Identificar quais indicativos e/ou processos de gestão escolar democrática se apresentam nas escolas públicas estaduais de Ensino Médio de Codó (MA), no período de 2015 a 2021;
- Elaborar um caderno de atividades em gestão escolar que venha contribuir para a implementação dos processos de democratização da gestão escolar nas escolas codoenses.

Para a construção do percurso metodológico deste estudo, que melhor evidencie o objeto investigado em sua complexidade, enquanto pesquisa socioeducacional, encontraram-se em Creswell (2012) e Paranhos *et al.* (2016), elementos que justificaram a escolha da abordagem mista como fio condutor desse processo da pesquisa. Tal opção possibilita que os dados quantitativos analisados por meio da Estatística revelem informações úteis, rápidas e confiáveis a respeito de um grande número de observações, que as técnicas qualitativas, forneçam informações sobre a própria fala dos entrevistados, oferecendo diferentes

perspectivas sobre o tema e delineando os aspectos subjetivos do fenômeno. Reiterando a perspectiva da complementaridade na pesquisa social (CRESWELL, 2012).

Dessa forma, assumir uma pesquisa mista requer do pesquisador a escolha de procedimentos apropriados para a coleta fidedigna dos dados. Portanto, para este estudo, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que se deu a partir do contato com a literatura que trata dos fundamentos teóricos e legais sobre a temática, possibilitando novos e importantes conhecimentos, quando compatibilizados com o contexto pesquisado.

Portanto, na busca de analisar o conjunto de concepções que permeiam o universo da gestão escolar, inicialmente buscaram-se os seguintes aportes teóricos: Paro (1997), Libâneo (2007), Hora (2012), Vieira e Albuquerque (2007), Dourado (2007) e Benevides (2007).

Paro (1997) trata de temas relevantes para a gestão escolar: primeiro na perspectiva de uma administração escolar mediadora dos recursos disponíveis, para o alcance de seu principal objetivo e a plena formação do educando; segundo, aborda sobre os mecanismos de ação democrática que pressupõem uma relação educador/educando na perspectiva de sujeitos; e, finalmente, propõe uma concepção de gestão e administração onde as relações se diferenciam das empresariais e, assim sendo, condizentes com os pressupostos de uma gestão democrática.

Embora os aspectos abordados por Libâneo (2007) não contemplem especificamente os processos de democratização da gestão, os instrumentos tratados servem para afirmar a discussão acerca da gestão democrática. Trata-se, dessa forma, a respeito da organização e da gestão escolar, sobre a qual aborda 13 temáticas relevantes para a discussão referente ao papel da escola frente à nova ordem vigente: a escola como lugar de aprendizagem; escola para novos tempos; a questão da qualidade social do ensino; identidade profissional e competências dos professores; conceitos de gestão, participação e cultura organizacional; organização e gestão da escola; gestão escolar participativa; projeto pedagógico curricular; trabalho escolar; direção e coordenação; formação continuada; avaliação; áreas de atuação; gestão escolar.

Hora (2012) aborda um estudo de caso, com foco no processo de democratização das relações administrativas intraescolares, ressaltando acerca do significado da participação coletiva na construção da autonomia da escola de Educação Básica, possibilitando reflexões sobre avanços e retrocessos como características dessa construção. É a partir das correlações de forças, que as relações democráticas nas escolas podem ser efetivadas, e daí a mediação da gestão ser essencial.

Santos (2008) observa acerca de um conjunto de temáticas relacionadas à educação, especificamente sobre a gestão educacional, com uma evidente preocupação com as relações de poder na escola pública, abordando questões, como: por uma gestão democrática da qualidade social da educação; a descentralização da gestão e a autonomia financeira na educação como estratégias administrativas e políticas para redefinição do Estado brasileiro; os Conselhos Escolares como política de democratização da gestão: do proclamado ao concretizado nas escolas públicas; o planejamento escolar democrático; e a gestão das políticas educacionais públicas na Amazônia: o Pará como foco da questão.

Benevides (2007) discute questões relevantes para uma compreensão inicial a respeito da gestão pública educacional, abordando pontos, como: definições e argumentos sobre a ideia geral de gestão; os grandes paradigmas da administração; as especificidades da Administração Escolar; a legislação educacional vigente e a gestão escolar; democracia e participação; bem como as formas de escolha do Diretor Escolar, presentes na literatura e prática das instituições de ensino do contexto atual.

Nesta perspectiva de composição dos procedimentos metodológicos, esta pesquisa conta com uma análise documental, que se realizou a partir de fontes primárias coletadas virtualmente em arquivos públicos (Portal do Ministério da Educação – MEC, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP e *site* da Secretaria de Educação do Estado do Maranhão – SEDUC/MA), e documentos físicos oriundos de Órgãos de Governo (SEDUC/MA), URE de Codó, categorizados a saber:

Quadro 1 – Principais documentos utilizados na Pesquisa

Documentos	Descrição
PNE Lei n.º 13.005/2014.	Aprova o PNE e dá outras providências.
Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão (PEE/MA). Lei n.º 10.099/2014.	Aprova o PEE/MA e dá outras providências.
Plano Municipal de Educação de Codó (PME Lei n.º 1.727, de 23 de junho de 2015).	Aprova o PME de Codó (MA) e dá outras providências.
Decreto n.º 30.619/2015.	Dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da Rede Pública Estadual do Maranhão e dá outras providências.
Decreto n.º 30.707/2015.	Altera o art. 3º do Decreto n.º 14.558, de 22 de maio de 1995, que dispõe sobre a instituição de Colegiado nas Unidades de Ensino da Rede Pública Estadual do Maranhão e dá outras providências.
Portaria n.º 596/2015.	Determina as atribuições das URE em articulação com o Comitê de Execução do Processo Seletivo Democrático.
Edital n.º 003/2015.	Torna pública a realização do processo eleitoral para as funções de Gestor/Diretor Geral e Gestor Auxiliar/Diretor Adjunto da Rede Pública Estadual do Maranhão e dá outras providências.
Resultado de Eleição de Gestores Escolares	–

Fonte: Elaborado pela autora (2021).



Esses principais documentos falam sobre o desdobramento do PNE (2014 – 2024), ou seja, trata-se de documentos que se encontram relacionados à implementação dessa política no âmbito da escola pública brasileira, que subsidiaram a análise documental do presente estudo. Assim, a preocupação, portanto, recai sobre o aspecto qualitativo da educação e sua relação com o contexto da gestão escolar calcada nos princípios democráticos.

No caso da escolha das escolas de Ensino Médio, no município de Codó (MA), como campo de investigação, justifica-se pelo fato de pertencerem à Rede Estadual de Ensino do estado do Maranhão, que passaram pelo primeiro processo seletivo para a eleição direta de Gestores Escolares em 2015, instituído pelo Decreto n.º 30.619, de 02 de janeiro de 2015 (MARANHÃO, 2015a).

A delimitação da cidade de Codó (MA), como o campo de investigação, deu-se em virtude desta cidade sediar uma das 19 unidades de gerenciamento das escolas estaduais da URE. Cada URE é gerida por um Gestor Regional, um Diretor de Educação e a equipe técnica. A URE Codó é composta por um conjunto de 29 escolas de Ensino Médio, distribuídas em seis municípios da Mesorregião Leste, Região dos Cocais (Codó, Timbiras, Coroatá, Peritoró, Alto Alegre e São Mateus do Maranhão). Conforme o *site* da SEDUC-MA, atualmente as escolas são geridas por um Gestor/Diretor-Geral, Gestor-Auxiliar ou Diretor-Adjunto, cuja composição varia conforme o quantitativo de alunos matriculados.

Quanto à oferta de ensino, a Rede Pública Municipal de Codó possui a seguinte organização: a Educação Infantil e o Ensino Fundamental de competência do sistema municipal, e o Ensino Médio de competência do Estado. Sendo, com base em dados do QEdu (2019), um conjunto de: 20 creches, 122 pré-escolas e 178 escolas de Ensino Fundamental, e destas, 136 escolas de anos iniciais e 42 de anos finais. A Rede Pública Estadual é composta por sete escolas de Ensino Médio, sendo cinco localizadas na sede e duas na zona rural do município de Codó, sendo uma de Educação Quilombola.

Por se tratar de um número relativamente pequeno das escolas e, visando uma amostragem fidedigna dos resultados da pesquisa, foram contempladas 100% (cem por cento) das escolas da sede com a pesquisa. Ressalta-se que no contexto deste estudo, a gestão escolar da Rede Pública Estadual de ensino de Codó é desenvolvida por 11 gestores, que ocupam as funções de gestor geral, adjunto e auxiliar. Sendo definido como participantes da pesquisa, cinco gestores gerais, um de cada escola da rede.

Nessa escolha foram considerados dois aspectos relevantes: primeiro pelo fato de o Gestor Escolar configurar um elemento fundamental nos processos de organização da

educação; segundo, porque nos 217 municípios que compõem o estado, o processo de condução à função de gestor escolar fazia-se mediante o critério da indicação política.

No entanto, a partir de 2015, foi instituído – pelo governador Flávio Dino, por meio do Decreto n.º 30.619, de 02 de janeiro de 2015 –, o primeiro seletivo para a escolha direta dos Gestores Escolares nas Unidades de Ensino da Rede Estadual de Ensino, conforme Edital n.º 09/2016 (MARANHÃO, 2015a, 2016). A partir desse Decreto, o mandato de Diretor(a) passou a ter vigência de dois anos, não podendo o Gestor ser reconduzido ao cargo por mais de duas vezes consecutivas. Conforme dados do Maranhão (2016), foram eleitos 206 Gestores nas 19 URE do Maranhão, sendo empossados 62 só para a capital São Luís, envolvendo mais de 160 mil votantes, entre pais, alunos, funcionários e professores e na Rede Pública Estadual de Codó foram eleitos no total: seis (06) gestores escolares, dentre titulares, adjuntos e auxiliares

A coleta de dados junto aos Gestores Escolares se deu por meio de questionários, aplicados virtualmente, utilizando-se a ferramenta eletrônica *Google Forms*, um processo regulamentado pela Carta Circular n.º 1/2021 – CONEP/SECNS/MS – Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), Secretaria Executiva do Conselho Nacional de Saúde (SECNS), do Ministério da Saúde (MS), em 03 de março de 2021, com orientações para procedimentos em pesquisas com qualquer etapa em ambiente virtual. O procedimento virtual justifica-se devido à atual situação de pandemia mundial da COVID-19, com consequente suspensão das aulas presenciais no estado do Maranhão, como em todo o território brasileiro desde março de 2020, inviabilizando, portanto, a pesquisa de campo, o encontro presencial, assim como a observação do cotidiano escolar com toda a comunidade, inicialmente planejados para esta investigação.

Dados do IBGE (2020) demonstram que Codó é um dos municípios brasileiros localizado na Região Nordeste, a Leste do Maranhão, com extensão territorial de 4.364,499 km<sup>2</sup>, e a sua população foi estimada em 123.116 habitantes, sendo o sexto município mais populoso do estado. No entanto, a realidade aponta para os seus baixos indicadores econômicos e educacionais, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que apesar de apresentar crescimento, ainda não atingiu as metas projetadas pelo INEP para a rede, bem como do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>3</sup> de 0,595, índice traduzido na 67<sup>a</sup> posição (PNUD, 2010).

---

<sup>3</sup> O IDH é um indicador usado para avaliar e comparar o desenvolvimento social e econômico dos países. Dessa maneira, ele serve como um parâmetro de riqueza e desenvolvimento da nação. Os critérios considerados são saúde, educação e renda, sendo que o IDH representa uma média desses três setores. O resultado é usado não

Portanto, considera-se relevante a discussão acerca da democratização da gestão, uma vez que a temática se configura um determinante para a gestão da escola pública, no sentido de contribuir para a superação dos desafios que se colocam à sociedade atual, visto que enquanto referência, a gestão democrática prevê uma gestão calcada na participação da comunidade e em instâncias deliberativas e de representação.

A relevância deste estudo na perspectiva social é contribuir com a efetivação dos processos democráticos na escola pública, de forma a colaborar com melhorias da educação pública, refletindo qualitativamente na sociedade; no âmbito pessoal, busca-se o engajamento profissional, na perspectiva da transformação social por meio da democratização da gestão escolar; no que se refere à relevância acadêmica, busca-se, além da ampliação do debate acadêmico-científico em torno de um tema tão atual como a gestão democrática, contribuir para a aproximação entre a academia e a escola pública.

Buscando desvelar as contribuições teóricas sobre o cenário no qual se insere o objeto deste estudo, buscou-se realizar um breve levantamento sobre o Estado do Conhecimento acerca da temática, com a finalidade de reunir estudos que se aproximam do tema de investigação.

Nesta pesquisa, o Estado do Conhecimento se deu por meio da interlocução com outras produções que eventualmente venham a se constituir em um marco de referência para este estudo, ou seja, usou-se como categoria de pesquisa o termo “Codó”, com o recorte temporal de 2015 a 2021. A sua construção se deu a partir da exploração de três plataformas digitais: da UFMA, Universidade Federal do Pará (UFPA) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). A escolha dos dois estados (Piauí e Pará), para subsidiar esta pesquisa, se baseou na localização geográfica, ou seja, o fato de que o estado do Maranhão se localiza entre as Regiões Norte e Nordeste do País, limitando-se aos estados do Piauí, Tocantins e Pará. Portanto, além da histórica relação entre Maranhão, Pará e Piauí, com marco no período colonial brasileiro, em que segundo a Biblioteca de Referência do Atlas Digital da América Lusa, a cidade de São Luís sediou a capital do estado Maranhão de Grão-Pará, instituído em 1621, e o registro da Capitania do Piauí, no século XVII. Outro fato que corroborou com a escolha atribui-se à relevância da proximidade entre esses estados, que têm colaborado institucionalmente com a formação acadêmica de muitos maranhenses.

---

apenas para comparar a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico de um país, mas também para verificar se as áreas de educação, economia e saúde estão precisando de mais atenção por parte do governo. Assim, do ponto de vista social, quanto maior o grau de instrução, maior é a qualidade de vida.

A visita inicial se deu no repositório da UFPA, – Biblioteca Central Prof. Dr. Clodoaldo Beckmann, Repositório Institucional –, onde se utilizou para a otimização do acesso às informações o recurso filtro, para refinamento das buscas. Trata-se de uma plataforma de fácil acesso, com informações claras e precisas sobre datas, títulos e autores das produções disponíveis. Como resultado das buscas, foram encontradas cinco produções sobre o município de Codó (MA), entretanto, desconsideradas, haja vista que as temáticas encontradas não se relacionavam com a busca, e datavam o período que antecede o recorte temporal eleito para pesquisa (2015 – 2021).

No acesso à plataforma da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Repositório Institucional da UFMA, foram encontradas quatro dissertações com a temática Codó (MA). No entanto, esses trabalhos não se aproximavam do tema de investigação. O repositório tem como propósito disponibilizar toda a produção científica da Instituição, reunindo, num só acervo documental digital, os trabalhos científicos produzidos em todos os cursos da Universidade, seja de Graduação ou Pós-graduação.

Na terceira visita, o acesso se deu na plataforma da CAPES, onde constataram-se 20 produções, traduzindo-se em duas teses de doutorado e 18 dissertações de mestrado, apresentando-se, dentre todos esses trabalhos, três produções relacionadas ao assunto de busca e 17 com temas diferenciados. Dada a abrangência da plataforma, constatou-se que das produções relacionadas ao tema de interesse, apenas seis eram inéditas no repositório, os demais, ou seja, o quantitativo de sete, já estavam incluídas em outras plataformas, sendo, portanto, desconsideradas, e uma não estava disponível para exibição. No Quadro 2 dispõem-se as três produções que agregam o tema relacionado à temática Codó, com a finalidade de construir o Estado do Conhecimento sobre o objeto em estudo:

Quadro 2 – Dissertações que analisam o município de Codó (MA), de 2015 a 2020

Ano	Grau	Título	Autor(a)	IES
2016	Mestrado	Alimentação Escolar e a inserção da Agricultura Familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Codó – MA.	Carlyanne do Nascimento Costa	Fiocruz
2017	Mestrado	Gestão Democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão.	Efraim Lopes Soares	UFMA
2018	Mestrado	“A Escola em Manchete educação e sociedade codoense”.	Maria Alda Pinto Soares	UFPI

Fonte: Elaborado pela autora (2021).

No Quadro 2, apresentam-se as produções acadêmicas que, embora com temáticas diferenciadas, abordam o município de Codó (MA), publicadas no período de 2016 a 2018. O

conjunto de trabalhos apresentados passa a compor o *corpus* de análise do Estado do Conhecimento, análise que respalda este estudo, no referido município.

Costa (2016) expõe um estudo descritivo sobre o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) nas escolas de Ensino Fundamental da Rede Pública urbana da cidade de Codó (MA). Objetivou, portanto, analisar a adesão da agricultura familiar no PNAE no município de Codó (MA). Sua proximidade com o tema se dá tanto pelo *locus* de investigação – o município de Codó –, como por se tratar de uma política pública da área da educação que possibilita o acesso dos alunos de escolas públicas brasileiras à alimentação, na perspectiva de contribuir com a melhoria da educação.

Soares (2017) ressalta os impactos da ação do Estado sobre a educação, a partir da formulação de políticas públicas. Dentre os trabalhos encontrados – que apresentaram relação com a temática em estudo –, foi o que mais se aproximou do estudo proposto. Sua proximidade com a temática se dá a partir de dois aspectos: primeiro pela relação com a mesma temática deste estudo, a gestão democrática, embora com enfoque diferenciado, pois objetivou analisar como se expressa a gestão democrática do ensino público nos textos legais que dão sustentação às Secretarias Municipais de Educação (SME), dos municípios do estado do Maranhão, tendo em vista a atribuição que lhes foi concedida pela atual LDBEN/1996 (art. 14), quanto à definição de normas de gestão democrática na Educação Básica, de acordo com suas peculiaridades; segundo por ter o município de Codó como um dos *locus* de investigação.

Soares (2018) resgata, por meio da historiografia – com aportes documentais de jornais o registro de historicidade escolar do município de Codó (MA) –, a compreensão de visões da época. Buscou como objetivo analisar a história da educação codoense, articulando imprensa e sociedade local no período de 1916 a 1920, com ênfase no jornal “A escola”. Esse trabalho, embora faça parte da mesma área de estudo, a educação, diferencia-se – dentre outros aspectos –, quanto ao objeto de estudo e metodologia adotada na investigação.

A análise das produções sobre o município de Codó, realizada nas plataformas digitais nos estados do Maranhão, Piauí e Pará, possibilitou constatar que, embora haja uma variedade sobre a abordagem temática nas produções encontradas, a iniciativa acadêmica que se converge em investigar e, portanto, contribuir acerca da pesquisa na área da Educação, no mesmo município de investigação, trata-se em síntese de três produções na área de Educação.

Partindo-se desta análise, constatou-se que, apesar dos esforços erguidos, no sentido de investigar sobre diferentes temáticas na área da educação codoense, ainda há carência de estudos sobre a temática e, conseqüentemente, sobre o município de Codó. Nesta

perspectiva, a importância deste estudo, que traz como objeto de estudo “Democratização da gestão das escolas públicas estaduais de Codó, de 2015 a 2021”, reitera-se no sentido de agregar conhecimentos sobre a realidade da gestão escolar, na perspectiva da Gestão Democrática, no município de Codó (MA), contribuindo para o conhecimento acerca desse cenário, a partir da implementação do PNE (2014 – 2024). Ou seja, este estudo possibilita perceber como tem se dado a democratização da gestão educacional nas escolas públicas estaduais de Codó (MA), quais concepções de gestão têm sido parâmetro para essa prática nas escolas estaduais codoenses, além de contribuir com mudanças no contexto vivenciado por meio de um produto final deste estudo, o Produto Técnico Tecnológico (PTT).

Em sua organização, este estudo estrutura-se a partir da contextualização de aspectos, como: justificativa, questões norteadoras, objeto de estudo, objetivos e metodologia. Quanto ao desenvolvimento teórico e dos resultados da pesquisa, o estudo constitui-se em quatro seções e considerações finais.

Na primeira seção discute-se a trajetória histórica das políticas educacionais brasileiras a partir dos PNE. Na segunda, busca-se desvelar as concepções e como vêm ocorrendo os processos de democratização da gestão educacional na escola pública brasileira. Na terceira seção apresentam-se e analisam-se as percepções dos Gestores Escolares sobre as práticas democráticas desenvolvidas nas escolas estaduais codoenses. Na quarta e última seção, devido ao presente estudo se tratar de uma Dissertação de Mestrado Profissional, discute-se sobre a elaboração do PTT, como contribuição do curso para a escola pública.

## **2 PLANEJAMENTO EDUCACIONAL E OS PLANOS DE EDUCAÇÃO: um resgate histórico**

Esta seção realiza uma discussão sobre a trajetória histórica do planejamento educacional brasileiro a partir dos PNE, buscando desvelar seus contextos de elaboração e quais forças políticas e intencionalidades estiveram presentes nesse processo, bem como as suas implicações para a efetivação dessas políticas, como perspectiva de entendimento do passado, reflexão sobre a sua importância no presente, mas também como possibilidade de transformações futuras.

### **2.1 Os Planos de Educação como instrumento de planejamento**

Torna-se inconcebível a abordagem sobre o planejamento educacional no Brasil, sem que se retomem os antecedentes da elaboração dos PNE enquanto materialidade de direitos conquistados. Para Cury (2013), um PNE existe, em nosso País, para que o direito à educação seja devidamente ofertado e assegurado, já que estamos falando de um direito juridicamente protegido.

Nesta linha de pensamento, que busca o resgate da trajetória do planejamento educacional brasileiro, entende-se como significativo resgatar diferentes concepções, dadas em contextos históricos diversos, que contribuíram com a construção do conceito de planejamento educacional no Brasil.

As discussões que envolvem e abordam enfoques diferenciados acerca da construção conceitual do planejamento educacional brasileiro, ressaltam que trata-se de uma estruturação processual, iniciada nos anos de 1970 com as primeiras definições e proposições acerca da questão a partir de três aspectos determinantes: a natureza do planejamento como processo, com perspectivas de projeção; planejamento focado na consecução de objetivos, e; um planejamento com dimensão alinhada às propostas governamentais (DAMASCENO; SANTOS, 2017).

Outrossim, para a introdução da discussão da temática “Planejamento educacional via planos nacionais de educação”, tão pertinente quanto a abordagem sobre os diversos enfoques que conceberam o conceito de planejamento educacional, é o entendimento acerca da importância da articulação entre planejamento e política educacional. Sobre esse aspecto, Damasceno e Santos (2017, p. 12) destacam que:

Azanha, duas décadas adiante, irá corroborar a tese da vinculação dos planos com uma política mais geral, defendendo que existe uma íntima relação, ou seja, umnexo, entre os planos para a educação e as políticas educacionais. [...] um plano de educação se define como um conjunto de medidas de natureza técnica, administrativa e financeira – a serem executadas num certo prazo – e selecionadas e escalonadas a partir de uma política educacional. Esse conceito de plano tem a sua principal vantagem no fato de pôr em relevo o que é realmente imprescindível: a definição de uma política educacional. Porque somente assim se tem um critério para decidir sobre as alterações na estratégia adotada e que a prática indicar como necessárias [...].

Essa abordagem evidencia a dimensão da flexibilidade do planejamento, no sentido de que as políticas educacionais ficam sujeitas a alterações em seu curso, decorrentes de eventuais mudanças no País. “[...] trata-se de um processo que compreende continuidade e/ou rupturas, que expressam conjunturas e circunstâncias que resistem ou se transformam no decorrer da história [...]” (DAMASCENO; SANTOS, 2017, p. 13).

É válido destacar que o conjunto de ações implementadas como políticas educacionais brasileiras não foram dadas, mas são fruto de um processo histórico de lutas e consequentes conquistas no campo educacional, em defesa de uma educação justa, equitativa e democrática.

Sobre a questão, Saviani (2010) ressalta a interdependência entre o sistema e o plano e a necessidade de considerar a articulação entre o PNE e um Sistema Nacional de Educação (SNE), como possibilidade de manutenção da racionalidade coletiva das ações. Isto é, pela possibilidade de superar o “espontaneísmo e as improvisações”, aspectos por ele considerados contrários à educação sistematizada, aleatórios ao ato de planejar.

Nesta perspectiva de introdução da racionalidade no contexto educacional, ressalta-se a relevância do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, como uma forma de planejamento da educação, tendo em vista que o documento reflete a influência de outros movimentos – como a reforma de Sampaio Dória, em 1920, a Semana de Arte Moderna em 1922, e a criação da Associação Brasileira de Educação (ABE), em 1924 –, movimentos que retratam ideais emancipatórios para a sociedade brasileira, de reforma do sistema educacional, um ideal de planejamento balizado pelas primeiras universidades no Brasil, como a Universidade de São Paulo (USP). Conforme Mélo (2008), lançado em 1932, documento histórico, em que 26 intelectuais expressam seus anseios a respeito da educação, visava a organização do sistema de ensino, dentre eles Fernando de Azevedo, Anísio Teixeira e Lourenço Filho, intitulado: “A Reconstrução Educacional no Brasil – ao povo e ao governo”.

Sobre os ideais propostos pelo Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, Mélo (2008, p. 3-6) aponta que:



[...] estava a concepção de educação natural e integral do indivíduo, respeitando as aptidões e personalidade de cada um e preocupada com o homem enquanto ser social; [...] também a ideia de que para assegurar o direito a educação seria necessário que fosse obrigatória, laica, gratuita e que existisse a coeducação, em que meninas e meninos pudessem aprender juntos; [...] O ensino secundário não mais seletivo, uma educação para o trabalho e uma educação para a cultura, mas sim para transformar-se em algo que todos tivessem as mesmas oportunidades. [...] destacava a formação dos professores considerando-os como pertinentes à “elite da sociedade” e convidados a tomar a consciência da importância de seu papel para a reconstrução educacional do Brasil; [...] pontua de forma bastante enfática a falta de espírito filosófico e científico na construção dos conhecimentos adquiridos pela escola; [...] apresenta as funções educacionais, a unidade, a autonomia e a descentralização; Quanto à autonomia defendiam que a educação não poderia ficar nas mãos do Estado, mas dirigida e coordenada por técnicos e educadores cientes dos problemas da educação e capacitados para resolvê-los. Por último a descentralização que objetivava desenvolver um plano metódico comum a ser seguido por todo país, porém adaptando-o de acordo com as características de cada região brasileira.

O Manifesto, portanto, representou um marco com o seu projeto inovador sobre a organização educacional, por oferecer uma visão que propunha a superação do *status quo* em que se encontrava estagnada a educação brasileira, em prol da tendência escolanovista<sup>4</sup> de John Dewey.

Sobre este aspecto, Mélo (2008, p. 6) enfatiza os aspectos positivos da ideia de educação dos pioneiros para o Brasil:

Portanto, Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova traz uma visão moderna de educação, com uma proposta pautada em princípios de ética nas relações sociais, com valores de autonomia, respeito à diversidade, igualdade, liberdade e solidariedade. [...] Os pioneiros trouxeram a proposta da Escola Nova com o objetivo de produzir indivíduos orientados para a democracia e não para a dominação, uma educação como ferramenta democrática. Eles acreditavam na educação como fonte da identidade de consciência nacional e isso significa um novo rumo alcançando sua completude e qualidade para todos.

Sendo assim, este apanhado reitera o ideal de que o PNE tem sua origem alicerçada no Manifesto dos Pioneiros de Educação Nova (1932), que mesmo não se concretizando naquele momento, foi devido a esse documento que essa perspectiva passou a integrar o sonho de um planejamento educacional para o Brasil. Saviani (2017, p. 63) reitera sobre o assunto:

A partir daí, a ideia de plano passou a figurar na legislação maior da educação brasileira. A Constituição de 1934 estabeleceu na alínea “a” do artigo 150, como

<sup>4</sup> Escolanovismo ou Escolanovista trata-se de um movimento educativo, originado na Europa, que se contrapunha ao ensino tradicional vigente, no final do século XIX e início do século XX. Baseado nas ideias de Jean-Jacques Rousseau, Heinrich Pestalozzi e Friedrich Fröbel. Teve John Dewey como seu principal percussor. No Brasil, a Escola Nova ganhou força a partir da década de 1920, sendo Rui Barbosa o pioneiro das ideias escolanovistas no País (MENEZES, 2001).

competência da União “fixar o Plano Nacional de Educação, compreensivo de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar sua execução, em todo território do país” (Campanhole & Campanhole, 1983, p. 545). E previu, no artigo 152, um Conselho Nacional de Educação (CNE), cuja principal função seria a de elaborar o PNE.

Cumprindo o seu principal papel e os preceitos constitucionais da época, o Conselho Nacional de Educação (CNE) – criado, reorganizado e instalado no período de 1931 a 1937 –, elaborou o então esperado documento e, em 17 de maio de 1937, foi entregue o denominado “Plano Nacional de Educação” (BRASIL, 1949). De acordo com Saviani (2017), era um minucioso texto com 504 artigos, que começava por se denominar “Código da Educação Nacional” (art. 1º). Encaminhado à Câmara dos Deputados, o referido plano não chegou a ser aprovado, e com o advento do Estado Novo, em novembro de 1937, caiu no esquecimento, sendo somente retomado na primeira LDBEN de 1961.

Essa concepção de racionalidade científica, adotada pelos educadores e impressa no manifesto, se contrapõe aos ideais de educação adotados por Getúlio Vargas e Gustavo de Capanema, no “Estado Novo” (1937 – 1945), configurados como instrumentos de controle político-ideológico. Tais ideias se refletem na LDBEN de 1961, que sob a justificativa de defesa da liberdade de escolha pela família do tipo de educação ofertada, ocultava a ideia de acesso de recursos públicos às escolas particulares. Mendes (2000, p. 23) corrobora sobre a questão:

[...] a institucionalização do planejamento educacional no Brasil tem dois marcos decisivos: a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961) e a Reforma Administrativa (Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967).

Esse processo, segundo o autor, traduz a dualidade de tendências no planejamento educacional brasileiro. Segundo Mendes (2000, p. 47):

O sistema vigente do planejamento desencadeado no Brasil foi ficando, basicamente, pelo Decreto-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, e pelo Ato Complementar n.º 43, de 29 de janeiro de 1969, alterado pelo Ato Complementar n.º 76, de 21 de outubro de 1969. Os dois primeiros estão ligados à Constituição de 1967, e o último, à Emenda Constitucional de 1969.

Trata-se de um período da história do planejamento da educação brasileira, de “dias sombrios para a organização da educação”, que registra a omissão por parte do então ministro da educação, que apesar do conhecimento de que a promulgação de uma lei geral era mais importante para o País, Capanema, um dos pioneiros do escolanovismo, optou por adotar um regime educacional calcado em reformas, ao invés de um PNE.

Saviani (2017) observa que, a LDBEN n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961, foi instituída com a previsão de uma política de fundos de financiamento educacional para os três níveis da educação nacional, o “Ensino Primário”, o Ensino Médio e o Ensino Superior da época. Nesse aspecto, Saviani (2017, p. 64) reforça que:

[...] a lei estabeleceu que com “nove décimos dos recursos federais destinados à educação, serão constituídos em parcelas iguais, o Fundo nacional do Ensino Primário, o Fundo Nacional de Ensino Médio e o Fundo nacional do Ensino Superior”, determinando, no §2º, que “o Conselho Federal de Educação elaborará, para execução em prazo determinado, o Plano nacional de Educação referente a cada Fundo [...]”.

À vista disso, a mesma lei recebe duras críticas antes mesmo de ter o seu texto aprovado pelo então designado relator do PNE, Anísio Teixeira, em seu artigo publicado em 1959, na “Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos”. Sobre o fato, ele escreve:

A própria divisão igualitária dos recursos federais para a educação superior, média e primária, que se apresenta como progresso democrático, só engana a quem deseja enganar-se. Sendo de 12 milhões o número de crianças de escola primária, a quem se deve educação, e de 6 milhões o número de alunos matriculados, de um milhão o número de alunos na escola média; e de 70 mil o de ensino superior – a divisão dos recursos em partes iguais só ilude a quem quer iludir-se. Na realidade, está-se ajudando o ensino médio seis vezes mais que o primário e o superior cerca de mil vezes mais (TEIXEIRA, 1962, p. 17).

A década de 1960, especificamente o ano de 1964, representa um contexto marcante do planejamento educacional brasileiro, tendo a transição das mãos dos educadores para os tecnocratas, traduzidos na subordinação do MEC ao Ministério do Planejamento, sob a influência de dirigentes técnicos, com formação voltada para a área econômica. Saviani (2017) reitera que, nesse contexto, os planos para a área de educação decorriam diretamente dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND), recebendo, por isso mesmo, a denominação de “Planos Setoriais de Educação e Cultura” (PSEC).

Em nome de uma racionalidade democrática, evidenciada com a “Nova República” (1985 – 1989), tendo como marco político a eleição de Tancredo Neves para a Presidência da República, em 1985, as ações político-educacionais da época favoreceram a dispersão de recursos e o clientelismo. Trata-se de um período de criação do Plano Decenal de Educação para Todos (BRASIL, 1993). Para Saviani (2017, p. 65-66):

Tal plano tomou como referência a “Declaração Mundial de Educação para Todos” proclamada na reunião realizada em março de 1990 em Jomtien, na Tailândia. Projeto que efetivamente não logrou resultados, dado a tentativa de inversão dos valores políticos totalitários advindos do regime militar pelos valores democráticos da nova ordem política de democratização instaurado no país.

Sobre essa questão, Kuenzer (1990, p. 61) esclarece:

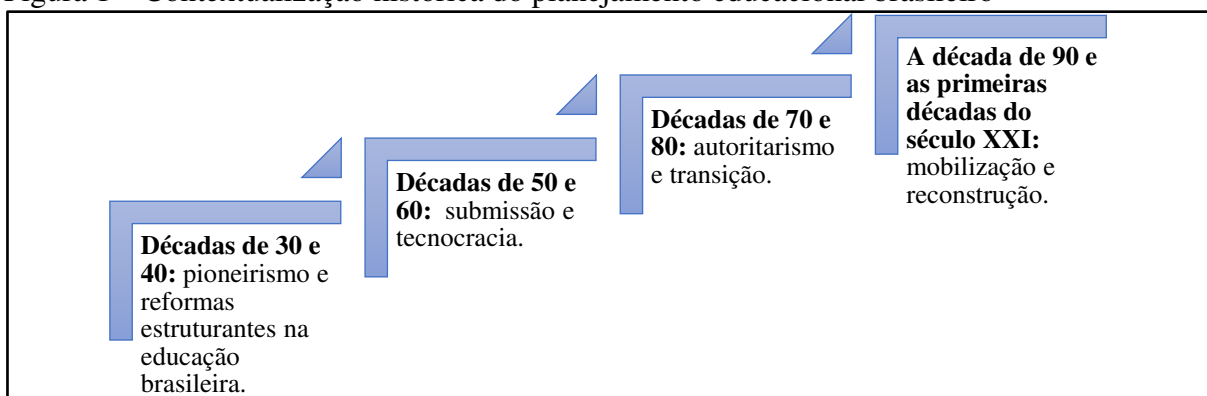
Mas esse plano praticamente não saiu do papel, tendo prevalecido, nesse período, uma espécie de democratismo que pretendeu substituir a “estratégia de formulação de políticas, planejamento e gestão tecnocrática, concentrada no topo da política do governo autoritário, para o polo oposto, da fragmentação e do controle, justificado pela descentralização”.

Após o período de “mergulho” do País na fase ditatorial, a CF de 1988 representou um marco na garantia dos direitos, pois entre outros, resguardou por meio da Emenda Constitucional (EC) n.º 59/09, o direito ao financiamento e de uma periodicidade.

Saviani (2011) sintetiza diferentes concepções de plano em diferentes contextos da história educacional brasileira, sob enfoques diversos, contextualizando dos anos de 1930 à década de 1990 como: racionalidade distributiva dos recursos educacionais; racionalidade tecnocrática na educação; racionalidade democrática; finalmente, na era Fernando Henrique Cardoso (FHC), o plano se transmutou em instrumento de introdução da racionalidade financeira na educação.

Tal afirmativa corrobora para o entendimento do planejamento educacional, como mecanismo do qual a organização estrutural da política educacional lança mão para instituir e concretizar interesses no âmbito da educação, traduzidos nos PNE instituídos no País. Assim, considerada a conturbada trajetória do planejamento educacional brasileiro, Damasceno e Santos (2017) sintetizam como “continuidades e rupturas”, caracterizadas por mudanças no trajeto político do País, refletidas na trajetória do planejamento educacional brasileiro. Nessa perspectiva, busca-se evidenciar, ainda que sinteticamente, por meio de uma linha do tempo, o cenário em que se deu a trajetória política brasileira, refletido em seu planejamento educacional, compreendido no contexto de 1930 às primeiras décadas do século XXI.

Figura 1 – Contextualização histórica do planejamento educacional brasileiro



Fonte: Adaptado de Damasceno e Santos (2017, p. 18-52).

Em síntese, a linha do tempo retrata todo o processo político e histórico pelo qual o Brasil passou, desde a década de 1930, do século XX, aos dias atuais do século XXI, sob os quais se estabeleceu direta influência no contexto educacional e nos rumos do planejamento educacional brasileiro. Melhor dizendo, as ideologias subjacentes em cada período político, instaurado em diferentes épocas, influenciaram sobremaneira os avanços e retrocessos na educação do País, especificamente para a implementação do primeiro plano, um plano de educação. Portanto, a história da educação nos mostra que se trata de um processo que nem sempre ocorreu de forma linear e imparcialmente.

Na perspectiva do planejamento educacional, o Brasil adentra no século XXI com o projeto de um PNE (2001 – 2010), por meio da Lei n.º 10.172/2001 (BRASIL, 2001). Representando, portanto, uma nova conquista em relação ao planejamento de políticas brasileiras, após a CF de 1988 e a LDBEN n.º 9.394/96, pois congregou o fortalecimento da relação entre sistemas, gestão democrática do País e regime de colaboração, entre união, estados, municípios e Distrito Federal (DF).

Entende-se que o cenário de materialização de um PNE evidencia além das questões políticas e históricas, mas também a importância da superação de questões contrárias ao ato de planejar, indispensável à condução das políticas educacionais e imprescindíveis ao alcance de objetivos, sobretudo, em relação aos PNE que se configuram mecanismos de garantia dos direitos na educação. Ou seja, garantia de direitos que têm como prerrogativa a proteção jurídica, materializada nas legislações, a exemplo da Constituição de 1934, que instituiu a obrigatoriedade do ensino.

Nessa perspectiva, Saviani (2017) reitera que o plano educacional é exatamente o instrumento que visa introduzir racionalidade na prática educativa como condição para se superar o espontaneísmo e as improvisações, que são o oposto da educação sistematizada e de sua organização na forma de sistema.

Contudo, para compreendermos a atual conjuntura das políticas educacionais brasileiras, faz-se necessário conhecer o contexto de elaboração dos PNE, a exemplo da primeira ideia de PNE concebida na década de 1960, que mesmo não se efetivando enquanto legislação, teve implicações para a materialidade do planejamento de políticas em educação, no contexto de democratização e a efetivação de uma gestão democrática no País. Conforme Alves (2010, p. 4):

O primeiro Plano Nacional de Educação surgiu em 1962, elaborado já na vigência da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei n.º 4.024, de 1961. Ele não foi proposto na forma de um projeto de lei, mas apenas como uma iniciativa

do Ministério da Educação e Cultura, iniciativa essa aprovada pelo então Conselho Federal de Educação. Era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas num prazo de oito anos. Em 1965, sofreu uma revisão, quando foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais. Em 1966, uma nova revisão, que se chamou Plano Complementar de Educação, introduziu importantes alterações na distribuição dos recursos federais, beneficiando a implantação de ginásios orientados para o trabalho e o atendimento de analfabetos com mais de dez anos.

Tais iniciativas de elaboração de um plano de educação para o Brasil, embora não tenham se materializado integralmente, já que não se efetivou como lei naquele momento, teve sua influência no planejamento educacional brasileiro no sentido de reforçar a necessidade de sua materialidade que se concretiza 50 anos depois, com o PNE (2001 – 2010), respaldado pela CF de 1988 e a atual LDBEN n.º 9.396/96.

Sobre este cenário de materialização de direitos, a respeito da elaboração do PNE (2001 – 2010), destaca-se a influência determinante da sociedade organizada, e sem descartar aqui o “Movimento dos Pioneiros da Educação Nova”, em que enfatiza-se o papel do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), na elaboração da proposta do PNE, elaborada com base em dois movimentos anteriores, os Congressos Nacionais de Educação (CONED) – um em 1996 e outro em 1997 –, em Belo Horizonte (FÓRUM, 1997). A respeito desse aspecto, Bollmann (2010, p. 659) destaca a presença desta entidade em dois momentos históricos da educação brasileira:

O FNDEP atuou em diferentes momentos da política educacional brasileira, como na elaboração e tramitação do Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de sua autoria, a chamada LDB do Fórum, no período entre 1988 e 1996. Em 1986, a criação do Fórum Nacional pela Constituinte – mais tarde, Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP) – possibilitou intensas mobilizações no processo de elaboração que culminou com a aprovação, na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, do Capítulo III, Seção I, Educação (artigos 205 a 214), embora nem todas as propostas fossem aprovadas. Após a defesa de propostas e dos debates no processo constituinte, o Fórum passou a discutir, reivindicar e pressionar por uma nova LDB, atuando em conjunto com os parlamentares que apoiavam e subscreviam as contribuições do Fórum. [...] Desse modo, o FNDEP, representando parcela significativa da sociedade civil organizada, tomou para si a incumbência de elaborar democraticamente uma proposta de PNE que contemplasse os anseios e a concepção de educação, estado e sociedade das entidades que integravam o Fórum. Utilizando-se de uma metodologia que envolvia amplos setores do campo da educação, num período de menos de dois anos, entre 1996 e 1997, foi consolidado o PNE no II Congresso Nacional de Educação (CONED). Este Plano foi intitulado PNE – Proposta da Sociedade Brasileira.

De acordo com Flores e Peroni (2016), esta proposição, representando os anseios da sociedade brasileira apresentada ao Congresso Nacional, com o Projeto de Lei (PL) n.º 4.155/1998 (BRASIL, 1998a), não se traduziu na íntegra, pois no texto final do PNE aprovado, por interferência do Poder Executivo, foi apensado pelo MEC o PL n.º 4.173/1998

(BRASIL, 1998b), tramitando no Congresso Nacional, e traduzindo-se na Lei n.º 10.172/2001, cuja legislação determinou o conjunto de orientações para a educação brasileira para a década 2001 – 2010.

Em relação aos ideais democráticos que permearam o projeto deste Plano de Educação – desde a elaboração inicial, encabeçada pela mobilização social e pela atuação do FNDEP –, percebe-se que não lograram os resultados esperados. Plano que, apesar de ter representado uma conquista em relação aos direitos democráticos, no sentido de ter se concretizado em uma iniciativa aberta à participação social, carrega em si as críticas e o estigma de uma política frustrada, no sentido de não alcançar os objetivos propostos: primeiro pelas mudanças em relação à proposta inicial dos ideais da sociedade brasileira da época e a realidade do texto final aprovado; segundo, pela ausência de um planejamento orçamentário que possibilitasse a implementação dos objetivos e metas almejadas. Para Saviani (2014, p. 7):

Na verdade, o referido PNE não passou de uma carta de intenções e a lei que o instituiu permaneceu letra morta, sem nenhum influxo nas medidas de política educacional e na vida das instituições escolares. Entre as várias razões explicativas dessa inoperância do plano podemos mencionar: a) os vetos às metas orçamentárias, o que privou o PNE do instrumento de ação fundamental sem o qual a maioria das demais metas não podia ser viabilizada; b) a complexidade da peça legal traduzida seja nas informações técnicas que dão base ao texto, seja na excessiva quantidade de metas, o que dificulta o acompanhamento, controle e fiscalização de sua execução; c) a cultura política enraizada na prática de nossos governantes, avessa ao planejamento e movida mais por apelos imediatos, midiáticos e populistas do que pela exigência de racionalidade inerente à ação planejada.

De igual modo, pode-se afirmar em relação aos fins do PNE (2001 – 2011), então aprovado. Na visão de Flores e Peroni (2016, p. 94), trata-se de um texto contraditório à proposta da sociedade organizada da época, salvo as interferências significativas que atendiam aos interesses do Poder Executivo:

[...] foram previstas estratégias que pouco contribuiriam para a consecução das políticas necessárias, destacando-se, ainda, o veto presidencial relativo às fontes de financiamento previstos no Item 11.3, subitem 1, cujo texto original previa a elevação anual do percentual de gastos públicos na área à razão de 0,5% do Produto Interno Bruto (PIB), de forma a atingir um mínimo de 7% até o final da década da educação.

As questões pontuadas pelas autoras são algumas entre os vários aspectos que causaram descontentamento à sociedade, em relação ao segundo PNE. Sobre este aspecto, pontua-se a ausência de garantia de princípios constitucionais da gestão democrática e da implementação de um sistema de monitoramento de ações relativas, a nível nacional, que



exercessem o papel de controle social, tanto quanto à contrapartida dos entes federados, no sentido de elaborarem seus respectivos Plano Municipal de Educação (PME) baseados no PNE, sendo que esta ausência implicou no enfraquecimento das estratégias de alocação de recursos nos planejamentos orçamentários dos municipais, previstos para investimentos na educação, ou seja, ações que direcionassem à educação os recursos financeiros necessários, assegurados através das Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO), dos Planos Plurianuais (PPA), dos municípios brasileiros, à época.

Assim, ressalta-se o aspecto político, ou seja, intencional que permeou a construção do PNE (2001 – 2010). Aprovado na gestão de FHC, composto por 295 metas, trazendo desde a sua elaboração, controvérsias em torno da enfática temática, que virou “pano de fundo” do citado documento, a questão do “financiamento e gestão”, tornando-se objeto de nove vetos realizados pelo então governo da época.

As primeiras décadas do século XXI configuraram-se um marco no âmbito do planejamento educacional para o Brasil, considerando-se o alcance do primeiro PNE (2001 – 2010), seguido da elaboração e aprovação do segundo PNE (2014 – 2014), cuja análise desses processos se configuram estruturantes para este estudo, a ser tratado na seguinte subseção.

## **2.2 O Plano Nacional de Educação (Lei N.º 13.005/2014): contextualização histórica e o monitoramento da Meta 19**

A análise histórica sobre o PNE (2014 – 2024), elaborado a partir do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2012), possibilitou constatar, dentre outros aspectos, a preservação do princípio democrático em relação aos trâmites legais de sua elaboração. Registra-se que bem antes do término de vigência do segundo PNE 2001 – 2010, já era possível observar intervenções do Governo Federal no sentido de implementar o atual plano, através da mobilização da sociedade civil e política da época. Trata-se da realização de conferências em torno de uma intensa discussão e votação de um Documento-Referência, para o texto final do PNE que ora se estruturava. Como asseveram Flores e Peroni (2016, p. 84):

Durante o ano de 2009, foram realizadas conferências municipais, regionais e estaduais, com financiamento público e participação ampla da sociedade civil, de agentes públicos e de todos os segmentos da comunidade escolar, com o objetivo de discutir tal Documento e a ele acrescentar temas ou questões. A partir de intensa mobilização no país, envolvendo as comunidades escolares das redes de ensino pública e privada, dentre outras entidades representativas, a sociedade participou deste processo, culminado com a realização da Conae, entre março e abril de 2010, em Brasília, com a presença de quase 4.000 pessoas, entre delegados, organizadores, imprensa e demais participantes.

Caracteriza-se como conturbado e complexo o processo de tramitação do PNE vigente, tanto no que se refere à participação social – regada a intensas contribuições ao texto original, através das conferências realizadas em 2009 e das entidades, como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNTE) e a União Nacional dos Estudantes (UNE), através de mais de 2.900 emendas ao Relatório –, quanto às intervenções do governo em todas as fases de tramitação, com tentativas de atraso na aprovação do novo plano. Como pontuam Flores e Peroni (2016, p. 85):

[...] Entre a entrega do Documento Final ao MEC e o encaminhamento do PL n.º 8.035/2010 (BRASIL, 2011) pelo Ministro da Educação à Câmara Federal, em 15 de dezembro de 2010, passaram-se oito meses. O teor do Projeto surpreendeu, uma vez que deixou de apresentar questões aprovadas na Conferência, acrescentando outras não consensuais. A tramitação deste PL na Comissão Especial do PNE da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, ao longo dos anos de 2011 e 2012, gerou intensa mobilização da sociedade, ameaçada por sucessivos anúncios de enxugamento de prazos e redução de instâncias de participação democrática.

Em decorrência do acontecido com o PNE (2001 – 2010), quanto ao veto da destinação de recursos, o novo plano tornou-se objeto de especial atenção da sociedade brasileira, culminando em uma campanha referente à destinação dos 10% do Produto Interno Bruto (PIB) à educação, por meio do “Movimento PNE pra valer”. Conforme ratificam as autoras supracitadas:

Finalmente, em 16 de outubro de 2012, o PL n.º 8.035/2010 foi aprovado pela Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados com a aprovação de 10% do PIB para a educação, além da destinação de 50% dos *royalties* da camada pré-sal do petróleo para investimento em educação, a despeito dos anúncios do governo de que não haveria recursos suficientes para garantir aquele índice. (FLORES; PERONI, 2016, p. 86, grifo do autor).

A aprovação do PL paralisou temporariamente o embate entre a sociedade e o governo. Apesar disso, a exemplo do plano anterior, o texto final do PL n.º 8.035/2010 não correspondeu às expectativas em relação às metas e proposições para a educação brasileira, configurando-se longe de representar os anseios da sociedade propostos na versão final do texto base, elaborado na Conferência Nacional de Educação (CONAE). De acordo com Flores e Peroni (2016), diferente do que foi aprovado, os investimentos previstos na CONAE, relativos aos *royalties* da camada do pré-sal, era de 100%, além dos bônus dos hidrocarbonetos e demais minerais, e 50% do Fundo Social do Pré-Sal.

Destaca-se que, em relação a essa versão de plano, é o fato de que mesmo com todos os problemas e embates que permearam sua estruturação, o atual PNE (2014 – 2024) é

de um documento resultante das CONAE e, portanto, não teve vetos do governo Dilma, o que implicou em respeito e resguardo à democracia brasileira.

Consumada a aprovação do novo PNE (2014 – 2024), as preocupações agora se direcionam a novos horizontes desse plano. Dentre os atuais desafios que se erguem, torna-se relevante tratar o fato de que este plano – apesar de representar um grande avanço para o planejamento educacional brasileiro, e uma conquista para a sociedade como um todo –, vem sendo ferido com a EC, que congelou gastos com a saúde e a educação. Refere-se à EC 241, aprovada pelo Congresso Nacional em 26 de outubro de 2016, e renomeada pelo Senado Federal como Lei n.º 55/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal no Brasil para os próximos 20 anos, podendo ser revisada no décimo ano. Ainda em relação à referida questão, Amaral (2016, p. 654) esclarece:

O Novo Regime Fiscal (NRF), válido para a União, significa, na prática, “congelar”, nos valores de 2016, as despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), pelo longo prazo de vinte anos, uma vez que os valores somente poderão sofrer reajuste até os percentuais referentes à inflação do ano anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Sobre a afirmativa, é válido lembrar que este período de 20 anos abrange a vigência do atual PNE (2014 – 2024), e do plano posterior, os próximos dois decênios consecutivamente. E, partindo da premissa de que o planejamento educacional tem intrínseca relação com as despesas do País, o inverso também procede, em que a questão enfoca a viabilidade da efetivação das metas propostas pelo atual plano, ou seja, o seu comprometimento frente aos impactos deste regime sobre o âmbito social e, especificamente, sobre os investimentos na educação brasileira.

No contexto da década de 1980, destaca-se a CF de 1988, como um dos marcos decisivos para implementação das ações de planejamento educacional no Brasil, a exemplo da instituição do primeiro PNE ao plano atual. Como observa Dourado (2016, p. 18):

[...] resultante de amplo processo constituinte, avança consideravelmente no campo dos direitos sociais, trazendo novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios [...], bem como o reforço ao federalismo, mediante a regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios (art. 23, Emenda Constitucional – EC n.º 53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37). A CF 1988 dispõe, também, sobre o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV).

São aspectos relevantes pontuados e garantidos pela CF de 1988: alavancar políticas e implementação do planejamento no Brasil. No entanto, é o art. 214 da CF 1988, por meio da EC n.º 59/2009, que avança em relação às legislações anteriores, ao garantir que:

A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

I – erradicação do analfabetismo;

II – universalização do atendimento escolar;

III – melhoria da qualidade de ensino;

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País;

VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (DOURADO, 2016, p. 19).

O atual PNE (2014 – 2024), aprovado e sancionado por meio da Lei n.º 13.005/2014, estruturado em 20 metas, tornou-se o espírito da organização educacional brasileira, centralidade que assume demandas para a sua efetivação.

Face às discussões apresentadas em torno do PNE (2014 – 2024), como instrumento de planejamento educacional, que assumiu a centralidade no contexto organizacional e efetivo das políticas educacionais brasileiras, entende-se como fundamental para este estudo caracterizar, bem como situar, a Meta 19 no contexto organizacional do atual PNE (2014 – 2024).

A Meta 19 do PNE (2014 – 2024), além de seu objetivo principal 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 [...]” (BRASIL, 2014, n. p.), é uma das 20 metas do conjunto que compõem o escopo do atual plano, constituindo-se de oito estratégias no total. Cada uma dessas estratégias, assim como todas que compõem este plano, trazem em si as aspirações, demandas e desafios da sociedade brasileira, voltadas à educação. Sobre a questão, Dourado (2016, p. 7) reitera:

Metas para a garantia do direito à educação básica com qualidade, que dizem respeito ao acesso, à universalização da alfabetização e à ampliação da escolaridade e das oportunidades educacionais (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11). Metas que dizem respeito especificamente à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, caminhos imprescindíveis para a equidade (Metas 4 e 8). Metas que tratam da valorização dos profissionais da educação, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas (Metas 15, 16, 17 e 18). Metas referentes ao ensino superior (Metas 12, 13 e 14). As Metas 19 e 20, de gestão democrática e financiamento da educação, respectivamente, são trazidas em separado pelo

documento e apresentadas como imprescindíveis para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE).

Ressalta-se que esta perspectiva propõe contribuições importantes para que o PNE (2014 – 2024) se constitua, ao contrário do plano anterior, no que Dourado (2016) conceitua de “epicentro das políticas educacionais”, ou seja, preceitua que o plano atual assuma no contexto do planejamento educacional a efetiva centralidade e importância, e, assim, consiga concretizar as significativas mudanças a que se propõe um PNE.

A Meta 19 do PNE (2014 – 2024) traduz-se em perspectiva de libertação e, portanto, de transformação social para a educação pública brasileira, condição *sine qua non* para a materialização de direitos historicamente conquistados neste País, de relevância para a garantia de uma educação de qualidade social, sem a qual o processo educativo reproduz os efeitos díspares e autoritários, característicos de uma fase sem precedentes para as demandas da conjuntura atual.

Quanto à sua materialização, depreende-se que, apesar desta meta apontar prazo de dois anos, e critérios (técnicos de mérito e desempenho) para a sua efetivação, esta recai sobre o estigma da repetição, por não trazer inovação em relação ao PNE anterior, além de fortalecer a ideia de não materialização no primeiro plano e, portanto, no atual também. Segundo Vieira e Vidal (2015), nesse sentido, poder-se-ia interpretar a sua presença no novo PNE como indicação de que Estados e Municípios ainda estão a dever definições sobre a matéria

Quanto aos critérios de materialização previstos, como traz Dourado (2016), a crítica aponta para o fato de que gestão democrática não se resume aos aspectos citados, mas implica uma ampla abrangência de aspectos que, quando materializados, se traduzem na efetivação desta meta. Sobre a questão, Dourado (2016, p. 34) ressalta:

[...] 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.

Face à análise sobre a situação atual da Meta 19, em relação à efetivação das proposições do atual PNE (2014 – 2024), referente aos desafios enfrentados para sua materialização, percebe-se que o caminho a ser trilhado, rumo à superação, se direcionam tanto às questões políticas de âmbito macro da educação brasileira, ou seja, do planejamento e implementação das políticas educacionais, como relativos ao âmbito da micropolítica, ou,

ainda, depende também das ações práticas a serem concretizadas no contexto da escola pública.

Isto posto, sem a pretensão de esgotar a discussão, mas no intuito de fortalecer a compreensão do enredo acerca do planejamento educacional brasileiro no contexto dos PNE, especificamente o plano vigente (PNE 2014 – 2024), propõe-se um breve resgate panorâmico de como tem se dado o processo de acompanhamento do atual PNE, no âmbito da Meta 19 deste Plano, aspecto de fundamental importância para o planejamento educacional, e à implementação de novas políticas de educação. Trata-se de um conjunto de processos sem os quais torna-se impossível a análise pelos órgãos responsáveis por sua implementação, como também tornam inviáveis eventuais contribuições no sentido de retroalimentação do processo. Sobre esse aspecto, Menezes e Souza (2018, p. 615) destacam que:

Do conjunto de dimensões relativas à sua implementação, as quais contribuíram para o desencontro das metas estabelecidas, destaca-se, ao lado da dissociação entre o PNE e os Planos estaduais e municipais de Educação, a ausência de mecanismos para o acompanhamento e avaliação sistemáticos do PNE, esta agravada pela descontinuidade na coleta de informações pelo INEP [Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira] e secretarias do MEC [Ministério da Educação].

Consequentemente, diferente do primeiro PNE (2001 – 2010), que destinou um eixo temático para o acompanhamento e avaliação, o atual PNE (2014 – 2024) cita o processo em seu próprio texto, em metas e artigos específicos. Menezes e Souza (2018, p. 615-616) observam que:

Em que pesem esses obstáculos à consecução de um processo de acompanhamento e avaliação que retroalimentasse o curso das ações públicas em torno dos objetivos do PNE 2001 – 2010, seu texto dedicou um eixo temático específico a essa finalidade, intitulado Acompanhamento e Avaliação do Plano, no qual é sinalizado o papel estratégico da colaboração entre os entes federados e entre determinadas instituições da sociedade civil e o valor dos dados e das análises qualitativas e quantitativas disponibilizados pelo sistema de avaliação do MEC. Ressalta, ainda, que essas avaliações deveriam ser contínuas e periódicas, também contando com iniciativas próprias do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União (TCU) e dos Tribunais de Contas dos Estados (TCE), em termos de fiscalização e controle (Lei n.º 10.172, 2001). [...] Já no atual PNE – instituído por meio da Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, com vigência estabelecida para o decênio 2014 – 2024 –, a categoria acompanhamento e avaliação encontra-se permutada por monitoramento e avaliação, não mais havendo uma seção particular destinada à sua tematização. Não obstante, essas ações são abordadas no corpo da referida lei, nos termos de que a “execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (Art. 5º), indicando as instâncias responsáveis e suas atribuições nesse processo. [...] Mais adiante, no corpo do Plano propriamente dito, na Meta 19, relativa à Gestão Democrática, o PNE destaca a constituição de Fóruns Permanentes de Educação, instâncias que, entre outras atribuições nos sistemas de ensino desses entes federados, deverão “efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”.

Desse modo, embora a avaliação tenha assumido centralidade no cenário educacional brasileiro a partir dos anos de 1990, atrelada às mudanças de cunho político e econômico da época, é inegável a importância desses processos para a garantia da democratização da gestão educacional, na direção de que a aplicabilidade dos resultados dessas análises supere o caráter puramente gerencialista, e se revertam como parâmetro a serem considerados em seu aprimoramento, a favor da sociedade. Menezes e Souza (2018, p. 623) corroboram sobre a questão, destacando que:

Não por acaso, a avaliação das políticas públicas vem suscitando amplo debate em torno do seu uso e finalidades, cujas vertentes, mesmo reconhecendo o seu caráter político, tendem, em paralelo, a privilegiar aspectos normativos, técnicos e/ou gerenciais. Nesses termos, é possível observar ações avaliativas cujos recursos analíticos se voltam: para o impacto de uma determinada política, no sentido da quantidade de mudanças que ela veio a implicar, de modo a aferir sua efetividade; para a consecução dos seus objetivos e estratégias de implantação, com vistas ao ajuizamento da sua eficácia; ou mesmo para a verificação das relações entre os seus custos e benefícios, visando à mensuração da eficiência gerencial e/ou operacional da política [...].

Assim, considerando a relevância da avaliação, ressalta-se que tem a mesma importância o processo de monitoramento das políticas públicas, especificamente quando complementa o processo avaliativo, como informam os autores supracitados Menezes e Souza (2018, p. 623-624, grifo dos autores):

Para a avaliação situacional de uma política, de modo a retroalimentar o seu ciclo de ajustes e correções, pode-se ainda realizar o seu monitoramento, ação contínua voltada para a verificação sistematizada e processual de sua eficiência e eficácia, com vistas ao redirecionamento de seus objetivos, propostas e atividades. Contudo, o monitoramento não se encontra dissociado do instrumento de avaliação propriamente dito, estando articulado aos seus fins. É por meio do monitoramento que a avaliação da política é viabilizada, na medida em que passa a dispor de dados para serem analisados, com vistas ao replanejamento da ação pública, o que configura ambos os processos como complementares. Porém, a avaliação vai além, pois verifica se o plano originalmente traçado está, de fato, produzindo as transformações pretendidas. De um modo ou de outro, trata-se de processos avaliativos *ex post*, realizados durante a fase de execução ou final de uma política, programa ou projeto que, sob perspectiva instrumental, fornecem informações parciais ou finais sobre o seu ciclo, momentos em que as decisões podem ou não se pautar nos resultados evidenciados [...].

Dessa forma, legitimados os processos de avaliação e monitoramento dos PNE, é válido reiterar acerca do período, como se dão esses processos e quais órgãos complementares são responsáveis por sua realização. Nesse sentido, Menezes e Souza (2018, p. 628) dizem que:

O processo de monitoramento e avaliação dos Planos envolve a aferição da evolução de suas metas por meio da definição de indicadores, os quais devem tomar por referência o(s) banco(s) de dados de instituições oficiais de pesquisa de âmbito nacional, haja vista a necessidade da realização de análises comparativas entre seus resultados, não apenas ano a ano, mas também de forma desagregada entre os entes federados. Em atenção a essa questão, a Lei n.º 13.005/2014 determinou que as metas do PNE 2014 – 2024 devem tomar por base a “Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, o censo demográfico e os censos nacionais da educação básica e superior mais atualizados” (Art. 4º), orientação essa reproduzida, integral ou parcialmente, por grande parte dos PEE analisados.

Com efeito, ressalta-se que, em atendimento às prerrogativas da própria lei, o INEP realiza, periodicamente, a publicação de documentos de acompanhamento do atual PNE (2014 – 2024), como informam dados do próprio *site*:

O Inep elabora relatórios de monitoramento das metas e análises sobre os desafios específicos em cada temática, além de realizar estudos para subsidiar o monitoramento do plano. A publicação dos relatórios de Monitoramento das Metas do PNE ocorre a cada dois anos. Os relatórios trazem os resultados atualizados dos indicadores das metas do PNE, bem como análises sobre as tendências em cada indicador. O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, Biênio 2014 – 2016, foi publicado em 2016; o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, em 2018; o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE teve publicação em 2020; e o Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE foi divulgado em 2022. O próximo relatório será publicado em 2024 (BRASIL, INEP 2020a, p. 1).

Assim, na perspectiva de enriquecer a discussão acerca do atual PNE (2014 – 2024), especificamente sobre a Meta 19, cujas proposições se referem ao processo de democratização da gestão escolar, objeto deste estudo, dispõe-se aqui uma análise concernente à efetivação de suas metas e estratégias, tomando como base o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das metas do PNE (2020), último documento de acompanhamento publicado pelo Inep até o momento da pesquisa, em cumprimento à sua atribuição legal (Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, que instituiu o PNE, o art. 5º), de tornar pública a evolução das metas do atual PNE (2014 – 2024), caracterizadas em seus avanços, limites e desafios.

Dessa forma, enfatiza-se que são muitos os aspectos que envolvem o acompanhamento de um PNE, isto considerando-se a abrangência do seu conceito e da amplitude temporal dessa política, para um decênio. Portanto, entendendo-se que a avaliação e o monitoramento se trata de um processo dinâmico que precisa passar por adaptações e aprimoramento, de forma que dê melhores respostas sobre o processo, ressalta-se que – concernente ao aspecto metodológico utilizado no tratamento dos dados nesse Relatório –, este passou por algumas mudanças ao longo dos anos – e em diferentes edições, sobretudo,



quanto à organização de indicadores e em relação às fontes que subsidiaram esse instrumento, com destaque para a perspectiva de análise da gestão democrática, tratada na Meta 19 do Plano, legitimando importantes informações referentes ao cenário brasileiro. Sobre esse aspecto, o Relatório aponta as seguintes questões:

Gestão democrática da educação é uma expressão polissêmica, aberta a diferentes significados construídos no decorrer da história da educação brasileira. Ressalta-se que a complexidade que envolve o conceito não pode ser suficientemente definida apenas pelas formulações deste relatório. Nesse sentido, reconhecendo essa limitação, os indicadores de gestão democrática da educação expressam as disposições legislativas contidas no Plano Nacional de Educação (PNE) 2014 – 2024, Lei n.º 13.005/2014. Para o monitoramento da Meta 19, definiram-se os seguintes indicadores:

- Indicador 19A: Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar.
- Indicador 19B: Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres, grêmio estudantil) nas escolas públicas brasileiras.
- Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas.
- Indicador 19D: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar pelas unidades federativas.
- Indicador 19E: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Fórum Permanente de Educação) nos municípios.
- Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros de Conselho Municipal de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar pelos municípios (BRASIL, 2020a, p. 377).

Essas informações revelam a inclusão de indicadores no último relatório de monitoramento (2020), criados com o objetivo de melhorar a análise do processo, no caso, acerca da Meta 19 do atual PNE (2014 – 2024). Com isso, dispõem-se aqui os resultados apresentados nesse documento em relação à temática discutida, tratados no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020), a partir de um panorama nacional, regional e das três redes educacionais: municipal, estadual e federal.

Com efeito, enfatiza-se que as discussões acerca da Meta 19 do PNE (2014 – 2014) aqui tratadas se deram com base em critérios sequenciais e denominações utilizados pelo Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020), na apresentação dos dados:

– Escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar:

- Indicador 19A: Percentual de escolas públicas que selecionam Diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar (BRASIL, 2020b);

- Meta: 100% dos Diretores de escolas públicas selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar até 2016 (BRASIL, 2020b).

O Censo Escolar da Educação Básica 2019 captou as formas de acesso ao cargo de Diretor de escolas públicas brasileiras, admitindo cinco distintas possibilidades: (i) processo seletivo qualificado e eleição; (ii) processo seletivo qualificado; (iii) eleição; (iv) indicação; (v) concurso, e outros.

Ressalta-se que para efeito do cálculo do Indicador 19A, serão considerados somente os casos em que a escola informa realizar processo seletivo simplificado, conjuntamente com eleição para escolha de seu Diretor, em consonância com a estratégia 19.1 do PNE (BRASIL, 2020a). A Tabela 1 apresenta o quantitativo de Gestores Escolares brasileiros e percentuais de Gestores eleitos por critério de seletivo qualificado e eleição participativa por redes de ensino.

Tabela 1 – Quantitativo de Gestores Escolares brasileiros e percentuais de Gestores eleitos por critério de seletivo qualificado e eleição participativa por redes de ensino

<b>GESTORES DAS ESCOLAS PÚBLICAS BRASILEIRAS (Nº)</b>			
<b>Rede Federal</b>	Redes Estaduais	Redes Municipais	TOTAL
<b>962</b>	29.184	93.172	123.048
<b>GESTORES ESCOLARES ELEITOS EM PROCESSO QUALIFICADO (%/Nº)</b>			
<b>Rede Federal</b>	Redes Estaduais	Redes Municipais	QTD/TOTAL (Nº)
<b>10,69</b>	12,95%	4,56%	6,58% (8.101)

Fonte: Adaptado do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020, p. 378).

Conquanto, em relação aos primeiros dados apresentados, observa-se a imensa diferença entre o quantitativo de Gestores Escolares eleitos por rede de ensino, de forma qualificada com participação da comunidade, concentrando-se o maior número na Rede Pública Municipal de ensino (93.172). No entanto, a justificativa recai para o fato de que é nessa rede de ensino que se concentra o maior número de matrículas: o Ensino Fundamental.

Destarte, quando se analisam os dados referentes ao percentual de Gestores Eleitos de forma qualificada, ou seja, em conformidade ao que preconiza a Meta 19 do PNE, constata-se que a esfera estadual se destaca nesse aspecto (12,95%), ou seja, é na rede estadual, no exercício dos PEE que têm que ser efetivados maiores esforços no sentido do cumprimento da Meta 19, Indicador 19A, do PNE (2014 – 2024).

Assim, embora já se possa considerar um avanço a quantificação dos dados em relação a essa meta, os percentuais mais baixos revelados consecutivamente nas esferas federais (10,69) e municipais (4,56%), em relação ao baixo quantitativo de Gestores eleitos de

forma qualificada, com participação da comunidade a nível nacional, também devem ser vistos e considerados como respostas dessas esferas frente ao planejamento educacional brasileiro, haja vista que a não efetivação das proposições em relação ao alcance do Indicador 19A, da Meta 19 do atual PNE, pode implicar no alcance dos objetivos da política como um todo.

Além disso, o Relatório também traz resultados sobre esse mesmo Indicador (19A), por grandes regiões brasileiras, que também merecem ser aqui discutidos, representados na Tabela 2, a seguir.

Tabela 2 – Percentual de Gestores selecionados por meio de seletivo qualificado e eleitos com participação da comunidade por grandes Regiões brasileiras

<b>REGIÕES BRASILEIRAS</b>	<b>REDE FEDERAL</b>	<b>REDE ESTADUAL</b>	<b>REDE MUNICIPAL</b>
Nordeste	13,22 (%)	22,41 (%)	3,73 (%)
Centro-Oeste	11,76 (%)	21,26 (%)	7,24 (%)
Norte	10,00 (%)	5,39 (%)	2,71 (%)
Sudeste	9,05 (%)	2,58 (%)	5,30 (%)
Sul	8,47 (%)	22,74 (%)	6,12 (%)

Fonte: Adaptado do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020, p. 379).

Os dados apresentados na Tabela 2 corroboram com a discussão, no sentido de possibilitar uma visão sobre a situação no mesmo cenário, que é o brasileiro; no entanto, sob diferentes enfoques e particularidades, de cada esfera em determinada região brasileira. Assim, é possível observar o fato de que, no âmbito federal, é na Região Nordeste que tem se efetivado o maior número de Gestores Escolares eleitos de forma qualificada e com a participação da comunidade. Em relação à esfera estadual, depara-se com a Região Sul (22,74%), seguida da Região Nordeste (22,41%) e região Centro-Oeste (21,26%), com os maiores percentuais de efetivação da meta, em contrapartida com as Regiões Norte (5,39%) e Sudeste (2,58%). As redes municipais concentram os mais baixos índices, por região brasileira.

Ressalta-se que essas informações também suscitam questionamentos, porém a ressalva aqui sobressai em relação ao fato de que mesmo a Região Nordeste, carregando estigmas da desigualdade que historicamente assolam a região, ainda assim tem conseguido avançar em relação à questão, nas esferas federal e estadual. Ademais, enfatiza-se que uma análise de dados como essa, com os resultados encontrados, não deve ser tratada apenas para aferição de dados, mas gerar profundas reflexões que se revertam em mudanças qualitativas no âmbito das políticas públicas educacionais, por se tratar de informações sobre o atual PNE,

planejado para uma década (2014 – 2024), e especificamente por se tratar de uma questão que, quando efetivada, significa o fortalecimento da democracia brasileira.

Em suma, quando se observam os resultados projetados pelo relatório, em relação às grandes regiões brasileiras, observa-se que a rede estadual ranqueia em diferentes situações de análise, ou seja, é onde se concentram os maiores avanços no sentido da materialidade da Meta 19, no que concerne ao Indicador 19A. No entanto, o Relatório não traz maiores análises sobre os fatores que interferem nessa realidade, de forma a contribuir com um melhor entendimento acerca desses resultados nas escolas públicas brasileiras, frente à efetividade do planejamento educacional.

Outro aspecto relacionado à gestão democrática é a “Existência de colegiados intraescolares”, também abordado pelo Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020), identificado como Indicador 19B: Percentual de existência de colegiados intraescolares (Conselho Escolar, associação de pais e mestres, grêmios estudantis) nas escolas públicas brasileiras (BRASIL, 2020b). Sobre a questão, o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020) aponta que:

A gestão democrática da educação, no âmbito das escolas públicas e nos termos da Meta 19, prevê a participação da comunidade escolar em órgãos colegiados – como associação de pais e mestres ou associação de pais (Estratégia 19.4), conselhos escolares e grêmios estudantis (Estratégia 19.5) –, bem como condições de funcionamento desses colegiados (Estratégia 19.5) (BRASIL, 2020b, p. 382).

Esse Relatório também traz os resultados sobre a questão a partir da análise nas três redes educacionais, a nível nacional e na Região Nordeste, conforme dispostos na Tabela 3, abaixo:

Tabela 3 – Percentual de existência de colegiados intraescolares (conselho escolar, associação de pais e mestres e grêmios estudantis), por Brasil e Região Nordeste

<b>Brasil/Região</b>	<b>Rede Federal</b>	<b>Rede Estadual</b>	<b>Rede Municipal</b>
<b>Brasil</b>	47,92%	55,19%	<b>32,63%</b>
<b>Nordeste</b>	48,60%	40,90%	<b>26,05%</b>
<b>Alagoas</b>	39,22%	51,83%	<b>25,74%</b>
<b>Bahia</b>	48,65%	34,01%	<b>26,95%</b>
<b>Ceará</b>	40,40%	66,03%	<b>42,16%</b>
<b>Maranhão</b>	54,84%	36,63%	<b>15,87%</b>
<b>Paraíba</b>	39,74%	39,76%	<b>25,62%</b>
<b>Pernambuco</b>	53,85%	39,19%	<b>25,05%</b>
<b>Piauí</b>	48,48%	35,80%	<b>27,59%</b>
<b>Rio Grande do Norte</b>	65,33%	38,25%	<b>25,21%</b>
<b>Sergipe</b>	<b>40,00%</b>	<b>36,41%</b>	<b>27,93%</b>

Fonte: Adaptado do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020, p. 383).

O recorte regionalizado apresentado na Tabela 3 teve por finalidade dar ênfase à região, provocando, assim, reflexões acerca de uma realidade bem mais próxima à maranhense, a realidade nordestina, como também possibilitar uma visão desse cenário, relacionado à gestão democrática, especificamente sobre os colegiados intraescolares.

Desta forma, a análise revela diferenças, tanto associada aos estados, quanto às esferas entre si. Observando-se que, quando a análise se volta para os estados, na esfera federal a diferença chega a 26 décimo entre o maior, o estado do Rio Grande do Norte (65,33%) e o mais baixo, no estado de Alagoas (39,33%); na esfera estadual, a diferença aponta mais de 30 décimos, destacando-se o estado do Ceará com maior percentual (66%) e o estado do Piauí (35,80%) com o menor percentual; já na esfera municipal, a discrepância chega a mais de 26 décimos, ranqueada pelo estado do Ceará (42,16%) e menor percentual no Maranhão (15,87%).

Quando a análise se volta para um comparativo entre as redes, observou-se que a esfera estadual ranqueia como o percentual mais alto, seguido pela esfera federal e em último a esfera municipal, com pequenas diferenças. Contudo, a realidade nos leva a inferir que mesmo com os avanços em relação a este indicativo da democratização da gestão escolar, que podem representar avanços para uns e queda para outros, os números ainda são consideravelmente baixos em relação ao horizonte perquirido para a gestão democrática.

Com relação à caracterização do cenário dos colegiados intraescolares, apresentado no Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020), por Grandes Regiões brasileiras, constatou-se a presença:

[...] de 37,60% de conselhos escolares, associações de pais e mestres e grêmios nas escolas públicas brasileiras. A região Sul detém o maior percentual (51,94%), seguida das regiões Nordeste (48,60%), Sudeste (47,57%), Centro-Oeste (44,95%) e Norte (43,16%) – Tabela 2. Nas redes estaduais de ensino, 55,19% de associações de pais e mestres, grêmios estudantis e conselhos escolares estão presentes nas escolas. As regiões Sul (74,59%) e Sudeste (65,86%) apresentam os maiores percentuais, seguidas por Nordeste (40,9%), Centro-Oeste (40,37%) e Norte (30,85%). A análise nas redes municipais de ensino informa que as escolas municipais têm 32,63% desses colegiados intraescolares. A região Sul possui o maior percentual (53,41%), seguida das regiões Sudeste (41,04%), Centro-Oeste (33,17%), Nordeste (26,05%) e Norte (18,11%) (BRASIL, 2020b, p. 382).

Nesse aspecto, as informações contidas no Relatório evidenciam uma análise regionalizada, centrada nas redes educacionais, onde observa-se que a Região Sul revela maior organização relacionada à criação dos colegiados escolares intraescolares em relação às três redes de ensino. Dessa forma, subentende-se que há muito o que avançar em relação à questão em análise, haja vista que se trata da efetiva participação da comunidade nos

processos decisórios da escola pública, de fundamental importância para o exercício democrática no seio da escola pública brasileira.

Assim, o Relatório também traz resultados referentes à existência de colegiados extraescolares a partir de suas respectivas estratégias e indicadores:

- Existência de colegiados Extraescolares:
  - Indicador 19C: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Estadual de Educação – CEE, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social – CACS, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar – CAE, e Fórum Permanente de Educação) nas unidades federativas (BRASIL, 2020b);
  - Indicador 19D: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros dos CEE, CACS do Fundeb e CAE pelas unidades federativas (BRASIL, 2020b);
  - Indicador 19E: Percentual de existência de colegiados extraescolares (Conselho Municipal de Educação – CME, CACS do Fundeb, CAE e Fórum Permanente de Educação) nos municípios (BRASIL, 2020b).
  - Indicador 19F: Percentual de oferta de infraestrutura e capacitação aos membros de CME, CACS do Fundeb e CAE nos municípios (BRASIL, 2020b).

No que se refere à dimensão extraescolar, o Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento do PNE (2020) aduz que:

[...] a gestão democrática da educação ficou definida nos termos da existência de Fóruns Permanentes de Educação (Estratégia 19.3), Conselhos Municipais e Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, Conselhos de Alimentação Escolar e Conselho de Transporte Escolar (CTE), e também da garantia de infraestrutura para o funcionamento desses conselhos e da oferta de capacitação para seus membros (Estratégia 19.2). (BRASIL, 2020b, p. 384).

Assim, configurado o panorama da gestão democrática no contexto do PNE (2014 – 2024), abrangendo questões como o seu histórico e os processos pelos quais tem passado, relativos à sua avaliação e monitoramento, como também dos indicativos de gestão democrática, traduzidos nos processos de eleição de Gestores Escolares e dos colegiados intra e extraescolares, torna-se relevante tratar na próxima subseção acerca do planejamento

educacional expresso nos PEE, especificamente o PEE do estado do Maranhão, estado que contextualiza este estudo, contemplando o seu processo de elaboração, avaliação e monitoramento, considerando-se que, em conjunto com os demais entes federados, conta decisivamente para a efetivação da política educacional do País.



### **2.3 O Plano Estadual de Educação do Maranhão (Lei n.º 10.099/2014) e Plano Municipal de Educação de Codó (Lei n.º 1.727/2015): avaliação, monitoramento, pertinências e implicações sobre suas elaborações**

Esta subseção aborda sobre a trajetória do PEE vigente no estado do Maranhão, decênio 2014/2024, considerando-se como perspectiva a compreensão acerca desse cenário maranhense como elemento integrante do planejamento educacional brasileiro, com fito na meta específica que trata a gestão democrática. Também discute o contexto de implementação do atual PME Codó, como documento norteador da política educacional e suas repercussões para a gestão escolar, na perspectiva de sua democratização.

Assim, em consolidação com as diretrizes, metas e estratégias do PNE (2014 – 2024), que traz como perspectivas a democratização do ensino e consequente melhoria da qualidade da Educação Básica brasileira, foi aprovado em 11 de junho de 2014, o atual PEE do Maranhão (PEE/MA – Lei n.º 10.099/2014), composto por um conjunto de 22 metas e 315 estratégias, com objetivos de assegurar as condições básicas para garantir o êxito dos resultados do processo educacional, como: a efetivação da aprendizagem escolar; a superação do analfabetismo; a universalização do ensino; além de, entre outros aspectos, elevar os níveis de qualidade da educação (MARANHÃO, 2014).

Isto posto, ressalta-se que a elaboração do PEE/MA (2014 – 2024) se deu no contexto do governo Roseana Sarney, em 11 de junho do ano de 2014; no entanto, teve a sua implementação a partir da gestão de Flávio Dino, que assumiu o cargo de Governador do estado do Maranhão em 2015, sendo reeleito em 2018 (VERDE; LIMA, 2021).

Dessa forma, considerando-se as condições atuais do estado do Maranhão, que evidenciam atrasos referentes ao seu desenvolvimento socioeconômico (já informado anteriormente neste estudo), o atual PEE/MA já nasce trazendo em si, desafios políticos e sociais importantes para mudanças necessárias no cenário atual maranhense, sobretudo, da educação.

Conforme o IBGE (2020), o Maranhão possui uma população estimada de 7.114.598 habitantes, sendo o 10º estado da federação nacional com maior número de população residente, com características sobretudo urbanas. Com o IDH de 0,639, o Maranhão é o 2º estado da federação com pior IDH, ranqueado apenas na frente do estado de Alagoas. Contudo, possui o pior rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* da população residente, estimado em 676 reais.

Os dados educacionais do Maranhão, com base nos dados do INEP (2020), demonstram que 5,2% dos professores que atuam na etapa do Ensino Médio não possuem formação no ensino superior, sendo que apenas 54% do total dos professores da rede pública possui graduação em licenciatura na mesma área que lecionam. A média de alunos por turma nas escolas da rede estadual no Ensino Médio equivale a 33,4, com média decrescente quando comparados os três anos dessa etapa. Enquanto isso, a distorção idade-série no estado nessa etapa é de 30,8%, sendo que na zona rural esse percentual é de 42,3%, acima da média nacional de 29,3% e 39,5%, respectivamente.

É pertinente ressaltar que a situação díspar de atraso do Maranhão se configura resquício da política oligárquica em que esteve imerso por mais de quatro décadas, deixando a população à margem do desenvolvimento, traduzidos nos baixos índices econômicos, sociais e educacionais evidenciados. Assim, a transição política no estado do Maranhão, ou melhor dizendo, o revezamento<sup>5</sup> no poder da gestão estadual, que interrompeu o período regido por oligarquias e centrado no coronelismo, a partir da eleição do governador Flávio Dino (2015 – 2021), com o lema “Para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social”, traz como proposição as políticas sociais com foco na educação, saúde, saneamento básico, distribuição de renda, segurança, fortalecimento entre as relações federativas e, sobretudo, a superação do baixo IDH em que o estado ainda se encontrava (VERDE; LIMA, 2021).

Assim sendo, sobre a perspectiva do novo governo do Maranhão – em fazer uma política diferenciada no estado – Lima, Bianchini e Lima (2021, p. 200) apontam que:

Após a cerimônia de posse, Flávio Dino anunciou 17 atos e, com eles, quatro relacionados à educação: Decreto n.º 30.619, de 2 de janeiro de 2015, regulamentando a seleção democrática para gestores escolares na rede pública estadual (prevista nos artigos 60 e 61 da Lei n.º 9.860, de 01 de janeiro de 2013, [...]); Decreto n.º 30.620, de 2 de janeiro de 2015, que institui o Programa Escola Digna, direcionado para a criação ou melhoria da infraestrutura da rede estadual e municipal; Programa Mais Bolsa Família-Escola; e Projeto de Lei sobre Gratificação de Incentivo de Desempenho da Gestão Escolar.

Com efeito, a nova política de governo adotada para o estado do Maranhão a partir de 2018, articula-se com o atual PNE e com o PEE/MA (2014 – 2024), quando assegura iniciativas práticas de efeito à efetivação da meta específica à gestão democrática, constituída de 17 estratégias:

---

<sup>5</sup> Revezamento no poder na gestão estadual do estado do Maranhão a partir do ano de 1995: Roseana Sarney (1995 – 2002); José Reinaldo Tavares (2003 – 2006); Jackson Lago (2007 – 2009, foi cassado no terceiro ano de mandato); retorno de Roseana Sarney (2009 – 2014, 2º lugar nas eleições de 2006, assumiu após a cassação do titular); Flávio Dino (2015 – 2022).

META 20: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses (MARANHÃO, 2014, p. 27).

Esta meta, que trata a respeito da gestão democrática, se constitui de 17 estratégias. Nesse aspecto, Verde e Lima (2021, p. 11) enfatizam que:

[...] a 20.1 e 20.11 referentes ao processo de regulamentação da eleição de gestores escolares no âmbito estadual e municipal; 20.2, 20.3 e 20.9 que estabelecem a necessidade de cooperação e colaboração política e técnica os entes federados; 20.4 está relacionada à criação de mecanismo de participação social, com a criação da casa dos conselhos escolares; 20.5 e 20.6 buscam a garantia da representação paritárias nos fóruns deliberativos, fortalecimentos dessas instâncias, como a definição de suas funções na gestão do FUNDEB e Alimentação escolar. A estratégia 20.7 e 20.8 dispõem sobre o fortalecimento das instâncias colegiadas e democráticas nas escolas, enquanto isso o da estratégia 20.10, 20.13, 20.14 e 20.17 aponta a necessidade de criação de condições para participação da comunidade escolar na elaboração do PPP, da proposta curricular da escola, plano de gestão prestação de contas e acompanhamento dos financiamentos e programas destinados às escolas, inclusive para escolas que atendem Jovens e Adultos, escolas do campo, indígenas e quilombola. As estratégias 20.12 e 12.15 ressaltam a garantia de condições e funcionamentos gerais para formação para os profissionais da educação, visando garantir uma gestão democrática.

Face à nova política implantada no estado do Maranhão a partir de 2018 e, considerando-se a democratização da gestão como objeto desse estudo, torna-se pertinente resgatar neste estudo o contexto em que se deu a elaboração do PEE/MA, Lei n.º 10.099/2014, que a exemplo dos planos nacionais, mesmo se dando em contextos de interesses antagônicos, historicamente se configuram documentos fundamentais para a democratização da educação no país.

Conquanto, produções em torno dessa temática revelam que o processo de elaboração dos planos estaduais no País não se deu de forma unânime e imediata, no sentido de todos os planos de educação brasileiros fossem cronologicamente elaborados em conformidade ao previsto no PNE (2014 – 2024), mas de forma processual, visto que o PNE (2014 – 2024) determinou aos entes federados: “[...] elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei”, em atenção às diretrizes, metas e estratégias estabelecidas neste documento, “[...] no prazo de 1 (um) ano”, contado da sua publicação (BRASIL, 2014). Assim, ressaltam-se dois aspectos relevantes no processo: primeiro, que esse desenvolvimento se deu de modo paulatino; e, segundo, que o quantitativo de planos estaduais elaborados chega bem próximo à totalidade dos entes federativos brasileiros, dentre os quais o estado do Maranhão se encontra inserido nesse escopo. Sobre a questão, Menezes e Sousa (2017, p. 619) reiteram que:

Até o último dia do ano de 2016, a repercussão estadual do PNE 2014 – 2024 implicou aprovação de 24 PEE, correspondentes a 92% dos 26 estados brasileiros [...]. De acordo com informações disponibilizadas pelo MEC, apenas dois estados – Minas Gerais e Rio de Janeiro – não haviam integrado tal estatística. Todavia, desses 24 PEE, apenas sete (29%) fornecem alguma referência a respeito do seu processo de elaboração, sendo passível de distingui-las, de forma pontual e diminuta, nos planos do Acre (Lei n.º 2.965, 2015), Amazonas (Lei n.º 4.183, 2015) e do Paraná (Lei n.º 18.492, 2015) e, de modo um pouco mais delineado, em seções específicas dos planos de Goiás (Lei n.º 18.969, 2015), Pará (Lei n.º 8.186, 2015), Paraíba (Lei n.º 10.488, 2015) e Rondônia (Lei n.º 3.565, 2015).

Esse processo evidencia um distanciamento entre a aprovação do PNE (2014 – 2024) e a elaboração dos PEE no País, além do fato de que não há maiores registros com informações quanto à sua elaboração, o que não permite abstrair em qual contexto se deu e quais intencionalidades permearam esse processo de elaboração e aprovação, o que se pode caracterizar como no mínimo uma situação adversa, dado que se trata da elaboração de um documento de expressiva magnitude para a educação brasileira, como os PEE, dados em um contexto de democracia. Sobre esse fato, Menezes e Sousa (2017, p. 620) ratificam que:

[...] na sua totalidade, esses documentos não disponibilizam nenhuma informação a respeito do trâmite nas casas legislativas correspondentes ou referente aos expedientes do executivo estadual que o sancionou. Do mesmo modo, não se identificam referências ao relacionamento com a esfera federal por parte das diferentes instâncias envolvidas com a elaboração e a aprovação dos planos em questão.

Ainda sobre a trajetória do atual PEE/MA, no tocante à sua elaboração, é importante ressaltar que esse documento traz como característica o fato de se enquadrar no rol dos planos que tiveram a sua elaboração implementada no interstício, entre o término do PNE (2001 – 2010) e a aprovação do atual PNE (2014 – 2024). Conforme os autores supracitados:

[...] do total desses 24 planos, dois – Maranhão (Lei n.º 10.099, 2014) e Mato Grosso (Lei n.º 10.111, 2014) – foram aprovados no período em que o País se encontrava desprovido de um plano orientador da política educacional nacional, qual seja, no intervalo de tempo entre o término do PNE 2001 – 2010 e a aprovação do PNE 2014 – 2024, revelando desalinhamento temporal entre os planejamentos em nível nacional e estadual.

*A priori*, essa evidência traduz uma certa fragilidade quanto à perspectiva de materialização do atual PNE (2014 – 2024), haja visto que o fato dos PEE serem elaborados em um período em que o País se encontrava desprovido de um plano vigente, incorre no risco de um afastamento dos objetivos educacionais propostos para a década. Menezes e Sousa (2017, p. 621) corroboram nesse sentido:

Ao aprovarem antecipadamente seus PEE, os estados do Maranhão e do Mato Grosso incorreram na possibilidade de elaborar Planos não alinhados ao planejamento educacional para o território nacional. Ou seja, ao transformarem seus Planos em norma jurídica em um período no qual o PNE se encontrava em meio ao processo legislativo, provavelmente esses dois estados vieram a alicerçar seus PEE em versões preliminares do PL n.º 8.035/2010 (Brasil, 2011), o qual, conforme visto, orientou a tramitação do atual PNE no Congresso Nacional. Via de regra, trâmites legislativos congêneres produzem sucessivas alterações em um PL, resultando, em sua versão final, em determinações, não raras vezes, significativamente diferentes daquelas inicialmente encaminhadas. A esse respeito, cita-se, como exemplo, o fato de o PEE do Maranhão (Lei n.º 10.099, 2014) evidenciar que suas metas e estratégias “estão em consonância com as do Plano Nacional de Educação (2010 – 2020)” (p. 3), Plano esse, à época, ainda não aprovado e que teria sua vigência estabelecida para o período 2014 – 2024.

Com desalinhamento em relação ao período de aprovação entre o PEE/MA e o PNE vigente no País para a década de 2014 – 2024, fica evidenciado no próprio texto da Meta 20 – que trata da gestão democrática –, que embora mantenha o critério meritocrático da mesma meta do PNE, restringe o seu conceito à eleição de Gestores. Sobre esse aspecto, Verde e Lima (2021) observam que a lei estadual estabeleceu um processo de minimização do conceito de gestão democrática, reduzindo a referente meta à eleição de Gestores(as), o que para os autores é apenas uma das ações possíveis para efetivação, não sendo o único, tampouco o de maior importância.

Se por um lado a elaboração dos dois PEE (do estado do Maranhão, Lei n.º 10.099/2014, e Mato Grosso, Lei n.º 10.111/2014), fora do contexto cronológico previsto, incorreu em risco quanto ao alinhamento dos objetivos educacionais, especificamente do PEE do estado do Mato Grosso, que finalizou com apenas 17 metas, e com lacunas no quesito “gestão democrática e do financiamento”, por outro, esse processo revelou avanços em relação ao processo de elaboração dos PEE brasileiros, finalizado com o quantitativo de 24 planos aprovados, “Considerando o fato de que, ao longo da vigência do PNE 2001 – 2010, apenas dez PEE vieram a ser transformados em norma jurídica (Souza & Menezes, 2015, 2016)” (MENEZES; SOUZA, 2018, p. 622).

Conquanto, ainda a respeito do maior alinhamento dos PEE brasileiros ao atual PNE (2014 – 2024), que ao anterior PNE (2001 – 2010), Menezes e Souza (2018, p. 622) realçam alguns fatores que contribuíram para essa realidade:

O primeiro refere-se ao movimento associado ao estabelecimento de um maior delineamento legal, vinculado aos Planos subnacionais decorrentes, do primeiro para o segundo PNE. [...] Um segundo fator a colaborar para uma maior difusão de PEE estabelecidos a partir do PNE 2014 – 2024 diz respeito ao movimento que envolveu diversas ações articuladas entre a União e os demais entes federados. Mais especificamente, a partir da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE/MEC), o Governo Federal oportunizou assessoramento aos entes

subnacionais, concretizado por meio da constituição de uma rede de assistência técnica integrada por avaliadores educacionais, aos quais foi disponibilizado um certo conjunto de documentos [...].

Isso posto, e, considerando-se os aspectos como o maior delineamento legal, e o processo colaborativo entre a União e os entes federados, evidenciados no processo de elaboração dos PEE brasileiros, entende-se, portanto, como indicativos de evolução no planejamento educacional brasileiro. E, apesar desse processo ocorrer de forma complexa, em termos gerais se traduzem em conquistas, uma vez que se revertem em ganhos para a política educacional no País e, ainda que timidamente, carecem ser notadas, pontuadas e acompanhadas, tanto pelos órgãos responsáveis, no sentido de retroalimentarem novos processos, como por todos que se interessam e se relacionam com a educação.

Não menos importantes que o processo de elaboração dos PEE são a avaliação e o monitoramento desses documentos. Assim, ressalta-se que a avaliação se configura um processo que teve reflexos na globalização da economia e da cultura mundial, além de situar-se em um contexto de difusão do projeto neoliberal, no final do século XX. Segundo Menezes e Sousa (2017, p. 623):

A partir dos anos de 1990, em sintonia com processos de mudanças políticas, econômicas e sociais globais, a América Latina, em geral, e o Brasil, em particular, passaram a atribuir centralidade ao papel da avaliação nas diferentes esferas de gestão governamental, levando à implementação de sistemas de avaliação voltados para diversas finalidades, especialmente na área das políticas públicas [...].

Sobre a questão torna-se válido destacar que, dessa forma, as transformações ocorridas no mundo produtivo refletiram-se em mudanças no papel do Estado frente aos sistemas educativos. Essa questão tem suscitado discussões na área, em torno da finalidade da avaliação no contexto capitalista atual, haja vista que as novas formas e fins da avaliação levam em consideração aspectos normativos, técnicos e gerenciais em detrimento do seu aspecto político, transformando-se em um objeto que exige aprofundamento e reflexões, tanto no sentido epistemológico quanto prático da avaliação na perspectiva atual. Dito isso, Ramos (2009, apud MENEZES; SOUZA, 2018, p. 624), assinala novas perspectivas para a situação da avaliação das políticas sociais:

Em que pese o caráter normativo e gerencialista que o monitoramento e a avaliação inicialmente expõem no campo das políticas públicas no Brasil, discute-se também a possibilidade de sua resignificação, de modo a que assumam valor não apenas para a reformulação das decisões, mas, sobretudo, para a democratização da gestão pública.

Paralelamente, e em articulação ao processo de avaliação dos PEE, encontra-se o monitoramento desse Documento, entendendo-se que: “É por meio do monitoramento que a avaliação da política é viabilizada, na medida em que passa a dispor de dados para serem analisados, com vistas ao replanejamento da ação pública” (BORDIGNON, 2014 apud MENEZES; SOUZA, 2018, p. 624).

Concomitante aos PNE, também os PEE brasileiros têm instâncias específicas para a sua avaliação e monitoramento, realizados pela maioria dos estados brasileiros. Menezes e Sousa (2017, p. 326) apontam que:

No que tange às instâncias responsáveis pelo monitoramento e pela avaliação dos PEE em foco, de forma análoga ao PNE 2014 – 2024 (Lei n.º 13.005, 2014), a grande maioria dos 24 Planos examinados estabelece que devem ser realizados pela Comissão de Educação da Assembleia Legislativa (CEA) – 21 (87%) –; pelo Conselho Estadual de Educação (CEE) – 21 (87%) –; pela SEE – 20 (83%) –; e, ainda, pelo Fórum Estadual de Educação (FEE) – 20 (83%). Aferiu-se também que, do total desses 24 PEE, 8 (33%) – Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e São Paulo – incluem nas ações de monitoramento e avaliação dos seus Planos a representação de outras instâncias, com maior incidência, os Conselhos Municipais de Educação (CME) – 4 (17%) – e a Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior ou seu congênere – 3 (12%) – , enquanto os demais Planos indicam, unitariamente, instâncias específicas públicas ou da sociedade civil.

Essa análise revela que, dentre a maioria dos entes federados, processos como avaliação e monitoramento não se realizam aleatoriamente ou isoladamente pelos sistemas, através das Secretarias de Estado da Educação (SEE), mas com a participação de outras instâncias representativas da sociedade.

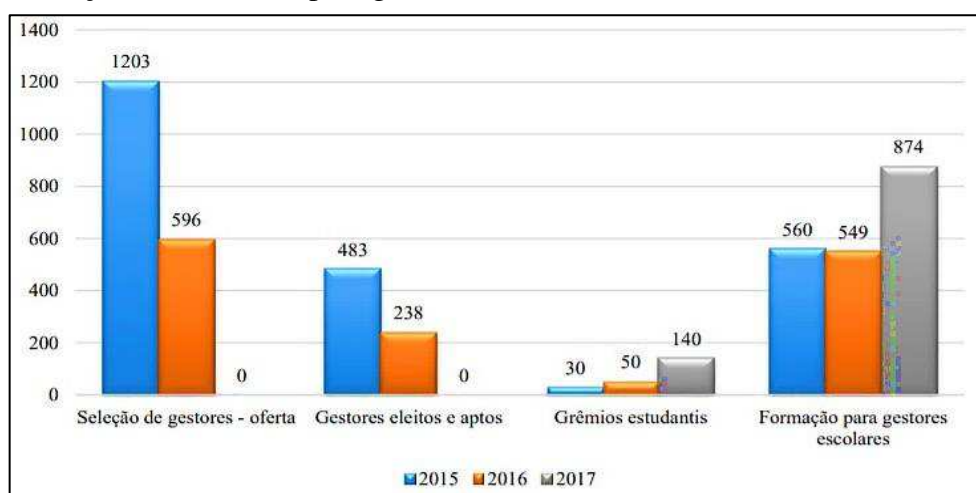
Com efeito, ressalta-se que o estado do Maranhão não compõe a realidade dos estados que fazem menção aos órgãos representativos responsáveis pelos processos de avaliação e monitoramento, mas o fazem em seção específica, o que representa dificuldades em se desvincular dos procedimentos adotados no PNE anterior (MENEZES; SOUSA, 2017). Sobre esse aspecto, o PEE do Maranhão (2014 – 2024) dispõe, no art. 3º, que “A avaliação do PEE/MA será feita de dois em dois anos pelo Poder Executivo, em articulação com outros entes federados e com a sociedade civil” (MARANHÃO, 2014, n. 111 p. 2). A lei também apresenta a seção “Acompanhamento e Avaliação do Plano Estadual de Educação do Maranhão”, onde ressalta a função do Fórum Estadual de Educação (FEE) no acompanhamento do PEE, mediante seminários municipais e regionais, bem como a sua função na avaliação bianual, para que haja adequações na efetivação da política educacional (VERDE; LIMA, 2021).

No estado do Maranhão, contrariamente ao que prevê o PNE, sobre a avaliação e monitoramentos dos PEE, e com um ano de atraso do prazo estipulado para que se efetivasse a gestão democrática no País, foi lançado somente em 2017 o Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2014 – 2017), com o objetivo de identificar o desempenho dos indicadores e subsidiar ações para fortalecimento e alcance das metas propostas pela lei (MARANHÃO, 2017). Concordam Verde e Lima (2021, p. 15) que:

Esse documento apresenta a gestão democrática da escola pública a partir dos seguintes fundamentos legais: Constituição Federal de 1988, Lei n.º 9.394/96, Lei n.º 13.005/04, dentre outros. Contudo, desarticula-se ao estabelecer a eleição de gestores um papel privilegiado, demonstrando ser essa a ação evidenciada nas políticas de democratização da gestão da escola pública no estado [...].

Assim, entendemos que há uma desarticulação entre o atual PEE Maranhão e os princípios fundamentais da gestão democrática previstos pela legislação educacional quando prioriza a eleição de gestores e pormenoriza as outras ações que também compõem o processo de democratização da gestão. Em outras palavras, percebemos nessa política maior empenho com a questão ao invés de equilibrar esforços para o alcance de outras questões fundamentais para que se efetive a gestão democrática. Dessa forma, o Gráfico 1, a seguir corrobora sobre a questão, uma vez que caracteriza esse indicativo de democratização da gestão no estado do Maranhão:

Gráfico 1 – Quantitativo de gestores eleitos, grêmios estudantis cadastrados e formações continuadas para gestores escolares realizadas



Fonte: Maranhão (2017, p. 45).

Ressalta-se, que apesar do viés minimalista da Meta 20 do PEE/MA, no que se refere à gestão democrática, quando a mesma meta restringe esse conceito à eleição de



Gestores Escolares, suas estratégias fornecem elementos que possibilitam a ampliação do debate e análise. Contudo, mediante a leitura do Gráfico 1 acima, fonte de construção das inferências sobre a gestão democrática presentes no Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2014 – 2017), percebe-se que os dados abordados não contemplam as 17 estratégias presentes no plano (VERDE; LIMA, 2021). Portanto, pode-se concluir que, nesse aspecto, a análise realizada nesse processo foi incompleta.

Os dados fornecem, ainda, elementos que permitem uma análise ampliada sobre o processo de monitoramento, a partir de três elementos que se relacionam à gestão democrática: a eleição de Gestores, Grêmios Estudantis e formação para Gestores Escolares. Sobre o processo de eleição de Gestores Escolares, Maranhão (2017, p. 93) ressalta que:

O gráfico, como se pode observar, apresenta que no processo de eleição de gestores e gestoras escolares “foram ofertadas 1.203 vagas, mas foram nomeados apenas 483 profissionais. Em seguida, foram designadas 596 vagas, com 238 classificados, atingindo um total de 40,07% de vagas preenchidas”.

Não obstante, a realidade dos fatos, no que se refere à eleição de Gestores no estado do Maranhão, realizada no ano de 2015, permite duas interpretações: sobre o fato de se configurar uma iniciativa emancipatória para a realidade maranhense, visto que o estado esteve até então imerso em um longo período de dominação oligárquica; e sobre representar um atraso para no processo de democratização de pelo menos três décadas. Essa prática foi fortemente incitada pelas mudanças políticas e sociais que ocorreram na década de 1980, sobretudo com a ampliação dos debates sobre a participação e a democracia (VERDE; LIMA, 2021).

Outrossim, Dourado (2013) destaca que a eleição não é a única forma de acesso ao provimento do cargo de Gestor Escolar, nem por si só não garante a democratização da gestão, mas requer um amplo entendimento do que é gestão democrática da escola pública, onde a eleição seria apenas uma de suas premissas.

Verde e Lima (2021) consideram que a análise evidencia uma disparidade entre o número de vagas ofertadas e o de nomeações, que consiste em um problema com considerada pertinência de aprofundamento e compreensão.

Sobre os grêmios estudantis, que se constituem elementos representativos e fundamentais na efetivação da gestão democrática, os dados do Relatório evidenciaram um processo evolutivo entre os anos de 2015 e 2017. Como trazem Verde e Lima (2021, p. 16):

[...] o documento de monitoramento do PEE/MA informa que foram instituídas políticas de fomento e fortalecimento dessas instâncias, alcançando 12,64% do total

das escolas. Constatase, por oportuno, que não se trata do resultado ideal, mas de notório crescimento entre os anos de 2015 e 2017 [...]. Os dados referentes aos grêmios estudantis demonstram a fragilidade na participação educacional no estado, sobretudo com o enfraquecimento do segmento aluno. Os grêmios estudantis emergiram como órgãos de representação social nos anos de 1980, na efervescência das lutas pelo processo de redemocratização do país, sendo normalizados e normatizados nesse mesmo período.

Sobre esse aspecto, enquanto no 1º período da avaliação dos PEE brasileiro, especificamente sobre o estado do Maranhão, a crítica se refere à baixa participação da comunidade, visto que a não participação implica a sua própria negação como um princípio democrático, em que dados do próprio governo revelam que esse é um processo que tem avançado desde então. Tendo em vista que o atual governo do Estado, por meio da SEDUC, instituiu em 2020 uma portaria que regulamentou o Processo de Eleição Unificada da Diretoria do Grêmio Estudantil e representantes de turma (líder e vice-líder) nas escolas públicas, como ferramenta da gestão democrática no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino. Nas palavras do então Secretário de Educação, Felipe Camarão (MARANHÃO, 2020, p. 1):

O incentivo à criação e fortalecimento de grêmios estudantis é uma política do Governo Flávio Dino. A rede estadual de ensino que, em 2015, contava com apenas 32 Grêmios Estudantis formalizados, teve esse número multiplicado e já chegou a mais de 400 grêmios instituídos, nos quatro cantos do Maranhão. E queremos com essa formalização da eleição unificada, fortalecer, ainda mais, a participação dos nossos estudantes nas decisões da escola, que deve ser sempre um espaço democrático.

Segundo dados do próprio *site*, é a primeira vez que esse processo se dá de forma unificada no estado do Maranhão. No entanto, não se pode ignorar que apesar do crescimento no quantitativo de grêmios, o que representa também avanço para o processo democrático na educação via participação, muito ainda há que ser implementado no quesito “grêmio escolar”, no seguimento “aluno”, considerando-se a amplitude do contexto da educação maranhense.

Sobre a formação de Gestores, terceiro elemento de análise relacionado à gestão democrática, Verde e Lima (2021, p. 17) asseveram que:

O documento de monitoramento também apresenta um percentual crescente no estabelecimento de políticas de formação de gestores, afirmando que o estado atendeu até o final de 2017 o total de 874 profissionais. Levando em conta o mesmo período, 721 gestores assumiram o cargo mediante o processo de eleição, quantitativo que não supera metade do universo presente na rede estadual. O que possibilita inferir que o processo de formação de gestores, assim como o processo eleitoral precisam ampliar suas margens de atuação, principalmente ao considerar que 2017 corresponde a um ano de atraso ao estipulado na meta que afirma a garantia de condições para efetivação da gestão democrática.

O Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2014 – 2017), traz também uma análise sobre os Fóruns Municipais de Educação (FME) no estado, tendo em vista que se trata de uma questão relevante para o processo de democratização educacional, visto que se configura um dos órgãos fundamentais na regulação dos PEE. O último indicador apresentado pelo relatório consiste na afirmação de que 118 municípios do estado, correspondendo a 54,3% do total, possuem FME. Mais uma vez, o documento aponta a necessidade de maiores esforços para ampliação desses dados (MARANHÃO, 2017).

Em síntese, a análise sobre a elaboração do PEE/MA, assim como os processos de monitoramento e avaliação tratados a partir do Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PEE (2014 – 2017), possibilitaram a compreensão do cenário da efetivação do Plano no estado do Maranhão, como também evidenciou os principais desafios da sua implementação, em especial, relacionados à gestão democrática. Assim, foi possível discutir questões relevantes para o alcance das metas e objetivos do planejamento educacional brasileiro, como também para a alimentação do seu processo, a exemplo: da desarticulação entre o PEE e o atual PNE, conseqüente da antecipação em sua elaboração, implicando na minimização do conceito de gestão democrática, revelado no próprio texto da Meta 20 do PEE/MA; do prazo estipulado na lei, que não considerou a realidade local no tocante aos desafios políticos, econômicos e sociais pelos quais passa o estado do Maranhão; outrossim, é inegável o valor do Relatório para o planejamento educacional maranhense (VERDE; LIMA, 2021).

Discutindo acerca dos PEE brasileiros como instrumento base para planejamento, sobre o atual PNE (Lei n.º 13.005/2014) e o PEE do Maranhão, como perspectiva de projetar um panorama do planejamento educacional brasileiro e, assim, subsidiar uma melhor compreensão do planejamento educacional brasileiro, bem como contribuir para desvelar o processo de democratização da gestão. Propõe-se uma análise sobre o PME de Codó (MA).

O PME de Codó foi aprovado em 23 de junho de 2015, na segunda gestão municipal consecutiva de José Rolim Filho (filiado ao Partido Democrático Trabalhista [PDT], com gestão do ano de 2008-2015), como disposição do PNE vigente. Do ponto de vista de sua caracterização, cabe destacar que o PME de Codó é composto por um conjunto de 20 metas e 214 estratégias.

Diferente do PEE/MA, o PME de Codó teve a sua criação no ano de 2015, ou seja, ano subsequente à aprovação do PNE (2014 – 2024), possibilitando que as suas diretrizes e proposições fossem construídas em consonância com os objetivos dessa nova política educacional, inclusive seguindo a mesma ordem sequencial em relação à Meta 19 do

atual PNE, que trata da gestão democrática, instituída como Meta 20 no PEE do estado do Maranhão (MARANHÃO, 2014). Essa meta do PME de Codó propõe em seu escopo seis estratégias, configurando-se com três a menos que o atual PNE (2014 – 2024), mas abrangendo um leque de proposições para o contexto municipal.

A análise do Documento municipal evidenciou ainda que na Meta 19, em relação ao PNE (2014 – 2024), foram suprimidas as seguintes questões:

[...] 19.4) [...] a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais e mestres [...]; 19.5) “a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumento de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional [...]”; 19.6) “a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos(as) e seus familiares na formulação dos projetos políticos-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimento escolares, [...] na avaliação de docentes e gestores escolares; [...] (BRASIL, 2014, p. 7).

Assim, entende-se que implicitamente a questão da participação como instrumento de democratização da gestão não está sendo priorizada no documento municipal e, conseqüentemente, está sendo ignorada como princípio da gestão democrática da escola pública, como proposto pela legislação educacional. Dessa forma, ainda que com abrangência municipal, essa ausência pode ter suas repercussões para a efetividade e materialidade do PNE (2014 – 2024), visto que o alcance de suas metas e proposições está intrinsecamente relacionado com os planos estaduais e municipais.

Nessa perspectiva, a situação evidencia o fato de que não está sendo garantida a participação como princípio básico da gestão democrática. Nesse sentido, os pares escolares estão fragilizados quanto à sua participação escolar, a exemplo da sua organização intraescolar, em atendimento às demandas do PME de Codó, de modo que esse cenário facilita a ação da gestão gerencial nessa região em detrimento de uma gestão democrática. Em outras palavras, fica perceptível na análise do PME de Codó a existência de um padrão gerencial que se sobrepõe aos princípios democraticamente conquistados pela sociedade brasileira, para a escola pública, os quais, no entanto, encontram-se ameaçados pelo ideal capitalista. Paro (2016, p. 21-22) ressalta que:

Se falamos “gestão democrática da escola pública”, parece já estar necessariamente implícita a participação da população em tal processo. Quando, entretanto, destacamos a “gestão democrática da escola”, para examinar as relações que tal gestão tem com a comunidade, parece-me que estamos imputando a ela um caráter de exterioridade ao processo democrático que se daria no interior da escola, como se, consubstanciada a democracia na unidade escolar, a comunidade fosse apenas mais um fator a ser administrado por meio das “relações” que com ela se estabelecessem. Se, todavia, concebermos a comunidade – para cujos interesses a educação escolar deve voltar-se – como um real substrato de um processo de

democratização das relações na escola, parece-me absurda a proposição de uma gestão democrática que não suponha a comunidade como sua parte integrante. Por mais tautológico que isso possa parecer, o equívoco aqui apontado parece estar muito mais presente do que se imagina, na teoria e na prática da administração de nossas escolas, numa suposição de que a questão da democratização das relações deve restringir-se às pessoas que atuam no âmbito do Estado, sem se dar conta de que, por mais colegiada que seja a administração da unidade escolar, se ela não inclui a comunidade, corre o risco de constituir apenas um arranjo entre os funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária.

Dessa forma, entendendo-se a gestão democrática como processo no contexto da educação – uma ação que não prescinde a construção coletiva, consistente e duradoura por parte dos agentes –, é importante destacar que a participação deve ser tratada como um meio, e não como um fim, com fundamental importância no processo de construção de uma gestão democrática, sobretudo, na esfera municipal.

Assim, adotar uma política com princípios alicerçados na participação coletiva, na educação pública, como nos PME, implica reiterar rupturas com antigos paradigmas e fortalecer o projeto de democratização instituído no país, por meio de ações democratizantes. No Maranhão, especificamente na Rede Pública Estadual de Educação, isso se dá com a queda do período oligárquico, instituído por quase 50 anos, e a nova política educacional do governo Flávio Dino, a partir de 2015. Para Damasceno e Santos (2017, p. 15):

Nos tempos atuais, sob as orientações emanadas da Constituição Federal de 1988 [...], e finalmente, pelo atual Plano Nacional de Educação 2014 – 2024 (Lei 13.005) de 2014, a sociedade brasileira em geral e a comunidade educacional em particular, propuseram-se o desafio de realizar tarefas complexas em diferentes níveis e graus no campo das políticas educacionais. Na prática, [...] esse é um processo sujeito a superações que podem vir a conformar um distanciamento indesejável entre o projetado e o realizado. Daí ser aconselhável que as atividades de elaboração e execução das políticas e dos planos sejam bem construídas, com vistas a evitar malogros em relação ao que foi deliberado e concebido. [...] Lima (2003) concebe essa dinâmica da participação no sentido de se oportunizar e potencializar o melhor desempenho das instituições políticas a partir de critérios de democraticidade, abrindo espaço para um maior envolvimento dos agentes diante de seus meios de participação na vida pública. Percebe-se, a partir desses pressupostos, a inauguração de um novo paradigma na política educacional brasileira, baseado na participação e no controle social, modelo inovador que rompe com a matriz burocrática e economicista até então presente como referência no planejamento da educação.

Dessa maneira, a discussão reforça a importância tanto da garantia de participação nos processos de democratização, quanto das políticas educacionais em todas as suas dimensões: nacional, estadual ou municipal.

Em contrapartida, constata-se que no campo de ação do processo de democratização da gestão no município de Codó, os esforços têm sido erguidos no sentido de materializar a Meta 19 do PNE (2014 – 2024), por meio de seletivo com eleição direta de

gestores escolares desde 2011; trata-se de ação continuada em 2020, ainda que de forma conturbada, no que se refere ao princípio democrático, haja vista que, segundo o próprio *site* do governo municipal, o processo transcorre sob acompanhamento jurídico, dadas as denúncias de falta de transparência por parte da gestão atual (2021 – 2024) no processo seletivo (CODÓ, 2022).

Portanto, como as políticas educacionais brasileiras, observa-se que os PME também carregam os seus desafios, que implicam sua materialidade e, conseqüentemente, refletem na política educacional como um todo. No entanto, no campo de ação municipal, entende-se que se torna mais difícil o alcance de seus objetivos, visto que historicamente a esfera municipal tem dependido em grande parte de ações da União, a exemplo da efetividade de políticas de financiamento e dos processos como a avaliação e monitoramento, que vêm – através da regulação – retroalimentar essas políticas.

Assim, ressalta-se que questões como a regulação dos PME também têm efeitos no processo de sua concretização. Destarte, o atual PNE (BRASIL, 2014, art. 5º, 6º), documento com força de lei, prevê também para os planos municipais os mesmos processos de avaliação e monitoramento que o PNE e os PEE brasileiros. Conforme Menezes e Souza (2017, p. 616):

Não obstante, essas ações são abordadas no corpo da referida lei, nos termos de que a “execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas” (Art. 5.º), indicando as instâncias responsáveis e suas atribuições nesse processo. A lei sinaliza também que os “sistemas de ensino dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios criarão mecanismos para o acompanhamento local da consecução das metas deste PNE e dos planos previstos no art. 8.º [Planos Estaduais, Distrital e Municipais]” (Art. 6.º). Mais adiante, no corpo do Plano propriamente dito, na Meta 19, relativa à Gestão Democrática, o PNE destaca a constituição de Fóruns Permanentes de Educação, instâncias que, entre outras atribuições nos sistemas de ensino desses entes federados, deverão “efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação”.

Evidentemente, são claras as intenções da legislação norteadora da educação em relação ao processo de regulação dos planos pelos próprios sistemas de ensino. No entanto, na prática, são poucos os registros desse processo junto aos órgãos governamentais responsáveis pelo acompanhamento dessa política educacional, haja vista que mais sete anos já se passaram desde a sua aprovação.

Além disso, na contramão da competência governamental, mas na ação da iniciativa privada, constatou-se que existem outras entidades alternativas, empenhadas em apoiar a continuidade dos PME, a exemplo dos portais “Conviva” e “De Olho nos Planos,”

que subsidiam as SME, no sentido de orientar sobre a atualização de seus PME e, conseqüentemente, no alcance de suas proposições através do monitoramento participativo.

Segundo informações do portal De olho nos Planos (2002), essa iniciativa tem como objetivo estimular processos participativos efetivos, compostos por várias ações, materiais e por um portal na internet, tendo a pretensão de auxiliar gestores/as a pensar a participação do conjunto da sociedade civil na gestão democrática de suas administrações, bem como em suas instâncias de controle social. Fazem parte dessa ação: CNTE; a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME); a Undime; a Ação Educativa; e a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (ANPAE), com apoio da UNICEF (AÇÃO EDUCATIVA, 2020).

Desse modo, observa-se que vem sendo desenvolvida a ação da iniciativa privada no acompanhamento e regulação dos planos de educação que seriam de competência do Estado. Em outras palavras, essa ausência do Estado tem dado espaço para que novos agentes assumam ações que deveriam ser desenvolvidas pelos órgãos governamentais de direito. Mais uma vez, o que se observa é a transferência de responsabilidades por parte do Estado à iniciativa privada. Nesse sentido, a crítica que se faz é sobre os resultados dessa intervenção nas políticas educacionais e sobre quais intenções estão resguardadas nessas ações, as quais precisam ser aprofundadas em outros estudos.

Nessa ótica, os registros da iniciativa privada apontam a transição política e a descontinuidade no acompanhamento das políticas, como um dos fatores decisivos para a exequibilidade dos planos municipais, já que é prática recorrente no âmbito municipal haver a descontinuidade das políticas na transição dos governos.

Em resumo, o estudo tem revelado diferentes faces do PNE, aprovado pela Lei n.º 13.005/2014, para o decênio (2014 – 2024), dentre elas o seu desdobramento em planos estaduais e planos municipais, que representam estratégias para facilitar a execução de ações necessárias no campo da educação, nos diferentes entes federados. Ou seja, de certa forma, esses planos visam maiores oportunidades de alcance dos objetivos educacionais, de forma descentralizada. No entanto, o alcance dos objetivos por meio de políticas públicas depende de esforços direcionados das esferas envolvidas.

Assim, evidencia-se ainda, que esse processo de materialidade dos planos municipais tem passado por um longo e complexo processo que contempla desde a sua aprovação em 2015, até a atualidade do estudo, enfrentando desafios de ordem política, financeira e organizacional, como os processos de monitoramento e avaliação, processos fundamentais para a materialidade de suas proposições e objetivos. Por fim, constata-se que

pouco se tem avançado, no sentido de concretizar as metas dos planos municipais como um todo.

A discussão proposta acerca do contexto político e histórico do planejamento educacional brasileiro, por meio dos planos nacionais de educação, foi fundamental para o estudo, no sentido de situar os processos e contextos dados em sua estruturação. Assim, a seção seguinte, agregará outras informações complementares para o desvelamento do objeto deste estudo.



### **3 CONCEPÇÕES E MODELOS DE GESTÃO EDUCACIONAL E SUAS REPERCUSSÕES NA GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA**

Nesta linha de estudo, que aborda a gestão educacional e escolar como temática em destaque, pretende-se desvelar as concepções e como vêm ocorrendo os processos de democratização da gestão educacional na escola pública brasileira. Nesta perspectiva, entende-se como necessário considerar a presença da ordem capitalista no contexto da gestão da educação.

Igualmente, destaca-se o entendimento do termo “capitalismo” aqui abordado como o modo de produção em que o capital, sob diferentes formas, é o principal meio de produção (BOTTOMORE, 2001). Ressalta-se que esse sistema carrega como característica a contradição social, bastando observar que a sua premissa é o lucro, e o contrário disso configura-se em crise. Essa condição, apesar de suas reconfigurações, historicamente tem se sobreposto pela dominação e exploração e, sobretudo, alienação, o oposto à ideia de democracia. Entendendo-se, que “Democracia é um espaço de participação”, portanto, sinônimo de cidadania (BORDENAVE, 1994). Considera-se, portanto, um polo antagônico à lógica capitalista.

Pode-se dizer que o sistema do capital é essencialmente contraditório, só podendo produzir equilíbrios e períodos de estabilidade mediante a mistificação das suas relações, à base do fetiche (MARX, 1989). Assim dizendo, o capitalismo é uma invenção da sociedade moderna liberal iluminista, que se organiza de forma sistêmica, sem poder, por sua vez, atender às exigências epistêmicas e éticas dessa época, conservando e afirmando práticas tipicamente medievais (HARVEY, 2011).

Na contemporaneidade, onde o capitalismo tem enraizado a sua lógica, a educação tem sido alvo de sua ação, e a gestão educacional, na perspectiva democrática, também não se isenta. Portanto, tem sofrido prejuízos que se referem à materialização das políticas educacionais, apesar desta prática encontrar-se resguardada pela própria legislação, o que revela uma relação contraditória entre estado, capital e cidadania.

Destaca-se que é a dominação como característica desse sistema, para sua manutenção, e, sua obstrução, ou melhor, qualquer fenômeno que impeça sua ampla ação, implicará em crise estrutural. Ainda, se seu fluxo encontrar dificuldades, for interrompido, retardado ou suspenso, depara-se com uma crise do capitalismo, impedindo que o cotidiano possa continuar no estilo em que se está acostumado (HARVEY, 2011).

Assim, aborda-se sobre a democracia, termo que se entende estar diretamente relacionado a essa temática. Argumenta-se também acerca da repercussão da lógica do modelo de gestão gerencial para a gestão democrática no contexto geral da educação, como promessa de fundamento para o alcance da qualidade na educação pública, além da contextualização do processo de democratização da gestão educacional.

A abordagem sobre a gestão educacional no âmbito deste estudo justifica-se pela sua ampla abrangência sobre os processos da macro e da micropolítica da educação, portanto, corresponde ao setor educacional responsável por nortear todos os processos, tanto a nível de sistema, como da escola.

Para nortear tais discussões, elegeu-se como fundamental iniciá-las a partir do próprio conceito de gestão educacional. Para tanto, tomar-se-á como aporte teórico: Lück (2013, 2015), Paro (2016) e Hora (2010, 2012). Lück (2015, p. 35-36), sobre a gestão educacional, compreende que:

Gestão educacional corresponde ao processo de gerir a dinâmica do sistema de ensino como um todo e de coordenação das escolas em específico, afinado com as diretrizes e políticas educacionais públicas, para a implementação das políticas educacionais e projetos pedagógicos das escolas, compromissado com os princípios da democracia e com os métodos que os organizem e criem condições para um ambiente educacional autônomo (soluções próprias no âmbito de suas competências) de participação e compartilhamento (tomada conjunta de decisões e efetivação de resultados), autocontrole (acompanhamento e avaliação com retorno de informações) e transparência (demonstração pública de seus processos e resultados). Partindo desta premissa, reitera-se que, se há uma preocupação com a gestão das escolas, há que se considerar inicialmente o próprio conceito de administração ou de gestão, adotando o conceito mais geral, como “[...] a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2012, p. 246-264).

Entende-se que a educação – enquanto processo social – não se realiza aleatoriamente, mas demanda organização, planejamento e sistematização, sendo, portanto, nesse enredo que se situa a gestão educacional. Sua concepção tem historicamente refletido o modelo de sociedade de cada época. O Brasil, especificamente, passou por profundas mudanças no âmbito político e econômico datadas do final do século XX, sendo primeiro marcado pela transição do regime autoritário para o democrático, e segundo pelas demandas do mundo capitalista. É nesse contexto de centralidade da educação dos anos de 1990 que surge o conceito de gestão educacional, enquanto norteador desta ação e em superação do conceito de administração, configurado mais abrangente; ou seja, surge um novo paradigma influenciando o pensar e fazer da educação. Conforme Lück (2015, p. 36):

Em linhas gerais, a lógica da gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e

esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação.

Seguindo nesta linha de pensamento sobre a gestão educacional enquanto uma ação paradigmática, destaca-se com base em Lück (2015), o termo “paradigmática”, como concepção atribuída ao processo evolutivo da gestão educacional, quando para atender às demandas contemporâneas também passa por adaptações, superando o conceito de administração, porém, não a substituindo. Lück (2015, p. 37-38) enfatiza que:

Conforme afirmado em trabalho conjunto entre UNESCO e MEC, o dirigente escolar é cada vez mais obrigado a levar em consideração a evolução da ideia de democracia que conduz o conjunto de professores, e mesmo os agentes locais, a maior participação, a maior implicação nas tomadas de decisão (VALÉRIEN, 1993:15). Essa exigência estaria vinculada, também, à necessária interação entre as dimensões políticas e pedagógicas, na condução dos destinos e ações das organizações educacionais. Em consequência dessa nova perspectiva e demanda, os antigos fundamentos de administração educacional, dadas as suas peculiaridades de enfoque – em grande parte formal e operacional sobre recursos (físicos, materiais financeiros e humanos) e, portanto mais limitado –, seriam insuficientes – embora básicos – para orientar o trabalho do dirigente educacional.

Sob essa ótica de urgência de relações democráticas no contexto atual da gestão educacional, torna-se relevante para o estudo contextualizar como têm ocorrido essas relações no cenário contemporâneo da educação. Entretanto, para se chegar ao conceito de gestão democrática, torna-se necessário antes compreender a democracia no contexto da lógica do capital, resgatando concepções que fundamentam a atual conjuntura.

Nesta perspectiva, observa-se uma longa trajetória entre a sua origem e a concepção atual de democracia adjacente na atual sociedade, cujo preceitos têm origem nos ideais de igualdade, liberdade e fraternidade da Revolução Francesa.

Resgatando a origem etimológica de democracia, constata-se o seu surgimento na sociedade grega, como resgata Comerlatto (2013, p. 79-80, grifo do autor):

[...] o conceito de democracia também nos remete à sua origem grega, mais especificamente a Atenas, no período clássico, resultado das lutas populares, principalmente dos camponeses, contra o domínio tirânico de alguns ricos proprietários de terra, das reformas de Sólon e Clístenes, promovendo a elevação do camponês à condição de cidadão. Segundo Wood (2006), “o antigo conceito de democracia surgiu de uma experiência histórica que conferiu *status* civil único às classes subordinadas, criando, principalmente, aquela formação sem precedentes, o cidadão camponês”. [...] O vocábulo *democracia* se cunhou desde essa experiência, em que *demos* significa povo e *cracia*, governo, daí se entende a palavra democracia, significando o governo do povo.

Esses dois polos das concepções fundantes da democracia representam um antagonismo social e político, dado o contexto e abrangência das classes sociais envolvidas. Sobre o exposto, Comerlatto (2013, p. 80) observa que:

Pode-se dizer que a experiência grega de democracia significou a liberação dos camponeses da dominação política pelos senhores, enquanto que a democracia moderna inglesa a afirmação dos próprios senhores da sua independência em relação às reivindicações da monarquia: “Se o cidadão-camponês é a figura mais representativa do primeiro drama histórico, a do segundo é o barão feudal e o aristocrata Whig (WOOD, 2006)”.

É, portanto, a Grécia antiga, especificamente a cidade de Atenas, o berço da democracia, e tem o seu surgimento marcado pela influência de elementos determinantes para a construção desse conceito. Comerlatto (2013, p. 80) traz que:

Em geral, atribui-se o desenvolvimento da democracia às características históricas, geográficas e culturais de Atenas. Entre esses elementos, acentuam-se a posição geográfica, formada por diversas ilhas e por ser uma cidade portuária, mantida e desenvolvida através do comércio e do contato com diversos outros povos e culturas, provocando um espírito crítico e aberto, forçando os atenienses a confrontarem suas formas de pensar com as dos diferentes povos com que entram em contato. [...] Com isso, a determinação da melhor forma de governo não pode ser descoberta teórica e cientificamente, mas deve resultar da luta política dos sujeitos no processo histórico.

Presume-se, portanto, que a herança sobre as origens da democracia influencia sobremaneira a concepção de gestão democrática em relação aos aspectos da autonomia, participação e da dialogicidade.

Hora (2010) pontua que atualmente a democracia tem assumido centralidade nas discussões teórico-políticas ou ideológicas-políticas, e que até o início do século XX o pensamento liberal apresentava-se como uma alternativa à democracia. Somente depois essa corrente assumiu interesse pela causa.

A democracia inglesa, em seu surgimento, já trouxe em si as marcas da contradição, visto que nasceu da defesa dos interesses da aristocracia, visto que defendia o parlamento em detrimento da oligarquia, porém, contribuindo substantivamente para a estruturação da nova burguesia. Comerlatto (2013, p. 80-81) ratifica esta compreensão quando afirma que:

A democracia moderna inglesa foi inicialmente uma bandeira da oligarquia, a favor do parlamento contra a coroa, fazendo sua revolução em nome da liberdade. Nesse contexto, a questão central era a defesa da propriedade contra a interferência do rei. Era, de fato, a defesa de privilégio e não de um ideal universal. Dessa forma, percebe-se que a democracia liberal já nasce contraditória, confundindo-se com a história do próprio senhorio. A defesa da liberdade e do parlamento significou a manutenção no poder de uma classe de privilegiados, garantidos sob um Estado centralizador, com uma nova forma de propriedade privada, separando o econômico da condição jurídica e política. Disso se conclui que a defesa da democracia liberal não significou uma limitação e restrição dos privilégios de uma casta, mas os possibilitou, contra o povo.

O texto revela que a generalização dos ideais burgueses não se estruturara sob o conceito de democracia, na perspectiva dos ideais revolucionários, mas nos moldes da competitividade e exclusão contraditórios do capitalismo. É nesse embate social, camuflado pelo político da sociedade inglesa, que se sistematizou a nova concepção de democracia. Wood (2003, p. 178) acentua que:

[...] desde os primórdios da Inglaterra moderna, republicanos e liberais concordavam que “cidadania ativa seria reservada para os homens proprietários e deveria excluir não apenas as mulheres, mas também os homens que [...] não tivessem ‘com que viver por si só’” – ou seja, todos os que trabalham para outros não podiam participar ativamente da vida política. Havia uma clara divisão entre a elite proprietária e a multidão trabalhadora. Uma das exigências centrais desse período é o deslocamento do senhorio para a propriedade, tornando a propriedade mais determinante do que o status cívico, com vantagens econômicas, cunhando uma nova forma de democracia.

Esse contexto de exclusão e cerceamento da liberdade humana, moldado pelo liberalismo, torna-se, portanto, terreno fértil e estruturante para os ideais capitalistas de dominação e exploração, típicos das relações de produção capitalista. Para Wood (2003), foi como um agregado desses indivíduos isolados, sem propriedade e roubados das solidariedades comunitárias, que a “multidão trabalhadora” finalmente entrou para a comunidade de cidadãos.

Essa “nova sociedade livre” vivenciou, a partir de então, os impactos dessa conquista, como lembra Comerlato (2013, p. 81-82):

Deve-se admitir, assim, o ganho do indivíduo livre ao ingressar no Estado, mas sem esquecer que a sua entrada exigiu, como preço, a sua abstração histórica social, em que as relações capitalistas e o mercado assumiram cada vez mais autonomia, despotencializando o espaço político, separando o econômico do social e do político, como indica Wood (ibidem, p. 184): “a igualdade política na democracia fundamentalmente intacta”. Com isso, “a desvalorização da cidadania decorrente das relações sociais capitalistas é atributo essencial da democracia moderna (WOOD, 2006, p. 183)”.

Observa-se que foi no contexto das mudanças econômicas, políticas e sociais, provocadas na sociedade inglesa da época, dado o crescimento do capitalismo, devido ao alto preço pago por sua “liberdade” – o preço da cidadania – consequente do processo de substituição do absolutismo pelo parlamentarismo, e consequente diminuição do poder aristocrático fortalecendo a nova burguesia, configuraram o pano de fundo da democracia moderna liberal.

Ressalta-se, ainda, que as mudanças ocorridas na sociedade inglesa não cercearam a importância do processo democrático, mas essa combinação política e ideológica convergiu

para que o povo se mantivesse longe da tomada de decisões na sociedade. Evidenciou-se, assim, uma relação entre a situação política da sociedade inglesa com a brasileira, que tem no início de sua estruturação estágios bem parecidos, visto que o Brasil traz em sua história períodos de restrição político-social, e na atualidade da segunda década do século XXI contextualiza um momento de materialização de um projeto neoliberal por via da introdução da parceria público-privada, advinda da prática gerencial. Como ressalta Vale, Silva e Lima (2020), o neoliberalismo no contexto atual apresenta-se em uma versão muito mais refinada que no contexto liberal. Comerlatto (2013, p. 82, grifo do autor) destaca que:

[...] o espaço político continua sendo importante e teve-se todo o cuidado para manter o *demos* longe desse espaço. Isso foi garantido através da representação política, que significou basicamente uma forma de evitar que o povo trabalhador participasse da prática política, permitindo que os representantes – profissionais – ocupassem esse lugar.

Hora (2010, p. 24) reitera ainda que:

Os regimes liberais que primeiro se instalaram eram regimes oligárquicos e elitistas, por serem de participação limitada, visto que adotavam o sufrágio restrito: apenas um pequeno número de pessoas, os chamados cidadãos ativos, que detinham propriedades ou pagavam um determinado montante de impostos, exercia o direito ao voto.

Entende-se, portanto, que as ideias evidenciadas caracterizam formas de forjar a efetivação da democracia, na proposta de universalização dos direitos. Ou seja, retrata que em diferentes contextos a ideia era manter a sociedade afastada do poder de decisão, por meio da participação. De acordo com Comerlatto (2013, p. 82):

A democracia liberal, que tem como principal característica o conceito abstrato de liberdade, consiste em separar o jurídico e o político do econômico, impondo àquele a necessidade de se limitar por esse. Assim, o Estado não pode intervir na propriedade, no mercado livre e nas relações econômicas, mas deve protegê-las – “A maneira característica com que a democracia liberal trata essa nova esfera de poder não é restringi-la, e sim liberá-la” (ibidem, p. 201). Para o liberalismo, a lógica do capital é a possibilidade universal de realização da liberdade, igual para todos, promovendo uma solidariedade universal. Desconsidera-se a tese de Marx, de que “o trabalhador torna-se tanto mais pobre quanto mais riqueza produz, quanto mais a sua produção aumenta em poder e extensão” (1993, p. 159). Os democratas liberais não consideram o sistema capitalista como uma força independente e dependente, com uma lógica e objetivo próprio, em oposição à democracia de qualidade social e aos objetivos da classe trabalhadora, do ser humano.

Assim, o fato de os liberais desconsiderarem a tese de Marx (1993, p. 168), de que “[...] a propriedade privada deriva-se assim, da análise do conceito de trabalho alienado, ou seja, do homem alienado, do trabalho alienado, da vida alienada, do homem estranho a si

próprio”, corrobora com os princípios capitalista e, portanto, seguem na contramão dos princípios democráticos representativos da sociedade. Sobre a questão, Comerlato (2013, p. 83) reforça a ideia:



Dessa forma, considero absolutamente abstrato e sem sentido discutir a democracia, abstraindo das relações capitalistas, das relações de classe e do processo de coisificação do ser humano, sob essas relações de trabalho. Pois, conforme Marx, “com a valorização do mundo das coisas aumenta em proporção direta a desvalorização do mundo dos homens” [...].

Sobre a questão, Hora (2010, p. 25), defendendo a concepção de democratização como processo de socialização, ressalta:

Entretanto, o processo que amplia a democratização é contrário à apropriação privada dos mecanismos de poder, resultando em uma contradição: apesar de pessoas participando organizadamente e assim constituindo-se como sujeitos políticos e coletivos, há também a manutenção da apropriação restrita do Estado por um pequeno grupo de membros da classe dominante ou por uma restrita burocracia que o serve. Essa contradição impede a realização plena da democratização que só se dará na medida que se combinar a socialização da participação política com a socialização do poder.

Essa contextualização em torno do liberalismo e da democracia moderna evidencia o contexto de suas estruturações e respectivas relações com o capitalismo, pontuando uma tênue reflexão em relação à situação alógica em que se encontra a democracia contemporânea, sob a influência da lógica capitalista. Como assegura Comerlatto (2013, p. 83):

O que fica evidente é a contradição da sociedade capitalista democrática contemporânea que defende a liberdade de mercados, da economia, do desdobramento da lógica do capital, afirmando efetivar os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade. A verdade dessa contradição histórica depende do jogo de forças histórico-social entre capitalistas e trabalhadores.

A trajetória histórica mostra que houve diferentes enfoque em torno da discussão sobre a democracia. Segundo Hora (2010, p. 26):

Um dos primeiros pensadores liberais que valorizaram positivamente a ideia de democracia foi Joseph A. Schumpeter, embora tenha tentado minimizá-la e pô-la a serviço da conservação da ordem existente em sua época, afirmando que a política faz-se por elites, uma vez que o povo não consegue juntar razão e interesse e é incapaz de avaliar racionalmente aquilo que lhe interessa efetivamente. Rousseau compreende que a democracia é participativa e direta e, portanto, não pode reduzir-se a regras formais que excluem a ideia de soberania popular, já que não há democracia política efetiva onde existe excessiva desigualdade material entre os cidadãos. Coutinho (2012) afirma que: a democracia – se a entendemos no sentido forte, no sentido de um regime que assegura a igualdade, a participação coletiva de todos na apropriação dos bens coletivamente criados – implica, indiscutivelmente, uma dimensão social e, conseqüentemente, uma dimensão econômica. Não há igualdade substantiva, igualdade que passa pela esfera econômica. E Rousseau, pensador do século XVIII, viu e insistiu claramente nisso.

A ressalva sobredita trata do aspecto político em relação ao posicionamento democrático. Conforme Hora (2010), quando se avalia uma teoria ou uma situação concreta a respeito de sua condição democrática ou não democrática, é preciso explicitar qual é a concepção de democracia que está sendo considerada. Ou seja, é necessário considerar a variedade de concepções existentes, não bastando adotar uma concepção democrática, pois antes se faz necessário conhecer para definir a concepção de democracia a se ponderar. Nesse aspecto, reitera-se que a perspectiva de democracia defendida vai de encontro à lógica capitalista, no sentido de cercear os princípios de liberdade e igualdade humana.

Em sua formação político-social, o Estado brasileiro é marcado por diferentes fases, inclusive de alternância de regimes que revelam características adversas na questão, relacionadas à sociedade de cada época. O Brasil da República Velha, até a terceira década do século XX, era o que na perspectiva gramsciana é chamada de “sociedade oriental”, na concepção restrita de atraso ou periférica.

Coutinho (2002) explicita que Collor caiu, derrubado pela força da organização popular; porque havia uma ativação do lado progressista da sociedade civil, que se opunha à política liberal-corporativista que tenta despolitizar a sociedade, que minimiza a democracia.

Ressalta-se, que o final do século XX, o País foi marcado pelo desmonte neoliberal institucionalizado, via as duas gestões de FHC e a eventual abertura econômica para o capital privado, que por pouco não se consolidou efetivamente o projeto neoliberal no Brasil, devido à tomada do poder pelo Partido Trabalhista (PT). Hora (2010, p. 28) relata que:

Na última década do século XX, nos dois mandatos de presidente a que foi eleito, Fernando Henrique Cardoso fez avançar no Brasil, o projeto neoliberal iniciado por Collor, sobretudo pela realização de contrarreformas como emendas à Constituição de 1988, privatizações de setores decisivos da economia – o que desmontou alguns mecanismos de intervenção estatal fundamentais para a implementação de uma política alternativa –, regressão das conquistas mais garantidas pelos direitos sociais assegurados pela Carta Magna; luta pela flexibilização das lei trabalhistas.

A história política do Brasil evidencia momentos de cortes e retomadas na trajetória democrática do País por várias tentativas, até a consolidada ordem capitalista, isso sob diferentes faces, ou seja, ora democrática, ora autoritária. Considerando-se as concepções de democracia discutidas em relação à atual lógica capitalista, pode-se dizer que esta ordem do capital não se coaduna com os ideais de uma sociedade democrática defendida pela sociedade, sociedade esta que não concorda com a invasão ideológica capitalista. Sobre a questão, Hora (2010, p. 28) considera que:

Quando a democracia é compreendida como socialização crescente da política rumo à socialização do poder, como uma conquista efetiva de regras do jogo que mudam – se aprofundam e se transformam. Mas também de igualdade substantiva, é possível se afirmar com clareza que o modelo político, econômico e social que foi implantado no país na última década é incompatível com a concepção de democracia.

A situação é provocativa, no sentido em que se traduz em um chamamento à transformação, à retomada do curso da sociedade, sobretudo àqueles que se indignam com essa mudança no rumo que tem tomada a efetivação dos direitos civis conquistados, com destaque para a democracia, ressaltando-se numa sociedade que realça discrepância no quesito igualdade como a sociedade brasileira, refletido com ênfase na educação.

Sobre esse aspecto, o quadro urge por mudanças, mas que se deem em um movimento de dentro para fora, ou seja, mudança com a participação organizada no seio e com a sociedade, refletindo o fortalecimento da sociedade democrática pela participação social. A respeito dessa relação, Comerlato (2013, p. 83) reitera que:

Depende desse jogo de braço a disputa pela hegemonia da democracia ou do capitalismo. O decisivo ainda é a luta de classe. E, em particular na educação, a luta pela gestão da gestão democrática é um meio de luta contra a coisificação humana, para a promoção do sujeito histórico-social.

Em relação à situação da sociedade atual, o apelo às mudanças torna-se pertinente, visto que, Hora (2010) destaca sobre o embate do poder sobre a democracia, muitas vezes com a ditadura aberta, como no caso dos movimentos fascistas na Itália, nazistas na Alemanha, e das ditaduras militares que tiveram lugar na América Latina, entre outras reações sutis do capitalismo.

A conjuntura instalada no País a partir dos anos de 1990, requer uma fina relação da democracia no “jogo de braço” da luta contra-hegemônica pela democracia. Dessa forma, a função da escola e do educador na luta contra-hegemônica pela democracia na escola tem assumido um papel fundamental, além de sua função social na formação da sociedade, também a função política, por meio da formação de cidadãos, enfatiza-se, politizados. Segundo Hora (2010, p. 29):

O ideário democrático sempre atribuiu à educação uma função central na relação com a igualdade e cidadania, tendo em vista que uma das condições essenciais para o desenvolvimento da democracia é a qualificação do cidadão, que não prescinde das habilidades, dos conhecimentos e das atitudes desenvolvidos e construídos no processo educacional. Dos gregos aos iluministas, os cidadãos eram por definição pessoas educadas.

Sobre este aspecto, Saviani (1999, p. 54) reitera que:

A relação entre educação e democracia se caracteriza pela dependência e influência recíprocas. A democracia depende da educação para seu fortalecimento e consolidação e a educação depende da democracia para seu pleno desenvolvimento, pois a educação não é outra coisa senão uma relação entre pessoas livres em graus diferentes de maturação humana.

Resgatando o pensamento de Hora (2010), quando enfatiza que no confronto de ideias é preciso explicitar qual é a concepção de democracia que está sendo considerada, reitera-se que na luta hegemônica pela universalização democrática a escola define-se como espaço ímpar para essa construção cidadã. Nessa perspectiva, entende-se que a construção democrática prescinde – antes de uma formação política –, uma ação pedagógica. Em outras palavras, a ideia da formação de uma sociedade democrática pressupõe acesso ao processo pedagógico, colocando a escola – com sua função social –, e o educador, como elementos fundamentais e determinantes desse processo. Sobre essa discussão, Hora (2010, p. 30-31) destaca que:

Entre esses espaços, pode ser situado o processo educativo como espaço de construção da cidadania; de liberdade de expressão e de ideias; de liberdade para construção de aprendizagens; de crescimento pessoal e social, caracterizando-se assim como um espaço democrático. Essa formação envolve também a compreensão dos princípios de socialização pedagógica e democrática por sujeitos que já trazem consigo aportes cognitivos e éticos, mas que ainda não se encontram plenamente seguros para o exercício de suas obrigações e de seus direitos democráticos.

Assim, fica evidenciado o papel decisivo que a escola deve ocupar na construção dos espaços e situações que demandem o exercício democrático, participativo e coletivo. Ressalta-se, ainda, que este é o papel fundamental da escola pública nesse cenário de construção democrática. Sob essa ótica, Hora (2010, p. 31) destaca duas dimensões dessa relação escola/democracia:

De um lado, a dimensão da democratização das relações que se constroem internamente na própria instituição, tanto no campo da sua estrutura organizacional como no campo da ação pedagógica. De outro lado, a dimensão do papel social que ela pode desempenhar na democratização da sociedade, no sentido de definir com clareza sua contribuição específica, possível e desejável, por meio das relações que mantém com outras instituições e com o Estado, em sentido estrito, e realizá-las efetivamente.

Em síntese, destaca-se que, no âmbito desta pesquisa, desvelar esse cenário torna-se relevante para a compreensão sobre a atual situação do processo de democratização da gestão da educação. Enfatiza-se que os processos democráticos são contraditórios ao cenário

capitalista, pois perpassam por lutas no embate da ação deste regime sobre a sociedade, agindo impositivamente por meio de sua ação de dominação, que tem acentuado o seu caráter alienante e o enfraquecimento desses processos, na perspectiva de democratização da escola pública. Percebe-se também que ao mesmo tempo que esta escola tem sido foco da ação capitalista, sofrendo ataques à sua integridade, no sentido de exercer sua função, também se coloca como um espaço político de transformação social.

Nesta perspectiva, perquire-se no próximo item, visualizar a atual situação na gestão da escola pública face à conjuntura atual, no sentido de evidenciar a ação da lógica gerencialista e capitalista como padrão de gestão da escola pública.

### **3.1 Resgate histórico e conceitual das concepções de Administração Pública do Estado brasileiro e a Gestão Educacional**

Seguindo a trajetória histórica de crise e superação do sistema capitalista, Harvey (2011, p. 14, grifo do autor) cita que:

Houve centenas de crises financeiras ao redor do mundo desde 1973, em comparação com as muito poucas entre 1945 e 1973, e várias destas foram baseadas em questões de propriedade ou desenvolvimento urbano. A primeira em escala global do capitalismo no mundo pós-Segunda Guerra começou na primavera de 1973 [...]. O *boom* japonês da década de 1980 terminou em um colapso do mercado de ações e preços da terra em queda. O sistema bancário sueco teve de ser nacionalizado em 1992 em meio a uma crise nórdica que também afetou a Noruega e a Finlândia [...]. [...] o colapso no Leste e Sudeste Asiático de 1997 e 1998, na sequência a da Argentina em 2001.

Foram várias as crises detectadas ao longo da história do capitalismo, no entanto, a explanação aqui proposta limitar-se-á à última e avassaladora crise iniciada em 2006, nomeada como “crise das hipotecas *“subprime”*”, iniciada nos EUA, que embora os seus primeiros sinais datem o final do século passado, com reflexos impactantes sobre pessoas de baixa-renda e afro-americanos em relação ao financiamento habitacional, somente ganhou visibilidade e importância midiática e dos governantes ao atingir também a classe média branca americana, em 2007, e os impactos dessa crise só atingiram os responsáveis em 2008, com o desmonte e falência do sistema de investimentos de *Wall Street*, focalizando o dia 15 de setembro de 2008 como o dia do caos para o mercado financeiro americano, com reflexos sobre o mundo. Harvey (2011, p. 9) lembra que:

---

<sup>6</sup> Crise do *subprime* foi uma crise financeira desencadeada em 24 de julho de 2007, a partir da queda do índice da bolsa de valores americana Dow Jones, motivada pela concessão de empréstimos hipotecários de alto risco.

Até o fim de 2007, quase 2 milhões de pessoas perderam suas casas e outros 4 milhões corriam o risco de ser despejados. Os valores das casas despencaram em quase todo os EUA, e muitas famílias acabaram devendo mais por suas casas que o próprio valor do imóvel. Isso desencadeou uma espiral de execuções hipotecárias que diminuiu ainda mais os valores das casas. [...]. Em Cleveland, foi como se um “Katrina financeiro” atingisse a cidade [...]. Na Califórnia, também se enfileiraram casas abandonadas e vazias em ruas da cidade inteiras [...] cidades e tendas começaram a se formar na Califórnia e na Flórida [...].

É adequado destacar que as crises foram provocadas pelo próprio sistema capitalista e socorridas pelo Estado. Portanto, o resgate erigido neste estudo serve à dupla intenção: primeiro, dar visibilidade ao fato de que as crises são de origens estruturais, e não acidentais; segundo, ressaltar o papel do Estado neste cenário da crise capitalista, que tem sido o de proteger o sistema capitalista, mesmo contra a sociedade (HARVEY, 2011).

Nesse nexos de crise, as perspectivas contra-hegemônicas dependem do esforço da sociedade organizada. Para Comerlatto (2013), a única alternativa de superação dessa lógica heterônoma, em direção a uma sociedade democrática, aparece na luta de classes, na qual a sociedade impõe as suas demandas na perspectiva de combater a ação do capital sobre a sociedade, forçando o Estado a elaborar leis e políticas favoráveis às questões sociais.

Esta premissa contra-hegemônica demanda o resgate do ideal de sociedade moderna calcada em princípios éticos e epistemológicos, justificado nos ideais de autonomia e liberdade universal, diante do qual toda e qualquer conjuntura natural tem a sua razão de ser e existir sob esse mesmo espírito. Contraditoriamente, observa-se nas sociedades capitalistas – onde a materialização dos ideais é desigual – lugares onde imperam as diretrizes e a lógica capitalista ao Estado, à sociedade e à educação, consecutivamente.

De acordo com Marx (1993), nas sociedades em que dominam as relações de produção capitalistas, os sujeitos, em vez de desenvolverem a sua realização, mediante a efetivação da sua liberdade autoconsciente, alienam-se, abandonando sistematicamente a sua possibilidade de emancipação humana e social. Assim, entendendo esta concepção sob uma ótica materialista, em relação ao homem e ao mundo produtivo, onde o trabalho alienante – característico da sociedade capitalista – não lhes permite desvelar o seu valor nesse mundo, mas serve apenas como passaporte para o seu existir, ou seja, um meio para a sua sobrevivência, e nada além. Comerlatto (2013, p. 74-75) considera que:

O fetiche, causa e consequência do processo de alienação, pressuposto essencial do sistema capitalista, consiste em o capital se apresentar como o único sujeito da construção social, tornando todas as pessoas, tanto trabalhadores quanto capitalistas, de certa forma, supérfluas.

Neste contexto, a educação – como mecanismo responsável pela socialização dos saberes na sociedade e conseqüente formação do capital humano – também não se exclui da ação capitalista, e sim o oposto, em que tem assumido centralidade nos contextos mais recentes da história dos últimos séculos, em que a sua visibilidade passa de meio a fim. Paro (2016, p. 130) corrobora:

Na produção material de sua existência, na construção de sua história, o homem produz conhecimentos, técnicas, valores, comportamentos, atitudes, tudo enfim que configura o saber historicamente produzido. Para que isso não se perca, para que a humanidade não tenha que reinventar tudo a cada nova geração, fato que o condenaria a permanecer na mais primitiva situação, é preciso que o saber esteja permanentemente sendo passado para as gerações subsequentes. Essa mediação é realizada pela educação, entendida como a apropriação do saber historicamente produzido. Disso decorre a centralidade da educação enquanto condição imprescindível da própria realização histórica do homem.

No entanto, a educação – apesar de manter o seu papel no âmbito da sociedade capitalista –, não se efetiva enquanto processo provedor de cidadania, mas, na contramão dos ideais cidadãos e emancipatórios. Para Comerlatto (2013, p. 75-76):

É o próprio capital que se apresenta como o verdadeiro e único sujeito da construção histórico-social, como se ele construísse as teorias, as ciências, as estradas, os *shoppings*, as escolas, as universidades e as indústrias, escondendo os reais processos histórico-sociais, à base dos quais essas construções se efetivam.

Enquanto contraditório, o capitalismo inverte a função do processo educativo, e lhe atribui uma cátedra à qual se denomina aqui de “adestradora”, ou seja, a função de preparar as novas gerações para se submeterem aos ditames da mercantilização, como salienta Comerlatto (2013, p. 76):

Ela deve preparar as pessoas para o mercado de trabalho, para aceitarem ser mercadorias, e mercadorias cada vez mais baratas. O que significa que a educação deve disciplinar as pessoas, tornando-as capazes de suportar as condições adversas de trabalho, tornando-as aptas a abrir mão da sua felicidade e realização pessoal, mediante o trabalho, aceitando se submeter às brutalidades do mundo do trabalho, única e exclusivamente por causa do salário e/ou da promessa ilusória de um futuro longínquo feliz.

Entende-se, portanto, que este enredo define o papel da educação no contexto desse sistema, questão sobre a qual aqui se posiciona de maneira contrária. Ressalta-se, portanto, o importante e histórico papel da educação na perpetuação do capitalismo, por meio da preparação de mão de obra para o trabalho, mas não um trabalho humanizante em suas relações, e sim de exploração, pois do contrário pode ser maléfico ao próprio sistema, como explica Harvey (2011, p. 20):

[...] um dos principais obstáculos para o contínuo acúmulo de capital e a consolidação do poder capitalista na década de 1960 foi o trabalho. Havia escassez de mão de obra, tanto na Europa como nos EUA. O trabalho era bem-organizado, razoavelmente bem pago e tinha influência política.

Nesse cenário, o qual ameaça a lógica capitalista, a acumulação do capital, demandando-lhe novas estratégias a seu favor, com foco no processo educativo, isto é, a nova lógica do capital, coloca como centro de seu projeto a educação.

No quadro que se visualiza – erigido como resultado da ação contraditória do capitalismo apontada por Marx (1989), a crise instaurada por este sistema na sociedade, desenvolvida por Harvey (2011), e as implicações destes sobre a sociedade e a educação, em específico na gestão, destacadas por Comerlatto (2013), que embora não se coloque como óbvio, visto que é característico da lógica capitalista o disfarce, escamotear-se como a opção ideal – enfatiza a atuação do setor privado na educação, com reflexos focados na gestão educacional, evidenciando a atual realidade na conjuntura desta sociedade, ou seja, efeitos impactantes sobre a educação, visto que este movimento impede o desenvolvimento emancipatório da sociedade a que se propõe a educação, formando para atuar no mercado e não para a vida cidadã, sujeitos “ingênuos”, desprovidos de criticidade, uma ameaça ao ideal de transformação social perspectivado pela sociedade trabalhadora.

Além de todas as questões apontadas como preocupantes no cenário da educação, também requer atenção a forma como tudo se torna sutil, em uma ameaça ao curso natural da democracia, e isto, da mesma forma, é objeto de preocupação, tendo em vista que cerceia a efetivação dos ideais universais, pois nesta perspectiva do capital o homem não exerce a sua liberdade, mas é atrelado “roboticamente” às demandas do capital, e não goza de igualdade, pois o regime do capital, para se manter, o reduz diante dos favorecidos.

Partindo deste cenário desvelado, entende-se que a atuação do capitalismo na sociedade tem procurado caminhos que lhes dê respostas cada vez mais rápidas. Nessa perspectiva, a gestão vira foco de sua ação, mas também pode se converter em “arma” de resistência a essa ordem vigente, à medida que ao invés de obedecer aos ditames, foque na sua ação. Sobre a questão, Comerlatto (2004, p. 8-9) explicita que:

[...] um dos meios relativamente fáceis de o capital alcançar esse objetivo foi a remodelagem da própria educação, através de mecanismos internacionais e da introdução dos modelos empresariais na sua administração. [...] “a escola é atravessada por uma contradição maior [...], entre as aspirações igualitárias, de acordo com o imaginário de nossas sociedades e a divisão social em classes”. Essa contradição, que está na raiz da sociedade capitalista, foi equilibrada de modo unilateral principalmente desde os anos 1990, quando se verifica que a classe



trabalhadora, menos organizada politicamente, permite mais poder ao capital no jogo de forças na definição do equilíbrio sistêmico. Dessa forma, o capital, à revelia dos ideais da liberdade e da igualdade social, vem impondo a sua lógica à educação, com a justificativa de maior eficiência, inclusive na resolução das questões sociais.

Esse panorama evidencia urgência quanto ao resgate do verdadeiro papel da gestão, de que ele ofereça resistências à lógica predominante. Comerlatto (2013) alerta para o fato de que uma das consequências dessa solução capitalista para a crise, mediante a reorganização da educação, é a não efetivação dos ideais da sociedade, como a liberdade e igualdade social, abandonando, igualmente, mas só de forma indireta, a própria democracia.

No contexto dos anos de 1990, o sistema capitalista reconfigurado, ou seja, o próprio neoliberalismo, com foco direcionado à educação, traz no âmago de seu projeto o enfraquecimento de um Estado executor, aquele provedor dos direitos básicos à sociedade, e consequente deslocamento do poder para o setor privado.

Salienta-se que essas mudanças se dão com o financiamento público. Portanto, a nova ordem configura-se na abertura do setor público para o capital privado, e consequente introdução de sua lógica na educação pública, até então terreno da ação estatal. Essa ação tem se refletido sobremaneira na estrutura organizacional do Estado, no planejamento, gestão educacional e escolar, e um dos meios relativamente fáceis de o capital alcançar esse objetivo foi a remodelagem da própria educação, através de mecanismos internacionais e da introdução dos modelos empresariais na sua administração (LAVAL, 2004).

Nesse ambiente fértil à superação da crise capitalista, a educação tem o seu espaço garantido no sentido de produzir a mão de obra qualificada às demandas neoliberais. Destaca-se quanto à mudança no provimento de qualificação dessa mão de obra que sempre foi exercida pelo Estado, e a partir de então passou a ser gerida por instituições privadas. E, apesar de não ser objeto direto desta pesquisa, jamais se pode deixar de refletir sobre esta ação e a respeito de quais intencionalidades se ocultam.

Se a superação da crise do sistema capitalista reflete-se em mudanças na lógica educacional, que ao invés de atender às demandas da sociedade equitativamente, voltam-se então para atender às demandas da ordem capitalista, observa-se que requerem alterações organizacionais, e na mesma linha seguem também as mudanças na forma de gerir a educação. Laval (2004, p. 257) explica que:

As funções atribuídas à escola [...] encontram no sistema educativo sua sequência lógica sob os auspícios da revolução gerencial. Esta tem por objetivo gerir a escola como uma empresa. E essa evolução é ainda apresentada como uma resposta às aspirações da base a mais liberdade, mesmo a mais democracia. Mas os hábitos do novo gerencialismo não devem enganar. [...] sob pretexto de descentralizar e

desburocratizar, nós assistimos a transferências de poder que não correspondem às lógicas oficiais e que também não têm os efeitos esperados. A afirmativa evidencia a presença de um novo modelo administrativo no contexto da educação, o “Gerencialismo”, trazendo para a educação uma lógica empresarial. Essa realidade do contexto educacional configura-se um cenário antagônico, visto que ao mesmo tempo que são instituídos os princípios democráticos, por meio da CF de 1988, também se instaura a tendência à privatização na educação, de forma legitimada, como bem lembra Comerlato (2013, p. 78): Todavia, através do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) e da Emenda Constitucional n.º 19, de junho de 1998, foi legitimada a lógica do mercado na gestão escolar, significando a diminuição da máquina pública e afirmando a racionalidade administrativa como meio de superar as dificuldades sociais.

Para melhor entendimento acerca dos processos e concepções que exercem poder sobre as práticas de gestão, apresenta-se um resgate histórico das concepções que se fizeram presentes na organização administrativa estatal brasileira.

E, ainda, para adentrar o terreno da gestão educacional, se faz necessário – além da compreensão das forças políticas e ideológicas presentes no processo –, demanda do mesmo modo situar os modelos de gestão preexistentes no histórico da administração pública estatal no País, considerando-se que estes são tendências que têm historicamente inspirado práticas de organização do Estado, representando diferentes concepções, refletidas no planejamento e na organização das instituições públicas, compreendendo os períodos mais remotos da história do País aos dias atuais.

Para um melhor entendimento no que diz respeito à questão, destaca-se que as análises sobre a organização administrativa do Estado apontam para uma intrínseca relação entre a administração e variados interesses, em diferentes contextos históricos da sociedade. Dessa forma, para compreender o atual panorama organizacional da educação, advindos do modo de organização estatal adjacente, torna-se relevante um resgate histórico e conceitual das diferentes concepções de administração pública que direta ou indiretamente têm influenciado o Estado, e, portanto, a gestão educacional.

O Brasil, por ser um país que traz em seu escopo um rico e paradigmático histórico sobre a forma de administrar o Estado, considerando os diferentes contextos políticos pelos quais passou ao longo de sua trajetória de emancipação política, serve como referencial panorâmico. Para este entendimento, buscou-se o aporte em Bresser-Pereira (1997, p. 8, grifo do autor):

Há, porém uma razão mais ampla para o interesse que a reforma do estado, e particularmente da administração pública, tem despertado: a importância sempre crescente que se tem dado à proteção do patrimônio público ou da coisa pública (res pública) contra as ameaças de sua “privatização” ou em outras palavras, atividades de *rent-seeking*. [...] No Século XVIII, os filósofos iluministas e as cortes britânicas definiram os direitos civis que, no século seguinte, foram introduzidos pelos

políticos liberais (na acepção europeia), nas Constituições de todos os países civilizados. No Século XIX foram definidos os direitos políticos, o direito ao sufrágio universal principalmente, que no seu final foram generalizados devido ao esforço dos democratas. Nesse mesmo Século XIX, os socialistas definiram os direitos sociais que, na primeira metade do Século XX, foram introduzidos nas Constituições de todos os países pelos partidos social-democratas.

Deste modo, apreende-se que os diferentes contextos relativos à reforma do Estado refletem os interesses de cada época, traduzindo-se em diferentes concepções de administração estatal, que se materializaram em diferentes tendências organizacionais. Nesse aspecto pontuam-se os tipos de gestão denominados de “patrimonialista”, “burocrática” e “gerencial”.

O “patrimonialismo”, termo do qual se originou a “gestão patrimonialista”, contextualiza-se nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas, caracterizadas pela desorganização entre o que seria público e o que seria privado, no processo de organização estatal. Com o surgimento do capitalismo, emergiu junto à insatisfação, com esta forma de organização que já não atendia às demandas do regime capitalista e democrático, culminando para o surgimento de uma nova tendência de organização, com a finalidade de proteger o patrimônio público, originando a “gestão burocrática”. Bresser-Pereira (1997, p. 10) esclarece que:

Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que afirma os direitos políticos de votar e ser votado, que assegura os direitos sociais contra a exploração, e que afirma os direitos públicos em relação à república. Burocracia é a instituição administrativa que usa como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista – os princípios de um serviço público profissional, e de um sistema administrativo impessoal, formal, legal e racional.

A adoção da gestão burocrática no século XIX, como modelo administrativo do Estado criado para substituir o modelo patrimonialista, foi considerada um avanço para as demandas da época. Todavia, apesar de estudiosos desse processo destacarem a superioridade da autoridade racional-legal da gestão burocrática sobre o poder patrimonialista, e segundo Bresser-Pereira (1997), o Estado ampliar o seu papel social e econômico, como estratégia básica desse modelo – o controle hierárquico e formalista ou legal sobre os procedimentos – provou ser inadequada. Talvez a estratégia pudesse evitar o nepotismo e a corrupção, mas era lenta, cara e ineficiente. Ou seja, o modelo foi útil em um contexto do século XVIII, época em que o Estado era pequeno, porém, já não fazia sentido para um Estado provedor. Conforme Bresser-Pereira (1997, p. 11):

[...] depois do Estado ter acrescentado às suas funções o papel de provedor de educação pública, de saúde pública, de cultura pública, de seguridade social básica, de incentivos às ciências e tecnologia, de investimentos na infraestrutura e proteção ao meio ambiente. Agora em vez de três ou quatro ministros era preciso ter 15 ou 20. Em vez de uma carga de impostos que representava 5% a 10%, os impostos representam agora de 30% a 60% do PIB.

A premissa, a partir de então, era de uma nova forma de administrar, a forma gerencial, um modelo que traduz as práticas do setor empresarial do século XX, cujos objetivos não tinham como foco direto o lucro, sendo mais voltados ao atendimento público. Expõe Bresser-Pereira (2008, p. 393), sobre o modelo gerencial de administração pública:

A reforma gerencial do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista. Em sua primeira versão, o Estado moderno era absoluto do ponto de vista político e patrimonial quando visto sob o ângulo administrativo. Na segunda parte do século XIX, os países capitalistas mais avançados empreenderam a primeira grande reforma administrativa – a reforma do serviço público ou reforma burocrática – transformando o Estado em gerencial. [...] Os primeiros países a reconhecerem essa necessidade e a embarcarem na reforma gerencial do Estado foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia. As reformas nesses três países foram logo seguidas por outros, inclusive o Brasil.

Essas informações revelam que as mudanças no âmbito da administração se deram de forma processual, como reflexo aos impactos do sistema capitalista.

No Brasil, o histórico da figura do Estado enquanto organização política passou por diferentes estágios. No período colonial, o Estado era representado pelo Rei, neste caso, não havia uma organização estrutural e hierarquizada, como assegura Paula (2005, p. 105):

O aparelho administrativo não segue normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois o legislativo da colônia era constituído por determinações particulares e casuísticas, que não obedeciam um plano conjunto. Consequentemente, persistia uma confusão de atribuições e de poderes nos órgãos da administração geral e civil.

No aspecto político e econômico, o Estado na época não se diferia muito do administrativo, e se caracterizava por certa confusão, atrelado aos interesses da nobreza e da burguesia, ambos sujeitos às negociações. Como reafirma Paula (2005), as esferas econômica e política da sociedade se confundiam. Os cargos públicos eram reservados aos nobres ou adquiridos pela burguesia; melhor dizendo, o acesso a um cargo público estava atrelado ao poder econômico do sujeito, e não havia a exigência de profissionalização para atuar nestes cargos. Esse cenário contextualiza os interesses que cerceavam as relações na “organização governamental”, que se caracterizavam muito mais na via do interesse particular e da apropriação do que na política.

As práticas da forma de organização estatal do período colonial do Brasil se perpetuaram por longas datas no País, conforme Paula (2005): o caráter centralizador e autoritário da administração pública, herança do período colonial e a tradição patrimonialista, na qual os empregos públicos estão ligados a interesses pessoais, são traços que persistiram durante a República Velha (1889 – 1929) e a Era Vargas (1930 – 1945). Nesse período da história brasileira, observava-se uma mudança em relação à titularidade daqueles que estavam à frente do poder, em uma sociedade particularmente agrária; a nobreza do período colonial, representada até então pela figura do Rei, deu lugar aos coronéis, caracterizada por uma política centralizadora, hierárquica e verticalizada.

De acordo com Faoro (2000, p. 243): “[...] a política será ocupação de poucos, poucos e esclarecidos, para o comando das maiorias analfabetas”. Acerca da questão, ainda esclarece:

O homem rico – rico por excelência na sociedade agrária, o fazendeiro, dono de terra – exerce poder político, num mecanismo em que o governo será o reflexo do patrimônio pessoal. Mais um passo lógico: o coronel, economicamente autônomo, formará o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima.

Esse quadro se alterou a partir da Proclamação da República (1889) e, conseqüentemente, pôs fim ao regime monárquico até então instaurado no País, em que o comando do País passou a ser substituído pela autoridade do presidente e dos governadores. A partir de então o Estado sofreu profundas mudanças na sua organização política, onde as antigas províncias passaram a Estados.

Para Costa (2008, p. 840):

A República federalista, com estados politicamente autônomos, consagrou um novo pacto político que acomodava os interesses das elites econômicas do Centro-Sul e do resto do país. O governo federal ocupava-se de assegurar a defesa e a estabilidade e proteger os interesses da agricultura exportadora através do câmbio e da política de estoques, com reduzida interferência nos assuntos “internos” dos demais estados.

Os fatos mencionados evidenciam a intrínseca relação entre a política e a economia na época; ou, em outros termos, revelam uma instabilidade na forma como os cargos políticos eram manobrados e ocupados conforme os interesses daqueles que se encontravam no poder. As circunstâncias configuravam as bases da organização política brasileira.

As mudanças ocorridas a partir do governo Vargas significaram uma nova fase no contexto da organização política e administrativa para o País, dado o discurso nacionalista que

caracterizava essa gestão, e que somaram para mudanças na estrutura administrativa a partir da década de 30. Essas modificações ocorridas internamente nessa conjuntura, refletiam as mudanças da reestruturação capitalista dos países centrais desde o século XIX e início do século XX, que impactaram todo o mundo. Nesse contexto, a antiga natureza oligárquica do Estado já não se adequava à realidade social, política e econômica do cenário, mas demandava uma reforma do governo e da estrutura administrativa.

Portanto, as ações realizadas na Era Vargas já faziam parte do projeto de racionalização do governo de Vargas, desde o início de seu governo provisório, que se configuraram decisões marcantes da reforma administrativa desse governo. Nesse cenário, destaca-se a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), considerado a linha de frente da reforma. Como observa Costa (2008, p. 845):

O Dasp foi efetivamente organizado em 1938, com a missão de definir e executar a política para o pessoal civil, inclusive a admissão mediante concurso público e a capacitação técnica do funcionalismo, promover a racionalização de métodos no serviço público e elaborar o orçamento da União. O Dasp tinha seções nos estados, com o objetivo de adaptar as normas vindas do governo central às unidades federadas sob intervenção. Essa primeira experiência de reforma de largo alcance inspirava-se no modelo weberiano de burocracia e tomava como principal referência a organização do serviço civil americano.

A criação deste órgão no momento da Reforma Administrativa do Estado Novo significou uma ação estratégica, no sentido de garantir o fim das velhas práticas patrimonialistas e legitimar o modelo burocrático, que naquele momento representava o modelo ideal para administrar os grupos emergentes do contexto. Como explica Costa (2008, p. 846):

A reforma administrativa do Estado Novo foi, portanto, o primeiro esforço sistemático de superação do patrimonialismo. Foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir no aparelho administrativo do país a centralização, a impessoalidade, a hierarquia, o sistema de mérito, a separação entre o público e o privado.

Observa-se que a reforma instituída nesse governo, de ampla abrangência, trazia em si um duplo sentido, em que embora tenha significado mudanças e avanços no campo administrativo, serviu também para atender às demandas de cunho político, acentuando o caráter clientelista daquele governo.

A fase brasileira identificada no enquadramento histórico da administração pública como “Nacional desenvolvimentismo” foi marcada por mudanças no âmbito político e administrativo. As mudanças políticas traduzidas pela saída de Getúlio Vargas do poder,

destituído pelos militares e assumida pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e a eleição de Dutra, “governo legalista e conservador”. Ainda nesse cenário foi instituída uma nova Constituição, a de 1946, que cumpriu o papel de restaurar direitos cerceados, com posterior retorno e morte de Getúlio Vargas,

Na mesma linha histórica, em 1956, após um polêmico processo de disputa, assumiu a presidência Juscelino Kubitschek de Oliveira, com um projeto para administrar o País, que, apesar de ousado, muitas das ações não se concretizariam. No entanto, contribuíram para uma nova concepção de administração pública, como lembra Costa (2008, p. 848):

Era uma fase de grande euforia e de afirmação nacionalista. [...] o ministério extraordinário para a reforma administrativa elaborou quatro projetos que nunca conseguiram aprovação no Congresso, mas alguns especialistas no assunto afirmam que foi a partir deles que se concebeu o Decreto-Lei n.º 200, de 1967. Seu estatuto básico prescreve cinco princípios fundamentais: o planejamento (princípio dominante); a expansão das empresas estatais (sociedades de economia mista e empresas públicas), bem como de órgãos independentes (fundações públicas) e semi-independentes (autarquias); a necessidade de fortalecimento e expansão do sistema do mérito, sobre o qual se estabeleciam diversas regras; diretrizes gerais para um novo plano de classificação de cargos; o reagrupamento de departamentos, divisões e serviços em 16 ministérios: Justiça, Interior, Relações Exteriores, Agricultura, Indústria e Comércio, Fazenda, Planejamento, Transportes, Minas e Energia, Educação e Cultura, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Saúde, Comunicações, Exército, Marinha e Aeronáutica.

Na perspectiva de melhor entendimento sobre o modelo de administração gerencial, propõe-se um preâmbulo sobre a temática, especificamente no âmbito da organização estatal, para somente depois introduzir a discussão sobre sua ação no campo educacional. Ou melhor, a perspectiva com o apanhado é expor um panorama do novo modelo organizacional do Estado a partir dos anos 90, para posteriormente adentrar a seara da ação desse modelo de administração gerencial, sobre gestão e conseqüentemente sobre a escola, fato de interesse nesta investigação.

### **3.2 O Modelo Gerencial de Administração Pública: o gerencialismo em questão e suas implicações sobre a escola**

Bresser-Pereira (2008, p. 393) discorre sobre o modelo gerencial de administração pública:

A reforma gerencial do Estado é a segunda reforma administrativa vivida pelo moderno Estado capitalista. Em sua primeira versão, o Estado moderno era absoluto do ponto de vista político e patrimonial quando visto sob o ângulo administrativo. Na segunda parte do século XIX, os países capitalistas mais avançados

empreenderam a primeira grande reforma administrativa – a reforma do serviço público ou reforma burocrática – transformando o Estado em gerencial. [...] Os primeiros países a reconhecerem essa necessidade e a embarcarem na reforma gerencial do Estado foram o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia. As reformas nesses três países foram logo seguidas por outros, inclusive o Brasil.

Tais informações revelam que as mudanças no âmbito da administração se deram de forma processual, como reflexo do sistema capitalista neoliberal.

A conjuntura na qual se estruturou o modelo gerencial no Brasil foi instituída pelo governo FHC, por meio de uma eleição democrática, alegando crise do Estado Brasileiro, nomeando Luís Carlos Bresser para Ministro da Administração e Reforma do Estado (MARE), projeto que trouxe no bojo de seus objetivos a Reforma Administrativa do Estado brasileiro, um marco da administração gerencial no Estado brasileiro. Para Bresser-Pereira (1997, p. 393-394):

O modelo estrutural de gerência pública é um modelo histórico, porque existiu historicamente como tipo ideal, e porque em sua formulação usou-se um método histórico, derivado da experiência de países que empreenderam a reforma, e buscou-se generalizar a partir de suas principais características. Mas é também um modelo normativo, porque é impossível não ser normativo em questões que envolvem teoria política e políticas públicas – especificamente a reforma da organização do Estado. [...] É um modelo estrutural porque, como veremos, não se limita a estratégias de gestão mas envolve mais do que mudanças organizacionais: implica mudanças na estrutura do Estado, porque envolve todo tipo de parcerias público-privadas, porque os serviços sociais e científicos que a sociedade exige que o Estado forneça são terceirizados para organizações não-estatais. É um modelo de gerência que é também um modelo de “governança” porque envolve outros atores, além do próprio governo, no processo de governar.

A caracterização do modelo de gerência adotado na contemporaneidade evidencia a amplitude e o poder de sua ação. O modelo estrutural de gerência pública inclui um aspecto organizacional ou estrutural, e um aspecto gerencial ou de responsabilização; o aspecto organizacional do modelo estrutural de gerência pública trabalha não com o papel do Estado, mas com a sua estrutura (BRESSER-PEREIRA, 2008).

Segundo Bresser-Pereira (2008), o atual modelo de gerência traz ainda como característica do aspecto gerencial as “novas formas de responsabilização”, e tem por objetivo flexibilizar a administração e motivar os administradores, com origem nas organizações privadas durante o século XX. Enfatiza ainda, que o aspecto gerencial enfatiza a ação orientada para o “cliente-cidadão”, e dois de seus três mecanismos específicos de responsabilização – administração por objetivos e competição administrada visando à excelência – foram emprestados da administração de empresas (BRESSER-PEREIRA, 2008).



Caracterizado o modelo gerencial enquanto modelo de gerência estatal, aborda-se a partir daqui sobre a sua ação no contexto educacional.

O gerencialismo na educação é um modelo de gestão educacional que se caracteriza pela administração empresarial dos espaços públicos e, em particular, da comunidade escolar (COMERLATTO, 2013). Tal proposição se apresenta na conjuntura atual da educação brasileira como uma prática que vai na contramão dos ideais emancipatórios de luta e conquista sociais registrados na história da educação do País, cujos resultados se traduziram na materialização de direitos, fruto de um longo embate entre a sociedade organizada e os interesses de diferentes governos, a exemplo da proteção dos princípios democráticos para o ensino público, legitimados pela CF de 1988 (art. 206), pela LDBEN (Lei n.º 9.394/96, art. 14) e o atual PNE (2014 – 2024, Meta 19), como padrão de gestão educacional da escola pública brasileira.

Essa realidade torna-se contraditória tanto para a sociedade quanto para a educação, e, conseqüentemente, fragiliza as práticas democráticas vivenciadas na escola, em relação à garantia do exercício dos princípios e mecanismos de sua efetivação.

Comerlatto (2013, p. 113) fortalece esse entendimento ao afirmar que “[...] os principais conceitos, como participação, democracia e qualidade, são realizados só abstrata e formalmente, esvaziando-lhes o verdadeiro sentido, que ainda está em disputa”.

Factualmente, a partir dos anos de 1989 e 1990, o gerencialismo foi tomado como saída para a superação do déficit funcional do antigo modelo burocrático até então vivenciado na estrutura organizacional do Estado. Mas também representou – e ainda representa – a oportunidade para a sutil infiltração da lógica capitalista no aparelho estatal, como sinônimo de eficiência e eficácia. Shiroma (2006, p. 4) expõe sobre a questão:

O gerencialismo é apresentado como estratégia racional para fazer o melhor uso dos recursos públicos podendo ser aplicado em qualquer organização transcendendo às diferenças de serviços e setores. Busca aumentar a produtividade e a eficiência e toma como indicador de desempenho, os resultados. É voltado à inovação, requer dinamismo, é centrado no cliente.

No âmbito público, a adoção do modelo gerencial – para atuar além do sistema empresarial –, atende a um duplo sentido, isto é, além do discurso da eficiência e eficácia atribuído, também na sua presença é observada como uma forma de afastar o Estado de sua função executora e, conseqüentemente, aumentar a força do gerencialismo no contexto, no caso, a educação, o que tem significado o fortalecimento da ideologia do setor privado, especificamente a lógica empresarial no setor público como melhor alternativa de gestão e

solução para os seus problemas, com forte incidência nos anos 1990, em especial, na gestão de FHC. Para Comerlato (2013, p. 114):

O gerencialismo surge em contradição ao processo de democratização da sociedade e, na educação, à gestão democrática. Destacam-se nesse período histórico debates referentes às políticas e às táticas governamentais sobre a gestão dos sistemas de ensino e também em relação às possíveis fontes de financiamento para a educação. Surge nesse contexto a referência da lógica da empresa, enquanto modelo de gestão eficiente e eficaz.

O que se observa é toda uma organização, tanto pelo neoliberalismo como pelo setor privado, para a superação da situação de crise do Estado, no sentido de reestruturar a gestão pública e assim definir as normas de funcionamento de suas instituições. No entanto, se ambos se convergem quanto aos objetivos, se diferem quanto às estratégias. Nesse aspecto, Comerlato (2013, p. 115) explicita que:

Para o neoliberalismo, é necessário implantar no não mercado as regras do mercado. E para a terceira via é necessária uma reestruturação administrativa, superando o dualismo capital-trabalho, buscando uma maior participação social, desconsiderando os conflitos de classe, ou fazendo de conta que eles não existem mais. A sua forma de compreender a gestão pública caracteriza-se pelo controle de metas, flexibilidade nas relações sociais, lógica de mercado (empresarial), meritocracia e competitividade individual.

Uma suposta inovadora lógica de gestão pública traz implicitamente os reais objetivos para o setor público: a lógica empresarial.

Esse cenário reproduz o histórico movimento “pendular” da educação, em atender às demandas sociais e às do mundo do trabalho, ou seja, formar sujeitos para a cidadania e para o mercado de trabalho, o que termina por reforçar a manutenção da ordem capital-trabalho. Nesse sentido, a política educacional tem sido adequada aos ditames capitalistas, por meio de reformas na educação. Sobre o exposto, Vieira (2004, p. 56-57) acentua que:

As propostas empresariais colocam os objetivos educacionais a trabalhar para os interesses econômicos. Ao mesmo tempo, os interesses econômicos ditam as regras de redistribuição dos gastos em educação, concentrando-os naquilo que, acreditam, pode garantir a modernidade do país, isto é, a rápida formação de uma força de trabalho produtiva, eficiente e apta para atender um mercado cada vez mais instável e seletivo. [...] Os governos estaduais alinhados ao modelo neoliberal, de forma mais ou menos direta, têm implementado planos e reformas educacionais cujos elementos seguem o mesmo receituário do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional. Um receituário que faz parte também das propostas e recomendações do empresariado brasileiro para educação.

Junto ao movimento mundial de substituição da ordem burocrática pela gestão gerencial, surgem no contexto público novas práticas empresariais, típicas do setor privado,

com novos termos e conceitos. Conforme Comerlatto (2013), entre esses conceitos podem-se destacar: a administração por objetivos, qualidade total, diferentes formas de descentralização e serviços públicos voltados aos consumidores, clientes, com origem em diferentes tendências. Relacionado à questão, Abrúcio (1999, p. 188, grifo do autor) aponta:

[...] a superação do modelo burocrático deriva-se de três correntes. O gerencialismo puro, o *consumerism* e a *public service orientation* (PSO). Essas correntes são compreendidas por: (1) gerencialismo puro: a redução dos custos, o aumento da produtividade, a busca da eficiência, a avaliação de desempenho organizacional e eficácia; (2) *consumerism*: a busca permanente da qualidade, direcionando-a pelas necessidades definidas pelo público afetado, descentralização administrativa e efetividade; (3) *public service orientation* (PSO): o preenchimento das lacunas problemática de descentralização, transparência, participação cidadã e esfera pública.

O cenário de crise do Estado dos anos de 1990 deu origem à criação de estratégias de superação pelos governos da época, em que nesse contexto destaca-se a criação do Plano Diretor do Aparelho de Reforma do Estado (PDARE), no governo FHC, que abriu precedentes para a privatização das instituições públicas, porém, sob direção privada, com financiamento público. Para Oliveira e Fonseca (2005, p. 96):

A partir da justificativa de que o Estado não consegue financiar as políticas sociais por falta de recursos, e não consegue administrá-las por absoluta ineficiência, [...] começam a aparecer propostas que invocam a participação da sociedade tanto na manutenção quanto na gestão dos sistemas de ensino. Alguns setores formuladores de políticas vão apresentar o recurso à iniciativa privada, os empresários reconhecidamente como segmento social organizado, para que auxiliem tanto no financiamento da educação através de adoções ou contratos de parcerias com as escolas, ou como referenciais de modelos eficazes de gestão.

Este formato “assumido” pelo Estado caracteriza o que Laval (2004) denomina “Estado regulador”, delegando aos escalões inferiores e aos serviços descentralizados a ação cotidiana, racionalizada segundo as regras de um gerenciamento dito “participativo”. Ou seja, há um deslocamento da responsabilização das mãos do Estado para a sociedade em relação à execução das políticas sociais. Sobre a questão, Comerlatto (2013, p. 117) enfatiza:

Nesse contexto, de transferência da responsabilidade do Estado das questões sociais para a sociedade civil, surgem novas formas de gestão, como o gerencialismo que, coerente com os ditames do capital, traz consigo do mercado uma linguagem de modernização, objetivando a sua legitimidade através da garantia dos resultados quantificados, acentuando a sua eficácia e eficiência em comparação aos serviços públicos, mas silenciando sobre os aspectos da democracia na educação.

Atrelada às práticas gerenciais do modelo vigente, encontra-se uma ação ideológica que busca inculcar uma nova concepção de democratização, ou seja, no contexto

do gerencialismo, antigos termos icônicos da democratização atendem a novos sentidos, portanto, novas práticas. Segundo Lima (2002, p. 22):

[...] o discurso da democratização não é completamente afastado, mas antes reconvertido e subordinado à ideologia da modernização, e com ela compatibilizados, dados os elevados ganhos simbólicos e de legitimidade que daí provém. Neste sentido, as prioridades políticas tendem a ser estabelecidas em função da segunda, e não do primeiro, ao mesmo tempo em que se constrói uma nova semântica da modernização que permite utilizar as mesmas palavras (democratização, participação, autonomia, descentralização, justiça social etc.) com novos significados.

Ressalta-se que a escola pública no contexto neoliberal é situada na centralidade do modelo gerencial adotado pelo Estado. Ou, questiona-se ainda, se teria sido este Estado cooptado pela nova lógica de gestão? A escola nesse nexos, quando sucumbe aos interesses do capital em detrimento dos interesses da sociedade, traduz os seus resultados quantificavelmente, a exemplo das avaliações externas, que têm servido como instrumento regulador do Estado capitalista.

Observa-se, portanto, a amplitude da ação da gestão gerencial sobre a escola, tendo em vista que a avaliação externa em larga escala tem se tornado nuclear no contexto educacional, tanto no âmbito educativo, quanto no sentido regulatório, influenciando significativamente a organização educacional e escolar.

Este panorama da gestão educacional revela os reflexos da gestão gerencial na gestão da educação, e essa ação ramificada age contraditoriamente em todo o território social, em específico na educação, tornando-se motivo de preocupação por sua sutileza e abrangência, sobretudo por ter suas ações validadas pelo Estado, o que significa uma abertura tanto institucional quanto financeira das instituições públicas ao projeto neoliberal, via capital privado. Retrata, sobretudo, uma ação hegemônica na educação e, consecutivamente, sobre todos os direitos historicamente conquistados, destarte, sobre o processo de democratização da gestão educacional, o que implica mudanças no fazer educação.

Na próxima subseção evidencia-se a ação da ordem capitalista manifestada na ação da nova ordem gerencial como norteadora da gestão da escola pública.

### **3.3 A lógica Gerencialista como norteadora da Gestão da Escola Pública**

A discussão proposta nesta seção vem na esteira da problematização acima, de modo que se torna pertinente recordar a existência de uma linha tênue entre gestão da escola pública e não pública. No Brasil, a escola pública caracteriza-se pela oferta gratuita de

educação a todos os indivíduos pelo Estado, mantida por fundos oriundos da arrecadação de tributos. Reitera-se que essa assimetria é o que define a singularidade de uma instituição pública, legitimada e regulamentada pela própria legislação, visto que a diferença também foi historicamente reproduzida e afirmada na sociedade brasileira, ao sempre definir-se escola específicas para diferentes camadas da sociedade. Conforme Vale, Silva e Lima (2020, p. 4):

[...] a gestão das escolas particulares possui uma lógica própria e não tem obrigatoriedade de cumprir princípios democráticos constitucionais, em que os pais que concordam com a filosofia dessas instituições fazem matrícula de seus filhos e seguem um regimento interno. Na gestão da escola pública há um marco a ser seguido, a exemplo da Constituição Federal Brasileira de 1988, que em seu Art. 206, sobre os princípios que irão nortear o ensino, destaca no inciso VI a necessidade de haver “gestão democrática do ensino público na forma da lei”. Tal inciso tem teor impositivo pela exigência de gestão democrática somente na esfera pública por entender que a esfera privada possui uma lógica própria, influenciada por interesses mercantis.

Diante deste cenário da educação brasileira, torna-se relevante discutir o elemento que ocupa a função de exercer o papel de regulador, o “gerente”, na garantia de efetivação dos objetivos e metas do modelo gerencial do capital no contexto da escola pública. Tem-se aí o mesmo elemento que, na estrutura hierárquica e organizacional da gestão educacional na escola pública brasileira, é representado na figura de “gestor escolar”. Assim, faz-se essencial tratar sobre o seu papel nesta trama, ou seja, discutir como tem-se comportado o gestor escolar, atuando em favor da lógica capitalista. Nesta perspectiva, Paro (2016, p. 33) ressalta que:

A eficiência da empresa capitalista é medida, pois, pela capacidade que esta tem de levar os trabalhadores a produzir um excedente, do qual ela se apropria e constitui o seu lucro, não havendo nenhuma compatibilidade entre a busca dessa meta e a utilização de meios dominadores para consegui-la, já que seus objetivos são, em última instância de dominação. Diante disto, impõe-se a constatação de que os objetivos da educação não são apenas diferentes da empresa capitalista, mas antagônicos a eles.

A questão reitera a disparidade existente entre o ideal de escola pública como um instrumento de transformação social, historicamente perspectivado pela sociedade, mas que, no contexto do capital, tem os seus objetivos ofuscados, atuando como empresa capitalista.

Nesta mesma perspectiva de análise do contexto da gestão educacional, provida de ideais empresariais, considera-se relevante uma revisão acerca do papel do Gestor da escola pública, lembrando que aqui usa-se a expressão que corresponde a Diretor Escolar. Paro (2016, p. 134) analisa que:

Hoje, como “responsável último pela escola” e diante das inadequadas condições de realização de seus objetivos, o diretor acaba sendo o culpado primeiro pela ineficiência da mesma, perdido em meio à multiplicidade de tarefas burocráticas que nada tem a ver com a busca de objetivos pedagógicos. Dotado de toda autoridade para mandar e desmandar, mas sem nenhum poder para fazer atingir os objetivos educativos, o diretor de hoje por mais bem-intencionado que seja, é levado a concentrar em suas mãos todas as decisões, acabando por mostrar-se autoritário e ser visto por todos apenas como defensor apenas da burocracia e do Estado.

No contexto do gerencialismo com práticas autoritárias e centralizadoras, revela que a escola no modelo de produção capitalista serve para a manutenção desse modelo de gestão. Portanto, embora haja um arcabouço legal sobre o tema, percebe-se que a gestão democrática ainda não se efetivou de acordo com a concepção que transcenda os limites da escola capitalista.

Em face da realidade da gestão capitalista, a qual cabe contestar, torna-se urgente erguer esforços no sentido de provocar mudanças significativas para a sua democratização, mudanças que reverberam em qualidade para a educação pública em seu curso. Nesta perspectiva, Paro (2016, p. 135) propõe para a gestão:

É preciso, por isso, libertar o diretor de sua marca antieducativa começando por redefinir seu papel na unidade escolar. À escola não faz falta um chefe, ou um burocrata: à escola faz falta um colaborador, alguém que, embora tenha atribuições, compromissos e responsabilidades diante do Estado, não seja apenas atrelado ao seu poder e colocado acima dos demais [...].

Conforme apontado por Vale, Silva e Lima (2020) e Paro (2016), entende-se a situação do atual gestor, no contexto do sistema gerencialista, como conflitante, isto é, como aquela que não condiz com o ideal de sociedade perspectivado historicamente, nem com o de cidadão que a escola pública busca formar – aquele necessário para atuar substancialmente, com saberes e consciência para fazer as transformações necessárias em seu meio. Sobre este horizonte, que demanda mudanças de postura em relação à prática gestora da escola pública brasileira, há que pensar sobre os aspectos estratégicos para este alcance.

Nesta linha de pensamento, fica evidente que o cenário da gestão escolar, na perspectiva do capital, ainda se configura de modo centralizador, demandando urgentemente a efetividade dos princípios democráticos aspirados pela sociedade, assegurados pela legislação em vigor, mas que por vários motivos ainda não se realizam no interior da escola pública. O que se observa é que, em detrimento dos direitos que foram democrática e legalmente assegurados, sobrepõe-se imperativamente um modelo de gerência antagônico, que privilegia os resultados ao invés dos processos, sob a condução do gestor escolar.

Sobre este aspecto, Paro (2016, p. 16) alerta para o perigo do cerceamento dos serviços da escola pública à sociedade, com qualidade:

Essa impotência e falta de autonomia do diretor sintetizam a impotência e a falta de autonomia da própria escola. E se a escola não tem autonomia, se a escola é impotente, é o próprio trabalhador enquanto usuário que fica privado de uma das instâncias por meio da qual ele poderia apropriar-se do saber e da consciência crítica. Significa que conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder às condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os

interesses das camadas trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder. Essa autonomia, esse poder, só se dará com a conquista das camadas trabalhadoras. Por isso é preciso, com elas, buscar a reorganização da autoridade no interior da escola.



Dessa forma, torna-se um diferencial a ação dos mecanismos de democratização na escola pública, que, embora tenha enfrentado dificuldades na sua efetivação – inclusive no próprio ambiente escolar –, é um meio de garantir a participação social nas decisões referentes à educação pública.

É necessário compreender algumas das mudanças almeçadas para a transformação do papel da gestão no contexto da escola pública, a exemplo do ato de o Gestor Escolar oferecer resistência ao modelo que se impôs pelo modo de produção capitalista em seu atual estágio de desenvolvimento, passando a defender os interesses das camadas populares da sociedade. Mudanças como essa dependem de outros fatores determinantes do processo, que vão além de sua formação profissional. A esse respeito, o próprio Paro (2016, p. 15-16) observa que:

Não é possível se falar das estratégias para mudar 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. Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola, e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia; mas, por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem na escola, em mero preposto do Estado. Esta é a primeira contradição. A segunda advém do fato de que, por um lado, ele deve deter uma competência técnica e um conhecimento dos princípios e métodos necessários a uma moderna e adequada administração dos recursos da escola, mas, por outro, sua falta de autonomia em relação aos escalões superiores e a precariedade das condições concretas em que se desenvolvem as atividades no interior da escola tornam uma quimera a utilização dos belos métodos e técnicas adquiridas (pelo menos supostamente) [...].

Assim, como já citado, torna-se urgente a transformação desse quadro. O gestor precisa despertar deste “transe” e se perceber não como instrumento do Estado, interessado em manter a ordem do capital, mas a favor da sua situação de trabalhador e, portanto, da mesma classe de explorados, de modo a apropriar-se da função com a consciência de pertencimento. Com isso, poderá abrir espaço para a comunidade, principal ente interessado no processo educativo de qualidade e substancialmente democrático, através da autonomia e da gestão participativa. Portanto, a democracia ainda é uma forma de garantir o acesso das diversas camadas sociais, com ênfase na menos favorecida, aos direitos igualitários e também públicos. Paro (2016, p. 16-17) assevera que:

É preciso, pois, começar a lutar contra esse papel do diretor (não, entretanto, contra a pessoa do diretor). A esse respeito é preciso aprofundar as reflexões de modo a que se perceba que, ao se distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não estará perdendo poder – já que não se pode perder o que não se tem –, mas dividindo responsabilidade. E, ao acontecer isso, quem estará ganhando é a própria escola. Ressalta-se que não é possível democratização da escola sem

participação dos principais interessados – a comunidade. Somente pela luta pacífica, pela superação do status quo e tomada do poder é que se torna possível as mudanças esperadas. Portanto, nesse momento é a participação coletiva com poder planejado na escola, a condição para a diminuição da ação capitalista do Estado e eventual efetivação democrática da gestão da escola pública.

A respeito dessa realidade evidenciada na escola pública, torna-se imperioso realizar mudanças referentes à postura centralizadora e autoritária da gestão escolar, algo que se dá na perspectiva do modelo gerencial capitalista instaurado no setor público. A ideia é que a escola pública se aproprie de direitos assegurados pela legislação vigente e efetive mecanismos democratizantes que se reflitam em resultados capazes de garantir o pleno desenvolvimento de suas funções, por meio da participação, ou seja, de forma descentralizada. Paro (2016, p. 16-17) corrobora com a ideia quando afirma que:

É nesse sentido, portanto, que vejo a necessidade de a escola organizar-se democraticamente com vistas a objetivos transformadores (quer dizer: objetivos articulados aos interesses dos trabalhadores). E aqui subjaz, portanto, o suposto de que a escola só poderá desempenhar um papel transformador se estiver junto com os interessados, se se organizar para atender aos interesses (embora nem sempre conscientes) das camadas às quais essa transformação favorece, ou seja, das camadas trabalhadoras.

Essa discussão em torno da ação capitalista sobre a educação, traduzida no modelo gerencial instaurado, contribui com o debate acerca da necessidade de democratização das relações de poder que se encontram instaladas na escola pública.

Partindo da perspectiva da participação social na escola, resguardada pelas legislações educacionais – assegurada repetidamente nos dois primeiros Planos Nacionais de Educação, o que pressupõe a sua ainda não efetivação –, adota-se a concepção de “gestação” em Comerlatto (2013) para caracterizar esse processo em que se encontra a gestão democrática brasileira. Portanto, cabe entender esse processo como perspectiva utópica, tal como postula Paro (2016), não do lugar que não existe, mas que pode vir a existir.

Basta levar em consideração a realidade brasileira, em relação a seus cenários social e, em específico, educacional, em que a situação contraditória da realidade concreta de desigualdade e disparidades se acentua, resultando nos baixos números do IDH brasileiro, bem como nos índices de analfabetismo e nas precárias condições das escolas brasileiras. Assim, fica evidente que ainda não se pode falar de plenitude da educação de qualidade social e, portanto, de democratização da gestão da educação.

A situação descaracteriza ainda a capacidade de a escola exercer a sua função quando não lhe é possibilitado o seu pleno funcionamento, com as condições necessárias.

Sobre este aspecto, Comerlatto (2013) ressalta que a escola, mesmo fazendo parte de um sistema excludente, tal como o sistema capitalista – portanto reprodutora da ideologia dominante –, tem como inegável a sua condição de contribuição no processo de transformação social em favor da democracia. Partindo desta premissa, entende-se que a efetivação da gestão democrática na escola pública existente tem em seu percurso muitos desafios. Segundo Comerlatto (2013, p. 88):

Ou seja, a gestão educacional no Brasil, por mais que pertença atualmente a um cenário que, comparado a momentos históricos anteriores, demonstra expansão nas políticas educacionais em prol da melhoria de qualidade, ainda mantém um constante processo de carência de recursos, precarização na formação [...], baixos salários e favorecimento à lógica do capital. A partir disso, pode-se afirmar, no que diz respeito à sua relação com o Estado, que se evidencia uma efetiva desresponsabilização para com a educação que, conforme Paro, “não tem se interessado pela universalização de um ensino de boa qualidade” (2008, p. 17).

Fica então evidenciado que, apesar dos avanços e conquistas da educação pública brasileira, ainda há disparidade entre discurso e prática no que se refere às políticas de educação direcionadas à garantia dos direitos básicos da sociedade; especialmente, no que diz respeito à democratização da gestão da educação no país. Ou seja, a realidade concreta da educação pública brasileira ainda é insuficiente, considerando-se o que tem preconizado a legislação e o que se tem como materialidade.

Em suma, a abordagem empreendida nesta seção deu relevo à presença da ordem capitalista, historicamente imposta ao contexto público, como lógica norteadora da gestão da educação, com repercussões sobre a gestão da escola pública, tomada como foco da ação capitalista em detrimento da ordem democrática perspectivada para o país.

Isto posto, a próxima seção abordará os resultados da pesquisa intitulada “Democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó, a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024)”.

#### **4 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE EDUCAÇÃO DE CODÓ/MA: Uma construção possível?**

Esta seção se dedica a apresentar os resultados da análise acerca da democratização da gestão escolar no contexto da Rede Pública Estadual do município de Codó, a partir do *corpus* conceitual e análise documental sobre a realidade local da democratização da gestão pública estadual de Codó, no período de 2015 a 2021, como também à análise e interpretação dos dados a partir de um olhar dialético e de abordagem mista das informações contempladas na pesquisa realizada com os gestores escolares da Rede Pública Estadual de ensino de Codó, no intuito de responder ao objetivo central do estudo: “Como tem se configurado a democratização da gestão escolar na rede pública estadual de Codó a partir do PNE (2014 – 2024)”.

A seção está organizada em duas subseções, que também se configuram categorias: (i) o contexto da democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó (MA); (ii) o perfil dos gestores escolar e o cenário da participação: horizontes da democratização na Rede Pública Estadual de Codó (MA).

Na primeira, explicitam-se as informações coletadas por meio da análise documental sobre a realidade local da gestão escolar em Codó a partir de 2015, em decorrência da regulamentação do Decreto n.º 30.619 (que dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da Rede Pública Estadual do Maranhão) à atualidade.

Na segunda, explora-se a pesquisa realizada com aporte metodológico da aplicação de questionários usados na coleta de dados com os cinco gestores escolares das cinco escolas de ensino médio da Rede Pública Estadual de Codó, analisando a visão da gestão escolar em relação ao processo de democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó, no período de 2015 a 2021, a partir do PNE (2014 – 2024), revelando informações acerca do perfil da gestão escolar da Rede Pública Estadual de Codó e do cenário da participação na mesma rede de ensino. Tal discussão dialoga com o objetivo geral de analisar como vem se configurando a democratização da gestão na Rede Pública Estadual de Codó, no período de 2015 a 2021.

#### **4.1 O Contexto da Democratização da Gestão Escolar na Rede Pública Estadual de Codó (MA)**

O contexto da democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó evidencia aspectos marcantes dessa ação. Primeiro, em relação ao que preconizam as leis estruturantes da educação brasileira, manifestas na LDBEN (Lei n.º 9.394/96) e no PNE (2014 – 2024), em sua Meta 19, que orienta para a gestão democrática no ensino público; segundo sobre as mudanças ocorridas a partir de 2015, no estado do Maranhão, no campo da gestão escolar, decorrentes da aprovação Decreto n.º 30.619, de 02 de janeiro de 2015, que regulamenta os arts. 60 e 61 da lei n.º 9.860, de 01 de julho de 2013 (que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica e dá outras providências), tratando acerca do processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da Rede Pública Estadual do Maranhão, e dá outras providências (MARANHÃO, 2015a).

Deste modo, o Decreto n.º 30.619/2015 contemplou todas as etapas e processos demandados pelo processo seletivo para gestores escolares, realizado nas escolas públicas estaduais do Maranhão (excetuando-se as escolas indígenas, quilombolas e as de áreas de assentamento, conforme parágrafo único da Lei n.º 9.860, de 1º de julho de 2013), materializado em quatro capítulos do citado documento: Capítulo I – Disposições Gerais; Capítulo II – Das Eleições; Capítulo III – Do Exame de Certificação, e; Capítulo IV – Da Nomeação e da Posse (MARANHÃO, 2015a).

Esse processo realizado na Rede Pública Estadual do Maranhão a partir de 2015, representou e representa um avanço no campo da efetivação das políticas educacionais, sobretudo, no que se refere à gestão democrática, haja vista que até então o acesso à função de gestor escolar se dava via critério da indicação político-partidária, contrariando o ideário de democratização subjacente no País. Deste modo, com as mudanças políticas dadas no estado, e com a eleição de Flávio Dino ao cargo de Governador, pôs-se fim ao período oligárquico em que o Maranhão se encontrava.

Lima, Bianchini e Lima (2019, p. 198) sinalizam que: “[...] foram 47 anos de domínio de um grupo político, apesar da troca de partidos e pessoas, ocorrendo outra direção política com a coligação que elegeu o governador Flávio Dino, que se manteve no poder no período de 2015 a 2018, sendo reeleito para novo mandato”.

Outrossim, a efetivação de um processo democrático, como a escolha direta de gestores escolares, se traduz em uma medida histórica e relevante, na perspectiva de emplacar

uma nova era para a educação pública maranhense como um todo, uma vez que essa ação se reflete em toda a Rede Pública Estadual, ou seja, em todos os municípios do território maranhense que sediam escolas da rede Pública Estadual de ensino, alterando o ciclo vicioso da indicação político-partidária, intervindo no processo educacional, no que se refere à escolha dos gestores escolares. Com isso, inicia-se, a partir de então, um período da educação pautado em novas práticas para esse processo.

Trata-se de um momento histórico, conforme comentou o Secretário de Estado da Educação do Maranhão, poucos estados do país escolhem os seus gestores escolares de forma democrática, ouvindo suas comunidades. Ela é uma Política de Estado na educação maranhense, instituída pelo governador Flávio Dino. É a primeira vez na história do Maranhão que um governador rompe um ciclo marcado por indicações político-partidárias, dando o poder de escolha de seus gestores à comunidade escolar (CAMARÃO, 2016).

Logo, ficou evidenciado que as mudanças ocorridas no processo de escolha de gestores escolares, nas escolas públicas estaduais do Maranhão, a partir de 2015, tomam uma dimensão que repercutiu para além da mudança na política educacional, pois adquiriu relevância política, visto que representa um novo paradigma no planejamento educacional, no sentido de provocar mudanças dadas no âmbito da macro política educacional, com impactos nas ações escolares e na própria comunidade escolar, efetivando-se a premissa da participação coletiva.

Todo o processo eleitoral foi regido pelo Edital n.º 003/2015 (MARANHÃO, 2015b), que tornou pública a realização do processo eleitoral para as funções de Gestor/Diretor-Geral e Gestor-Auxiliar/Diretor-Adjunto da Rede Pública Estadual do Maranhão, e dá outras providências, por meio da Portaria n.º 596, de 27 de março de 2015, determinando as atribuições das URE, em articulação com o Comitê de Execução do Processo Seletivo Democrático, e regulamentado pelo Decreto n.º 30.619/2015.

Assim, conforme o *site* oficial do governo do estado do Maranhão, a primeira eleição para gestor/diretor escolar realizada nas escolas da Rede Pública Estadual, em 19 de junho de 2015, envolveu professores, funcionários, alunos e pais. O processo visou assegurar o caráter formativo e educativo da gestão democrática, com relação às atribuições inerentes à função e referendar a importância da liderança comunitária do gestor escolar. Desse modo, as vagas do processo eleitoral só poderiam ser disputadas por candidatos que atendessem aos seguintes critérios: ter curso de Licenciatura Plena ou Graduação em Pedagogia; ser efetivo na rede pública estadual; ter pelo menos três anos de efetivo exercício do magistério; estar em efetivo exercício na escola há pelo menos seis meses, comprovados por meio de declaração do

chefe imediato e comprovar que não esteja em processo de aposentadoria (MARANHÃO, 2015a).

Dessa forma, constata-se que o primeiro processo eleitoral direto para gestores escolares nas escolas públicas estaduais de todo o Maranhão teve caráter participativo e democrático, visto que envolveu todos os segmentos escolares, e legitimou seu caráter formativo, uma vez que após o processo, os gestores eleitos passaram por formação específica, como premissa da nova política educacional do Maranhão, como segue abaixo.

As formações fazem parte das ações definidas pelo governo do Maranhão na Macropolítica de Educação, denominada de “Escola Digna”, no Eixo Formação. É parte das medidas estratégicas para garantir a melhoria dos indicadores educacionais do Maranhão, além de ser um cumprimento ao que estabelecem a Lei de Diretrizes e Base da Educação e as metas definidas nos Planos Nacional e Estadual de Educação. “Essa formação fecha o primeiro ciclo no processo da eleição de gestores, já que no decreto define a formação complementar dos eleitos. A gestão democrática é um processo contínuo de aprendizagem; é fundamental que essa formação aconteça de imediato, junto ao planejamento do ano letivo”, destacou a professora Socorro Leal, técnica da equipe da Macropolítica de Educação da Seduc. Implantada no primeiro ano da gestão, a ação consiste na escolha dos diretores pelo voto da comunidade escolar – alunos, pais ou responsáveis e professores. Antes, o diretor era definido por indicação política. A solenidade de posse dos dirigentes escolares foi realizada na sexta-feira (15), no Palácio Henrique de La Roque, em São Luís. Reuniu os 468 gestores eleitos, de São Luís e do interior do Maranhão, que assinaram os termos de posse. Foram eleitos diretores gerais, diretores auxiliares e adjuntos. Eles atuarão no triênio 2016 – 2018. A medida do Governo do Estado atende reivindicação antiga de entidades estudantis, dos pais e dos professores. Com a mudança, a gestão escolar passa a ser compartilhada, com fins à construção de um ensino com mais qualidade (MARANHÃO, 2016, p. 1).

Deste modo, a análise do primeiro processo eleitoral direto para gestores escolares no estado do Maranhão permitiu constatar que essa ação representou um marco para a sua política educacional, no que concerne à gestão democrática, materializado no Decreto n.º 30.619/2015, no sentido de concretizar proposições do atual PNE (2014 – 2024) brasileiro.

Entretanto, essa mesma análise abre premissa para algumas inferências em relação a esse processo: primeiro que, ao observar o processo, constata-se que se trata de uma ação da macropolítica governamental do estado do Maranhão, como demanda do PNE, mas que representam as reivindicações do ideário popular da educação brasileira, especificamente nas reivindicações dos movimentos populares e representativos da educação, registrados no histórico de luta pela educação pública ao longo da história da educação brasileira, já explorados neste texto anteriormente. Segundo, em relação ao fato de que apesar das características democráticas do decreto, os critérios estabelecidos no processo trazem em si um viés gerencialista, ou seja, são pautados nos padrões capitalistas infiltrados na administração pública, como a meritocracia, o alcance de metas e a competição entre os

candidatos, que não convergem com o ideário democrático aqui defendido, mas que precisam ser superados, sob o risco de comprometer o processo democrático instaurado no estado do Maranhão, como a própria política educacional. Como cita o próprio Decreto n.º 30.619/2015:

[...] Art. 2º. A escolha do profissional para o exercício da função de Gestor/Diretor Geral e Gestor Auxiliar/Diretor Adjunto das escolas públicas estaduais será realizada em todas as escolas [...]. Parágrafo único. A escolha ocorrerá em quatro etapas cumulativas:

I – 1ª etapa: Apresentação de carta de intenção para exercício do cargo de gestão;

II – 2ª etapa: Exame de certificação integrado por um curso de formação de 20 (vinte) horas, seguido de uma prova;

III – 3ª etapa: Consulta democrática junto à comunidade escolar;

IV – 4ª etapa: Assinatura do contrato de gestão, visando ao cumprimento das diretrizes e planos governamentais que orientam o processo e estabelecem mecanismos de monitoramento e controle do desempenho gerencial.

Art. 3º. No ato da apresentação da carta de intenção, os candidatos deverão apresentar: I – Proposta de trabalho representada por um Plano de Melhoria da Escola, o qual deverá conter: a. Diagnóstico da escola e da comunidade, analisando aspectos que demandem atenção especial; b. Objetivos e metas para melhoria da escola e do ensino, em consonância com a política educacional do Estado do Maranhão; c. Descrição das ações a serem implementadas na gestão dos resultados educacionais, na gestão participativa, na gestão pedagógica, na gestão de pessoas e na gestão de serviços e recursos, além dos respectivos resultados esperados.

II – Documentos pessoais conforme regulado em Portaria da Secretaria de Estado da Educação;

III – Certidões que demonstrem que o candidato não se enquadra em nenhuma das vedações previstas na Lei nº 9.881, de 30 de julho de 2013 – Lei da Ficha Limpa;

IV – Termo de Posse comprovando ser servidor efetivo do quadro permanente de pessoal do magistério da SEDUC e ter pelo menos 03 (três) anos de efetivo exercício do magistério;

V – Declaração do Chefe imediato informando o efetivo exercício do candidato na escola por, no mínimo, seis meses;

VI – Declaração de que não se encontra em processo de aposentadoria;

Art. 4º. Será obrigatório possuir nível superior para habilitar-se ao exercício da função de Gestor/Diretor (MARANHÃO, 2015a, p. 27).

Torna-se relevante enfatizar que a análise da política instaurada no estado do Maranhão, no que se refere à escolha dos gestores escolares na Rede Pública Estadual a partir de 2015, via Decreto n.º 30.619/2015, regulamentado pelo Edital n.º 03/2015, caracteriza um misto: por um lado uma ação inovadora, que rompe o *status quo* do processo de escolha de gestores escolares no Estado, com propostas democráticas; e por outro lado observa-se uma política com critérios gerencialistas. Similarmente, o processo se assemelha ao ocorrido no estado do Pará.

Segundo Vale, Silva e Lima (2020, p. 14) a mesma situação dada no estado do Pará, se repete no estado do Maranhão em relação à presença gerencialista como padrão de gestão na educação e se reproduz no País:

Assim como na lógica do PDRAE na esfera federal de 1995 que tomava a gestão como causadora das mazelas sociais educacionais na legislação estadual do Pará a



gestão escolar virou alvo das ações gerenciais que foram tomadas como parâmetro para aqueles que desejassem assumir a gestão das escolas. O Decreto nº 695, de 26 de março de 2013, “estabelece critérios para o exercício das funções de Diretores e Vice-Diretores das Escolas da Rede Estadual de Ensino a serem adotados pela Secretaria de Estado de Educação, e dá outras providências”, com o propósito de uniformizar o padrão de gestão no estado do Pará.

A ressalva que se faz é em relação à transparência do processo e à exigência de um Plano de Melhorias, ambos apresentados pelos candidatos do processo, que contempla questões com características democrática, como a consulta democrática junto à comunidade e a Carta de Intenções, que abrange todos as dimensões da gestão, como a gestão participativa, a gestão pedagógica, a gestão de pessoas e a gestão de serviços e recursos e, portanto, representam indicativos de efetivação da gestão democrática proposta pelo atual PNE (2014 – 2024).

O processo seletivo para a eleição direta de gestores escolares, regulamentado pelo Edital n.º 003/2015, organizou o processo cumulativo em etapas, conforme detalhado no Quadro 3, seguinte:

Quadro 3 – Estrutura do processo seletivo democrático nas escolas públicas estaduais do estado do Maranhão

Etapa	Natureza	Pontuação Máxima	Pontuação Mínima
<b>1ª etapa:</b> Apresentação de Carta de Intenção para exercício do cargo de gestão.	Eliminatórias e classificatórias	100%	–
<b>2ª etapa:</b> Exame de certificação integrado por um curso de formação de 20 (vinte horas), seguido de uma prova.		100%	75%
<b>3ª etapa:</b> Consulta democrática junto à comunidade escolar		–	–
<b>4ª etapa:</b> Assinatura do contrato de gestão, visando ao cumprimento das diretrizes e planos governamentais que orientam o processo e estabelecem mecanismos de monitoramento e controle do desempenho gerencial.		100%	–

Fonte: Edital do 1º Processo Seletivo Democrático à função de gestão escolar das URE públicas estaduais (2015).

O primeiro seletivo para gestores escolares das escolas públicas estaduais de Codó teve como resultado final, nas cinco escolas existentes na cidade de Codó, o seguinte resultado: seis gestores eleitos em quatro escolas, sendo quatro Gestores/Diretores-Gerais e dois Gestores-Auxiliares/Diretores-Adjuntos, e somente em uma escola não houve candidato eleito, sendo indicado pelo conselho escolar, uma professora da escola, para assumir a gestão nessa instituição (MARANHÃO, 2016). Os mesmos gestores eleitos em 2015 foram reconduzidos ao cargo, e permanecem na função no ano da pesquisa.

Dessa forma, na perspectiva da gestão democrática, observa-se que apesar desse processo ter contemplado apenas quatro, dentre as cinco escolas públicas estaduais no

município de Codó, o que representa 80% das escolas, significa, portanto, um avanço para a efetivação das políticas públicas educacionais, sobretudo, no âmbito da rede estadual de ensino no Maranhão. Esse processo representa maior participação da comunidade nos processos escolares, portanto, maior exercício efetivo democrático nas escolas públicas maranhenses.

No âmbito estadual, a análise realizada com base no *site* e Qedu/Censo Escolar (2013 – 2020) sobre a Rede Pública Estadual de Codó, revelou questões específicas dessa rede. Os dados evidenciaram que a Rede Pública Estadual de Codó faz parte do universo de 790 escolas públicas estaduais de Ensino Médio existentes em todo o estado do Maranhão, sendo composta por um total de sete escolas, sendo cinco dessas localizadas na cidade de Codó, e duas na zona rural, onde uma delas é na modalidade quilombola, e a rede também totaliza um quantitativo de 4.636 alunos, um quadro docente com 285 profissionais e 21 gestores escolares (QEDU, 2020).

Concluída a abordagem sobre “A realidade local da gestão escolar em Codó”, que tratou de aspectos relevantes do processo democrático instituído no estado do Maranhão a partir de 2015, com repercussão na gestão escolar de Codó, bem como a apresentação de um panorama dessa realidade, segue, na subseção seguinte, como complemento do percurso teórico-metodológico do estudo, a explanação sobre a pesquisa realizada com os gestores escolares do município de Codó, na perspectiva da análise e interpretação dos dados coletados na aplicação dos questionários, que convergirão para desvelar o objeto deste estudo: “A democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó, a partir do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)”.

#### **4.2 O Perfil dos Gestores Escolar e o Cenário da Participação: horizontes da democratização na Rede Pública Estadual de Codó (MA)**

Esta subseção destina-se à abordagem quantitativa e qualitativa acerca dos resultados da pesquisa, realizada junto aos gestores escolares da Rede Pública Estadual de Codó, pontuando categorias de análises para responder à questão: Quem são os gestores escolares da Rede Pública Estadual de Codó, e a sua participação nas escolas da Rede Pública Estadual de Codó?

Há pesquisadores que consideram pesquisas de método mistos aquelas em que foram utilizadas tanto técnicas quantitativas como qualitativas para a coleta dos dados (GIL, 2021). Esse estudo defende a premissa de que, a rigor, pesquisa de métodos mistos é aquela

em que o investigador coleta e analisa dados ou achados, e extrai inferências usando abordagens ou métodos quantitativos em um único estudo ou programa de investigação (TASHAKKORI; CRESWELL, 2007). Ou, ainda, pesquisas que combinam elementos de abordagens de pesquisa qualitativa e quantitativa com o propósito de ampliar e aprofundar o entendimento e a corroboração dos resultados (JOHNSON; ONWUEGBUZIE; TURNER, 2007).

Percebe-se que, nas últimas três décadas, a produção literária no campo da pesquisa tem alargado as suas discussões em torno dos métodos quantitativo e qualitativo, no sentido de superar a polaridade que historicamente se instalou no campo da pesquisa, sobretudo, das pesquisas educacionais, legitimando, assim, o método misto como melhor perspectiva para a pesquisa educacional. Ou seja, a sua aplicabilidade na pesquisa educacional não se justifica pela superação de uma ou de outra abordagem, mas na perspectiva de complementaridade entre ambas e consequente fortalecimento dos resultados.

As discussões acerca das abordagens quantitativas e qualitativas se estruturam no sentido de demarcar uma tênue dicotomia entre as duas, delimitando-as com empregos diferenciados no campo da pesquisa, definindo a estatística como caracterização da abordagem quantitativa e a interpretação como campo específico da abordagem qualitativa, de forma polarizada e competitiva. Contudo, vêm se erguendo novas perspectivas de estudiosos da área, no sentido de superar a divisão difundida e conflitos sobre as duas abordagens, afirmando, assim, a complementaridade como fundamental para o alcance dos objetivos na pesquisa na área das ciências humanas (SOUZA; KERBAUY, 2017).

Entende-se que tanto as técnicas quantitativas quanto as qualitativas têm potencialidades e limitações. Em geral, elas são utilizadas com propósitos distintos. A vantagem da integração consiste em retirar o melhor de cada uma para responder a uma questão específica (PARANHOS *et al.*, 2016).

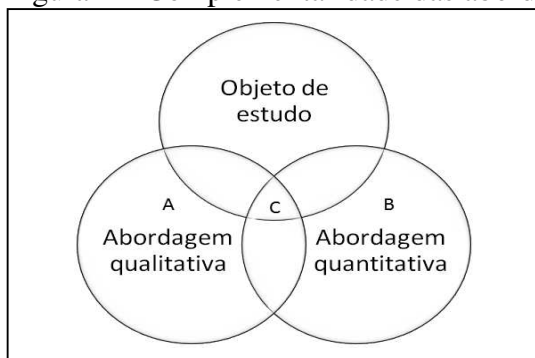
Portanto, na perspectiva de desvelar o objeto desta pesquisa, com melhor compreensão e aproveitamento das informações coletadas, adotou-se o método misto para o delineamento deste estudo, haja vista que se coaduna com a ideia de que a realidade é multifacetada e, como tal, não é superficial afirmar que dados gerados por métodos distintos podem ser agregados, na perspectiva de compreensão das várias faces da realidade (SOUZA; KERBAUY, 2017).

Os dados quantitativos, como números e indicadores, podem ser analisados com auxílio da Estatística (frequência, média, mediana, moda etc.), e revelar informações úteis, rápidas e confiáveis a respeito de um grande número de observações (CRESWELL, 2012).

Segundo o autor, as técnicas qualitativas, como entrevistas abertas, fornecem informações sobre a própria fala dos entrevistados, oferecendo diferentes perspectivas sobre o tema e delineando os aspectos subjetivos do fenômeno (CRESWELL, 2012). Outrossim, a discussão reitera a perspectiva da complementaridade entre a abordagem quantitativa e qualitativa na pesquisa social.

Paranhos *et al.* (2016) ressaltam que tanto as técnicas quantitativas quanto as qualitativas têm potencialidades e limitações. Em geral, elas são utilizadas com propósitos distintos. A vantagem da integração consiste em retirar o melhor de cada uma para responder a uma questão específica (PARANHOS *et al.*, 2016). Nesta perspectiva, tem-se a Figura 2 abaixo para melhor ilustrar tais argumentos:

Figura 2 – Complementaridade das abordagens



Fonte: Gorard e Taylor (2004, apud PARANHOS *et al.*, 2016, p. 389).

Dito isso, propõe-se aqui discorrer acerca de categorias evidenciadas na pesquisa, como informações sobre o perfil dos gestores escolares da rede pública pesquisada e a caracterização da participação nas escolas estudadas, a partir de uma perspectiva de análise quantitativa dos dados.

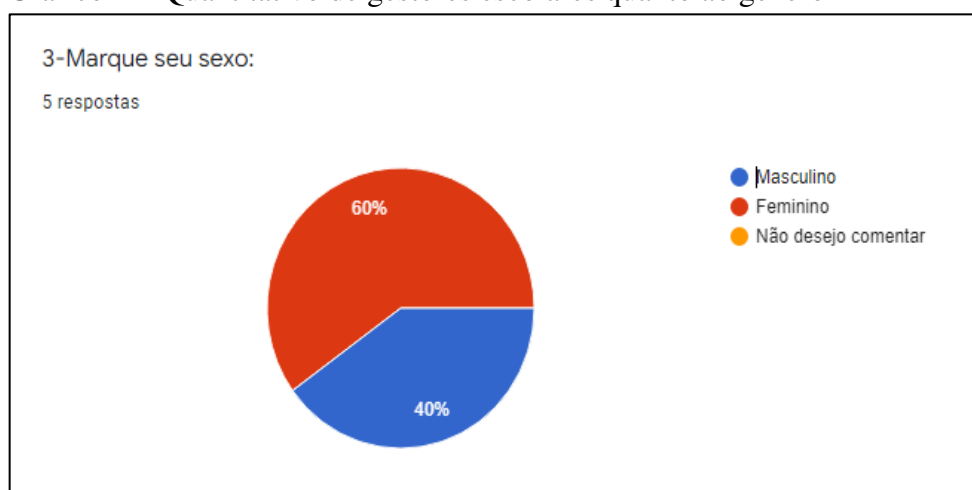
#### 4.2.1 O perfil dos gestores escolares da Rede Pública Estadual de Codó

Nesta parte do questionário, perquiriu-se a caracterização do gestor escolar da Rede Pública Estadual de Codó, por meio de gráficos que representam a visão dos gestores pesquisados. É válido destacar que os gestores escolares em questão são em sua maioria resultado do primeiro processo seletivo realizado nas escolas públicas estaduais do estado do Maranhão, a partir de 2015.

Desse modo, preliminarmente, a análise quantitativa dos dados sobre a democratização no município de Codó possibilitou acompanhar, dentre outras questões, como

se configura a questão de gênero em relação ao quadro de gestores escolares nas escolas públicas estudadas, onde destaca-se a forte marca feminina na ocupação da função, conforme representação do Gráfico 2:

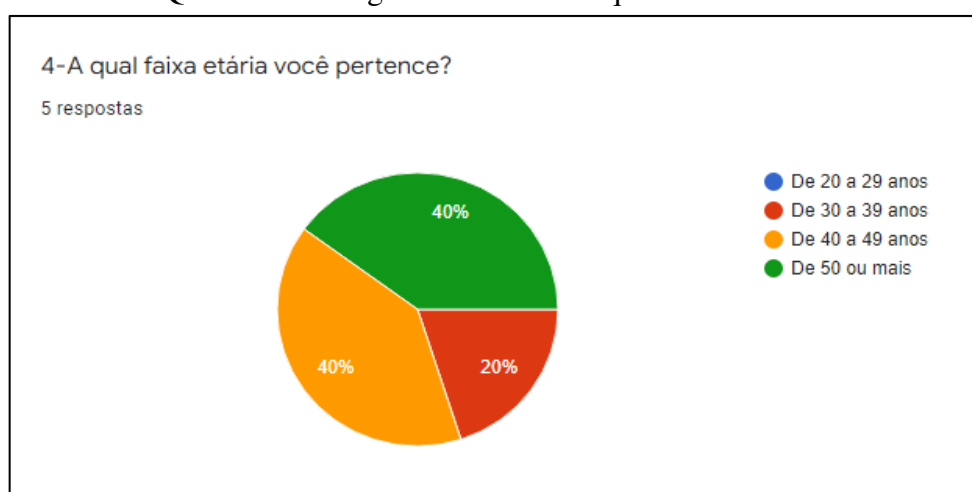
Gráfico 2 – Quantitativo de gestores escolares quanto ao gênero



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Os dados revelam que 60% dos que ocupam a função de gestor escolar no município de Codó são mulheres. Em contrapartida, observou-se que os homens representam 40% das vagas ocupadas. Este dado reitera as pesquisas nacionais, a exemplo de Souza (2007), que analisando os dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB, 2003), concluiu que 78% das direções escolares no Brasil são ocupadas por mulheres. Segue o Gráfico 3, para observar sobre a idade dos gestores escolares.

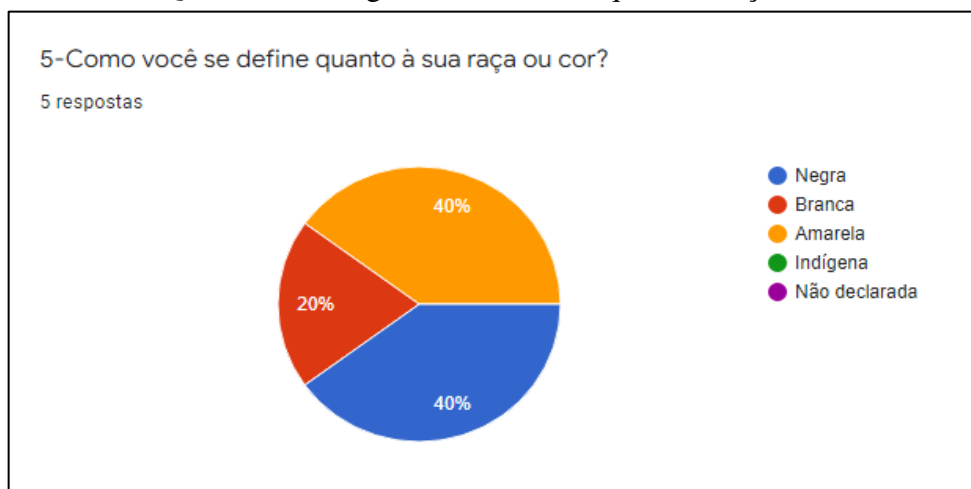
Gráfico 3 – Quantitativo de gestores escolares quanto à idade



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

No que concerne à idade dos gestores, constatou-se que há uma predominância em relação ao exercício de profissionais mais experientes na função, visto que parte dos gestores escolares tem entre 40 e 49 anos (40%), outra parte com 50 anos ou mais (40%), e os demais com 30 a 39 anos (20%). Quanto à raça e cor, tem-se no Gráfico 4:

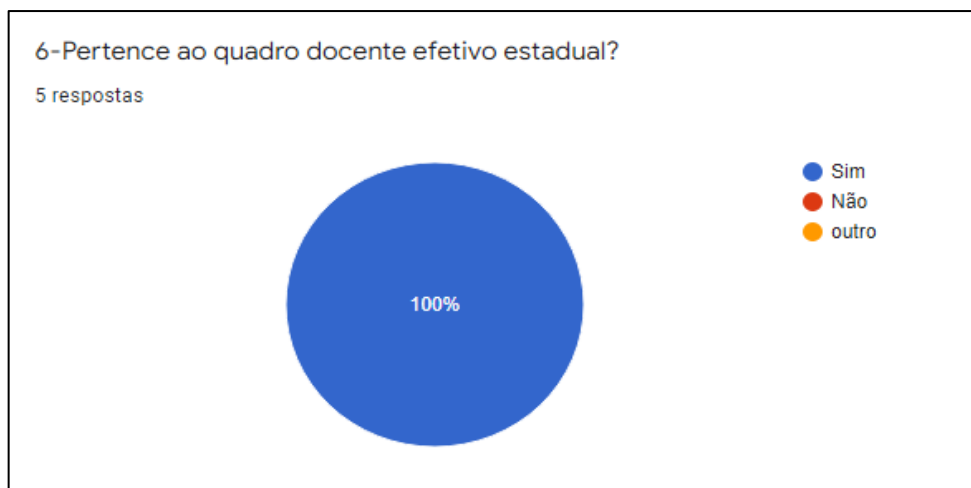
Gráfico 4 – Quantitativo de gestores escolares quanto à raça ou cor



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Quando à questão de raça ou cor, os dados revelaram que há uma equivalência entre os percentuais de negros (40%) e amarelos (40%), com diferença em relação ao quantitativo de gestores escolares autodeclarados brancos (20%). No Gráfico 5 aborda sobre o quadro efetivo de docentes.

Gráfico 5 – Quantitativo de gestores que pertence ao quadro docente efetivo estadual



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Sobre a situação funcional do gestor na rede pública estadual de Codó, obteve-se como resultado que 100%, ou seja, todos os gestores que atuam nas citadas escolas pertencem ao quadro efetivo de professores da rede. Segue no Gráfico 6 sobre o tempo de função na gestão.

Gráfico 6 – Tempo de atuação na função de gestor escolar



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Perguntou-se, também, sobre o tempo na função, obtendo-se como maior percentual de nove a 14 anos (40%), quatro a oito anos (20%), de 15 a 20 anos (20%) e o menor tempo, com menos de três anos (20%). No Gráfico 7 tem-se o quantitativo sobre o tempo de atuação como gestor da escola pesquisada.

Gráfico 7 – Tempo de atuação como gestor na escola pesquisada

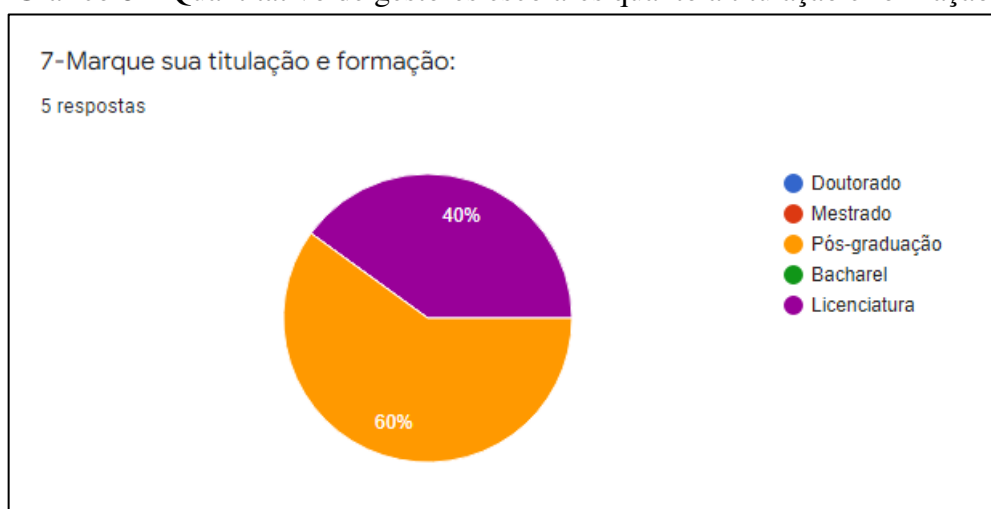


Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Já quando se questionou sobre o tempo na gestão da escola, obtiveram-se as seguintes respostas: de 15 a 20 anos (40%), e equiparadamente nove a 14 anos (20%), quatro a oito anos (20%) e com menos de três anos (20%). Segue o Gráfico 8 sobre o quantitativo de gestores escolares quanto à titulação e formação.



Gráfico 8 – Quantitativo de gestores escolares quanto à titulação e formação

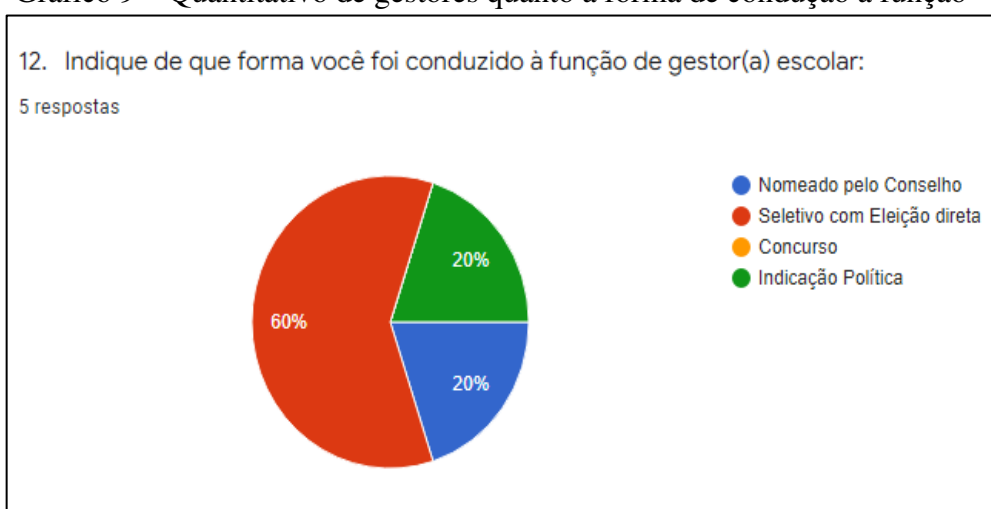


Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

No aspecto escolaridade (formação e titulação), os dados revelaram especificidade na questão, necessitando, portanto, ser analisada de duas formas. Primeiro quanto à maior escolaridade dentro do quantitativo de cinco gestores pesquisados, quando revelou que a maioria desses gestores (60%) possui titulação a nível de pós-graduação, com especialização em gestão, e 20% com outra formação; segundo, em relação aos que possuem apenas formação inicial, ou seja, a minoria (40%), com apenas a formação em nível superior em licenciaturas.

A seguir, no Gráfico 9, tem-se o quantitativo de gestores quanto à forma de condução à função.

Gráfico 9 – Quantitativo de gestores quanto à forma de condução à função



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

No que se refere à forma de condução à função de gestor escolar na rede pública estadual de Codó, os dados revelaram que a grande maioria (60%) se tornou gestora por meio do seletivo com eleição direta, nomeado pelo conselho (20%) e indicação política (20%).

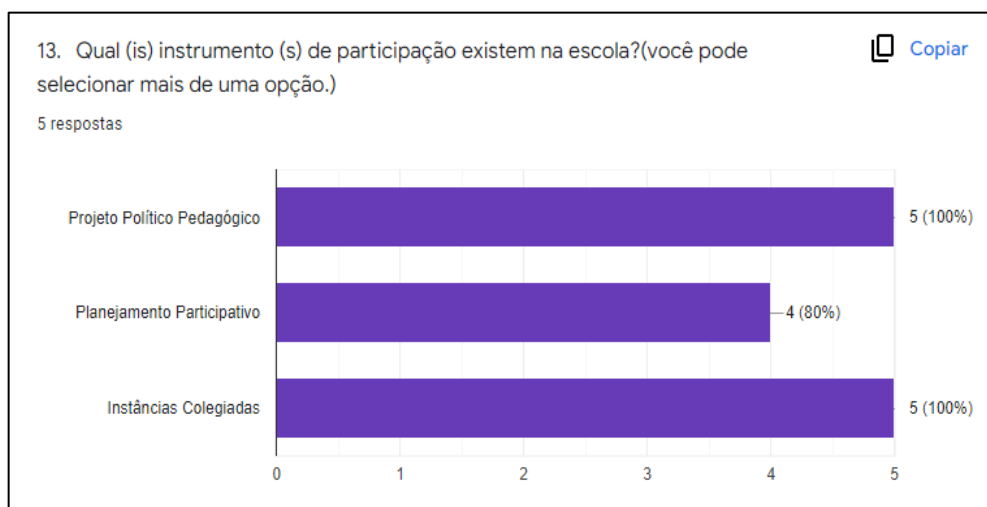
Em síntese, a pesquisa possibilitou abstrair um perfil da gestão escolar da Rede Pública estadual de Codó (MA), quanto aos aspectos que indicam que a gestão tem sido exercida com: maior participação feminina na ocupação da função; crescimento significativo de negros na função, em relação às demais raças ou cor; maior quantitativo de profissionais com titulação e a totalidade da função pertencente ao quadro de efetivos da rede pesquisada, com experiência na função, além de maior implementação de instrumentos participativos na gestão das escolas públicas estudadas.

#### *4.2.2 O cenário da participação nas escolas da Rede Pública Estadual de Codó*

Além do perfil dos gestores da Rede Pública Estadual de Codó, a análise revelou a participação como outra categoria de análise relevante e pertinente à temática discutida, visto que a abordagem tem como premissa a democratização da gestão escolar, entendida como um processo fundamental para a efetivação dessa ação.

Assim, a análise realizada – a partir dos resultados coletados na aplicação de questionário aos gestores escolares da Rede Pública Estadual de Codó –, possibilitou dados quantificáveis e a contextualização da visão dos partícipes sobre como tem ocorrido a participação escolar, na perspectiva da democratização da gestão escolar. Assim, primando-se pelo sigilo da identidade dos partícipes da pesquisa, optou-se por tratar os cinco gestores escolares pesquisados como GA, GB, GC, GD e GE. No Gráfico 10, a seguir, mostra o quantitativo sobre a existência de instrumentos de participação na escola.

Gráfico 10 – Quantitativo sobre a existência de instrumentos de participação na escola



Fonte: Dados da Pesquisa (2021).

Quando questionado acerca dos instrumentos de participação existentes na escola, as respostas apontaram que todas as escolas, ou seja 100% delas possui PPP, e a grande maioria (80%) possui planejamento participativo, e todas (100%) possuem instâncias colegiadas.

Quando se pediu aos gestores escolares para especificar qual(is) instância(s) colegiada(s) existem na escola, obtiveram-se as seguintes respostas:

- GA: Conselho de classe e Colegiado escolar;
- GB: Conselho Escolar – Formado por um representante dos pais, um representante dos estudantes, um representante dos professores e um por um representante dos funcionários. Atua diretamente na gestão pedagógica, administrativa e financeira;
- GC: Não especificou;
- GD: Colegiado, Conselho Fiscal e Grêmio. Reuniões mensais, composto por professores, funcionários, alunos e pais ou responsáveis;
- GE: Só não tem Grêmio. Mas está em processo de implementação (GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE CODÓ, 2021).

Quanto à existência, construção e implementação do PPP nas escolas estudadas, a resposta deu-se da seguinte forma:

- GA: Existe. A construção se deu por meio da participação da comunidade escolar, professores, servidores etc.;
- GB: Sim. A construção se deu com a participação da Comunidade Escolar. Já a sua implementação acontece nas ações desenvolvidas pela escola;
- GC: Sim;
- GD: A Construção se deu em planejamento coletivo dos docentes e a implementação é feita anualmente ou quando necessária;
- GE: A construção foi coletiva, com participação de todas as instâncias. Quanto à implementação, ele serve de norte, mas com o novo Ensino Médio, precisará passar por mudanças (GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE CODÓ, 2021).

Quando se perguntou quanto à existência de um planejamento da gestão escolar e sobre como se dá esse planejamento, as respostas foram:

GA: O planejamento se dar de forma participativa, voltado para as ações que deverão ser desenvolvidas durante o ano letivo;

GB: Sim. Antes de iniciar o ano letivo e ao longo do ano fazendo os ajustes necessários;

GC: Democrático;

GD: Não um planejamento propriamente dito, porém seguimos uma agenda da Seduc, assim como a agenda da própria escola.

GE: Sim! Trabalha-se com rotina. A cada semana há um responsável por diferentes ações para liderar as ações. Com agendas e com planejamento específico (GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE CODÓ, 2021).

Quanto à concepção dos gestores escolares sobre gestão democrática, obtiveram-se as seguintes respostas:

GA: É uma gestão onde se valoriza e pratica, as ideias não são apenas da gestão, mas de todos que fazem a instituição;

GB: É a gestão onde há efetiva participação da Comunidade Escolar nas decisões da escola;

GC: Sim;

GD: Na minha experiência profissional como gestora de uma escola pública, a gestão democrática tem sido a marca da minha atuação e, apesar dos crescentes resultados positivos que nós conquistamos, eu confesso que as dificuldades vão se acentuando cada vez mais, especialmente quando o nível de democracia se refina, pois é necessário criar mecanismos para garantir que aquilo que se espera realmente aconteça. Desconfio que, de maneira geral, o caminho que nós, gestores, encontramos para implantar a democracia na escola passa por aquilo que é previsto na legislação e por outros mecanismos que instituímos a fim de superar dificuldades específicas das nossas realidades. Tenho o cuidado e o zelo de ouvir sempre com muita atenção todas as opiniões e solicitações da Comunidade escolar, não é um trabalho fácil, porém os resultados são as respostas que precisamos para seguir em frente.

GE: A gestão não representa somente descentralização das ações, mas velar para que elas se efetivem e se mantenham. Na minha opinião não temos uma gestão democrática, mas são ações democráticas, de forma que os gestores se afastem e haja uma gestão autossustentável (GESTORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE CODÓ, 2021).

Em síntese, os resultados obtidos a partir da fala dos gestores escolares pesquisados contextualiza a realidade dessa ação, ou seja, como tem se configurado a gestão escolar no contexto das escolas da rede pública estadual de Codó, a partir do PNE (2014-2024), especificamente no que se refere a participação como indicativos de democratização da gestão escolar e suas concepções acerca da gestão democrática. Caracterizando a realidade de suas práticas, não como uma gestão democrática, mas como processos democráticos.

A abordagem qualitativa dos dados possibilitou uma análise interpretativa dos resultados coletados. Neste intuito, o estudo pretende analisar visões, práticas e concepções

dos gestores escolares da rede de ensino em estudo, acerca do seu processo de democratização.

Esteban (2010) ressalta que a pesquisa qualitativa é uma atividade sistemática orientada à compreensão em profundidade de fenômenos educativos e sociais, à transformação de práticas e cenários socioeducativos, à tomada de decisões e também ao descobrimento e desenvolvimento de um corpo organizado de conhecimentos (ESTEBAN, 2010).

Bauer, Gaskell e Allum (2008) argumentam que as investigações com enfoque qualitativo possibilitam a interpretação da complexidade de um determinado fenômeno social. As atividades sociais não podem ser atreladas a qualquer percentual sem qualquer distinção. O pesquisador que recorre à abordagem qualitativa se torna capaz de ver através dos olhos daqueles que estão sendo investigados. Portanto, é preciso “[...] compreender as interpretações que os atores sociais possuem do mundo, pois são estes que motivam o comportamento que cria o próprio mundo social” (BAUER; GASKELL; ALLUM, 2008, p. 32-33).

Santos Filho (1995) evidencia que a abordagem qualitativa concebe o homem como sujeito e ator, enfatizando a centralidade do significado como produto da interação social. A verdade não é absoluta, mas relativa e subjetiva. Enquanto na perspectiva quantitativa o fenômeno da realidade social independe do pesquisador, na qualitativa o dualismo sujeito-objeto é aceitável, pois a realidade se relaciona com a mente do sujeito, e o pesquisador não se pode colocar fora da história nem da vida social. “Em vez da linguagem científica, o pesquisador qualitativo defende uma linguagem real, não neutra” (SANTOS FILHO, 1995, p. 41).

Nesta perspectiva, os dados coletados na primeira categoria de análise: “Quem são os gestores escolares da rede pública estadual de Codó”, geraram um perfil cujas informações possibilitam uma visão panorâmica acerca da gestão escolar da rede pública estadual de Codó, evidenciando informações sobre questões de gênero, raça ou cor, idade e formação. Ressalta-se que esses dados corroboram com o objetivo geral deste estudo, de: “Analisar como vem se configurando a democratização da gestão das escolas públicas da rede estadual de Codó, no período de 2015 a 2021”.

No que se refere à questão de gênero, os dados revelaram que a gestão escolar da rede estudada é ocupada em sua maioria por mulheres. Ou seja, isso corresponde a mais da metade da função ocupada pelo sexo feminino. Este dado torna-se relevante para o estudo quando os resultados suscitam uma discussão em torno da participação da mulher na

sociedade, ao mesmo tempo em que demonstram mudanças no quadro atual da gestão, haja vista que se contrapõem ao registro histórico de desigualdade na ocupação de cargos e funções de mando, entre homens e mulheres.

No campo da gestão, o *site* Qedu (2020) aponta que do total de gestores que atuam na rede pública maranhense, 226 são homens e 320 são mulheres.

Quando se trata da questão idade, os dados evidenciaram que a gestão escolar da rede estudada atualmente é exercida por profissionais experientes, considerando-se que a grande maioria dos gestores se enquadram na faixa etária dos 39 aos 50 anos de idade, ficando apenas uma minoria que se encaixa na faixa dos 30 aos 39 anos. Tal evidência reporta à reflexão acerca de que essa significativa parcela de profissionais da educação com maior idade já vivenciaram diferentes processos históricos e educacionais na área, sobretudo, em relação à democratização da educação brasileira e, conseqüentemente, da gestão, o que leva a considerar que a experiência acumulada ao longo da vida e da profissão lhes proporciona um cabedal de conhecimentos com peso qualitativo para gerir os processos e adversidades que permeiam a gestão escolar.

O fato de a questão étnica ter evidenciado a prevalência das cores amarelo e negro, e uma minoria da cor branca de gestores na ocupação da função, revelou mudanças nessa questão, haja vista que historicamente no Brasil o que tem se observado são registros de desigualdade em relação ao acesso a melhores condições de trabalho às etnias afrodescendentes, sobretudo, na realidade maranhense e codoense, que tem como traço étnico uma população predominantemente negra. Sobre a questão, Macedo (2014, p. 25) discute que:

A população negra sempre foi alvo das mais diversas discriminações, embasadas em teorias escravocratas e eurocêtricas. A sociedade marginaliza e empurra para fora no núcleo social essa parcela da população que é transformada em minoria mesmo sendo o percentual maior – 51% da população brasileira, equivalente a 97 milhões – composta por negras(os).

Sobre esse traço étnico na gestão escolar no estado do Maranhão, o *site* Qedu (2020) reitera a seguinte realidade: “Raça não declarada 152 gestores; brancos 104; pardos 251 e amarelos 6”.

Quanto à situação funcional dos gestores escolares na Rede Pública Estadual de Codó, que constatou a totalidade da função ocupada por servidores efetivos por meio de concurso público, e isso implica afirmar que o resultado da pesquisa vai de encontro aos dados bem recentes sobre a questão. Ou seja, os resultados demonstraram uma significativa mudança nessa questão, considerando-se que até um pouco mais de duas décadas, tempo que

antecede a atual LDBEN n.º 9.394/96, não havia uma legislação educacional que previsse uma gestão democrática na escola pública e, portanto, não contava com a prerrogativa da escolha do dirigente escolar de forma livre e participativa. Desta maneira, tal realidade configura-se como avanço nos resultados do processo de democratização da gestão, fruto de longas lutas através da mobilização social e da política educacional materializada e instituída a partir da abertura política.

Logo, a pesquisa ratifica dados do *site* Qedu (2020), em relação à situação funcional/vínculo dos gestores escolares da Rede Pública Estadual do estado do Maranhão, que constatou o quantitativo de 526 gestores concursados e oito com contrato temporário, e no mesmo período, no município de Codó, contextualizou cinco gestores concursados/efetivos na rede.

Sobre o critério de acesso ao cargo/função, a pesquisa demonstrou que não há unanimidade em relação à questão. Outrossim, revela uma conquista no campo da democratização da gestão, visto que uma grande maioria de gestores atualmente desempenham a sua função por meio da eleição direta. No entanto, a mesma pesquisa também aponta uma minoria ainda escolhida por meio da indicação política, configurando um atraso em relação ao processo de democratização instituído no País há mais de duas décadas. O que implica dizer que a mudança esperada no campo da democratização da gestão na escola pública ainda não se efetivou, mas encontra em processo de transformação, que sob o olhar da pesquisadora, depende tanto de esforços de uma política de ampla abrangência, como de políticas de Estado convergindo nos mesmos ideais, ou seja, em busca de materialização de um projeto de democratização da educação, instituído no País desde a reforma educacional do final do século XX. Sobre essa questão, Hora (2010, p. 94) discute que:

Os desdobramentos legais resultantes da Constituição no campo educacional, referentes à gestão democrática, materializaram-se na Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional n.º 9.394/96, estabelecendo-a como um dos princípios orientadores da educação escolar pública no Brasil. Do mesmo modo, o Plano Nacional de Educação, aprovado pela Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001 [...].

A discussão reafirma acerca do avanço no campo da educação brasileira, principalmente da gestão democrática a partir da Constituição de 1988, bem como da importância dessas legislações como organização política educacional, refletidas no processo de democratização da gestão.

Sobre a existência de instrumentos de participação na escola, especificados como PPP, planejamento participativo e instâncias colegiadas, embora a pesquisa tenha evidenciado

que alguns indicativos ainda não se efetivaram na íntegra, também revelou avanços significativos para a democratização da gestão, considerando-se que atualmente todas as escolas públicas estaduais pesquisadas possuem PPP, grande maioria possui planejamento participativo e instâncias colegiadas, o que nos habilita a inferir a possibilidade da existência de participação ativa da sociedade na gestão das escolas públicas, ou seja, alunos, pais ou responsáveis, professores e demais servidores da escola possuem voz e participam das decisões cotidianas do contexto escolar. Reiteram, dessa forma, o objetivo específico que busca indicativos de gestão democrática nas escolas públicas estaduais de Codó.

Como proposição de retorno contributivo deste estudo ao processo de democratização nas escolas públicas, apresenta-se na próxima seção a caracterização acerca do PTT.



## **5 PRODUTO TÉCNICO TECNOLÓGICO (PTT): Contribuições práticas e reflexivas para uma gestão de processo democrático na escola pública**

Esta seção tem por finalidade enunciar o desenho do PTT, intitulado “Caderno de Atividades Práticas em Gestão de Democrática”, que tem por finalidade, atender a demanda acadêmica de conclusão do curso de mestrado profissional em educação, regulamentado pela Portaria nº 60, de 20 de março de 2019, que dispõe sobre o mestrado profissional e doutorado no âmbito da CAPES, ao Regimento Interno do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE), Mestrado Profissional em Educação da UEMA e a Instrução Normativa nº 03/2020 que discorre sobre a Elaboração do Trabalho Final no Programa.

O PTT encontra-se vinculado ao estudo: “Democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó – MA, a partir do Plano Nacional de Educação (2014 – 2024)”. A seção encontra-se organizada em três subseções, a introdução como primeira, tratando acerca de seus objetivos e finalidades, o processo de sua elaboração e justificativa para a escolha da temática; a segunda refere-se ao percurso teórico e metodológico da construção do produto e o terceiro, trata da aplicabilidade do PTT e perspectivas de ampliação da proposta.

### **5.1 Introdução**

Este PTT tem por premissa subsidiar de forma interventiva a realidade da gestão escolar pública, na perspectiva de efetivação de gestão democrática, pressuposto do planejamento educacional instituído para o País e materializado no PNE (2014 – 2024).

A materialidade desse produto se deu por meio de um caderno de atividades, com propostas que venham a contribuir com a efetivação de processos democratizantes da gestão escolar. Essa ideia originou-se nas inquietações e percepções que também suscitaram a escolha desta temática, advindas da experiência profissional da autora no contexto educacional e escolar, assim como das vivências em torno da implementação e execução de ações apresentadas como democráticas (já citadas na fase introdutória deste estudo), mas implantadas e executadas de forma vertical, e muitas vezes mecanicamente, descontextualizadas das reais demandas daquelas comunidades escolares, quando são executadas sem a sua participação, e até mesmo sem o seu conhecimento, apenas para cumprir aos ditames do Estado, atrelado às políticas de caráter neoliberais, o que caracteriza, nesse cenário, a ausência de efetivação dos princípios de gestão democrática, assegurados nos

últimos PNE. Assim, reitera-se que a construção do PTT também foi motivada pelo ideal de transformação social latente na vida pessoal e profissional da autora.

Mas também, tiveram origem nas constatações advindas do levantamento bibliográfico realizado no processo de construção da dissertação, que possibilitou observar que existem muitas produções literárias, formações, cursos e qualificações voltadas para a gestão escolar, além do vasto amparo legal que versa sobre a gestão democrática, no entanto, quando se busca um acervo e produtos de mestrado que subsidie diretamente o processo de democratização da gestão escolar, verificou-se que ainda são poucos e de difícil acesso, aspecto que pode contribuir na não-efetivação de processos democráticos na gestão da escolar. Dessa forma, o estudo gerou a necessidade de construir este produto, “Caderno de atividades práticas em gestão democrática” com o intuito de subsidiar a gestão escolar no exercício de processos democrático demandados pela escola.

Assim, articulado aos objetivos e às questões que nortearam a construção da dissertação, o PTT apresenta a seguinte questão-problema: quais instrumentos subsidiam a democratização da gestão escolar?

Como objetivo geral deste PTT, busca-se colaborar com a democratização da gestão escolar por meio do exercício consciente dos processos intraescolares.

Como objetivos específicos deste estudo, elegeram-se:

- Reconhecer a gestão democrática como padrão de gestão da escola pública;
- Refletir acerca das práticas e concepções de gestão escolar adotadas nas escolas;
- Estimular mudanças nos processos da gestão escolar, a partir do contato de experiências afirmativas em gestão democrática em substituição às práticas centralizadoras.

Portanto, o entendimento é o de que se faz necessário desenvolver uma cultura democrática nas escolas e até fortalecer (onde já existem) elos entre escola e comunidade, de forma consciente e participativa, por meio de alternativas como se propõe neste PTT.

## **5.2 O Percorso de Construção do Produto**

O PTT foi materializado em formato de um caderno de atividades em gestão democrática, em formato digital, que contribuam na efetivação dos processos democráticos e no alcance de seus objetivos e das proposições da Meta 19 do PNE (2014 – 2024).

Quanto ao aspecto metodológico, a construção de PTT se deu a partir de uma seleta coleta de variadas fontes teóricas como Lück (2009), Paro (2016) e Hora (2010, 2012), aportes legais e metodológicos (como *sites* acadêmicos, livros, periódicos, revistas acadêmicas, legislações, textos, referências bibliográficas clássicas da gestão democrática), experiências afirmativas relacionadas à temática, assim como apresentação de *links* de acesso a repositórios acadêmicos, configuradas em uma ferramenta digital, intitulada “Caderno de Atividades em Gestão Democrática”, organizada e diagramada de forma criativa e dinâmica, a fim de que estimule a sua utilização e se configure em subsídios para a gestão escolar, não apenas como instrumento, sem sentido, descontextualizado de sua realidade concreta da escola pública, mas como alternativa que possibilite o desenvolvimento reflexivo no âmbito escolar, reverberando em mudanças de atitudes na gestão e na comunidade escolar.

### **5.3 Aplicabilidade do Produto Técnico-Tecnológico**

Preliminarmente, intenciona-se que o PTT seja socializado e trabalhado com as comunidades escolares que foram *locus* do estudo, utilizando-se de metodologias, como palestras e seminários, reuniões de pais e mestres, entre outros. Como perspectiva de ampliação, aposta-se na construção de um site, artigos e projetos oriundos deste produto, com proposta de cursos e *workshop*, junto às redes públicas de ensino.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo abordou uma temática que está inserida no contexto do planejamento, das legislações e das políticas públicas educacionais, caracterizando-se como princípio norteador da gestão pública educacional brasileira. Imprime-se que esta investigação se situou em um conturbado cenário histórico e político para o País, de um período de pós-pandemia, permeado por um processo de desmonte das políticas públicas, excepcionalmente as educacionais, decorrente de um poder fascista, instalado desde o ano de 2017, cerceado por políticas de austeridade no País.

Dessa forma, possibilitou uma análise acerca do universo de questões que permeiam o planejamento e a gestão educacional brasileira, sobretudo, aquelas voltadas para o processo que contempla desde a elaboração, aprovação à efetivação e implementação, frutos de uma construção histórica, hoje, materializados no PNE (2014 – 2024), especificamente voltado para a Meta 19, que trata dos princípios da gestão democrática.

A análise da trajetória política e histórica do planejamento educacional brasileiro por meio dos PNE, proposto como objetivo específico deste estudo, possibilitou-nos compreender que, contraditoriamente, o contexto de construção dos Planos de Educação envolve um conjunto de interesses, e que a sua materialização nem sempre representa os almejados pela sociedade, portanto, configurando-se um processo antagônico ao processo de democratização instaurado no país, além de pôr em risco o curso de sua efetivação, em uma escala que se desdobra na materialização do plano inicial ao final, ou seja, do processo de elaboração e aprovação do PNE, passando pela elaboração dos PEE e, consecutivamente, dos PME, com impactos sobre a escola pública brasileira.

Ao investigar as concepções e como vêm ocorrendo os processos de democratização da gestão na escola pública brasileira foi possível apreender que o atual contexto da gestão educacional não é estático, isolado do contexto histórico e político, mas paradigmático e processual. Em outras palavras, a gestão educacional vem sendo estruturada a partir de diferentes contextos políticos e históricos, calcada sob diferentes versões de concepções e modelos que orientaram e orientam a sua prática ao longo da história. Nesse aspecto, pontua-se a influência dos modelos patrimonialistas, passando pelo burocrático, até o modelo gerencialista do contexto.

Ficou evidenciado também, que o modelo atual de gestão educacional encontra-se como centralidade do projeto capitalista, e tem como foco a educação, à medida que prioriza a adequação do projeto educacional brasileiro às demandas capitalistas, tanto por meio da

abertura ao capital privado, em detrimento do Estado executor, como pela interferência no projeto educacional brasileiro, via organismos internacionais.

Nessa perspectiva, pontuou-se que o cenário de democratização da gestão educacional brasileira contextualiza a adequação da educação à lógica capitalista, como saída para a crise do capitalismo, repercutindo sobremaneira no projeto educacional, quando propõe o modelo gerencial como padrão ideal para a gestão educacional. Ou seja, propõe a adoção do modelo gerencialista, em agravo à lógica democrática, caracterizando-se como uma ameaça ao contexto político de democracia, historicamente conquistado pela sociedade brasileira, e, portanto, mais uma vez pondo em xeque a sua efetividade, como conjuntura político-educacional, mas também nas práticas cotidianas da escola pública.

Com o estudo acerca da democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó, ficou evidenciado ainda que, para além da contribuição acerca da temática, também suscitou a consciência da necessidade de voltar os olhares para a escola pública, e apresentar resultados que possam contribuir positivamente no curso da democratização da gestão, premissa materializada no PTT, por meio de um caderno de atividades em gestão democrática, como subsídio à gestão escolar.

Face ao exposto e ao objetivo geral deste estudo, que tratou de analisar como têm se configurado os processos de democratização da gestão escolar realizada no contexto das escolas estaduais de Ensino Médio da cidade de Codó, a partir do PNE (2014 – 2024), este estudo possibilitou responder que a democratização da gestão trata-se de um processo paradigmático e evolutivo, visto que a pesquisa legitimou avanços em relação à democratização da gestão escolar, considerando-se o que preconiza a Meta 19 do PNE (2014 – 2024), relacionado à mudanças na forma de condução à função de gestor escolar, com eleição qualificada a partir do Decreto nº 30.619/2015, além de maior participação da comunidade escolar, por meio de variados instrumentos de participação apontados nos resultados da pesquisa; também pontuou a implementação do atual PME de Codó como meta alcançada, visto que o atual PME Codó (Lei n.º 1.727/2015), construído dentro do prazo previsto pela legislação educacional relacionada.

A análise interpretativa possibilitou identificar quais indicativos e/ou processos de gestão escolar democrática se apresentam nas escolas públicas estaduais de Ensino Médio de Codó (MA), no período de 2015 a 2022, a partir da discussão sobre duas temáticas abordadas: primeiro, o contexto da realidade local da gestão escolar em Codó, que com base nas evidências reveladas pela pesquisa, é possível afirmar acerca do objeto desta pesquisa, “democratização da gestão das escolas públicas estaduais de Codó, a partir do PNE (2014 –

2024)”, que a nova política instituída a partir da gestão atual do governador Flávio Dino repercutiu em mudanças significativamente positivas no processo de democratização da gestão, no que concerne à forma de condução à função de gestão escolar na rede pública estadual de Codó, a partir do Decreto nº 30.619/2015 (MARANHÃO, 2015), visto que as novas práticas se traduzem no processo seletivo qualificado como pré-requisito ao acesso à função em todo o estado do Maranhão.

Em outras palavras, a partir de então, os gestores escolares dessa rede são escolhidos por meio de processo seletivo qualificado, culminado em eleição direta, com efetiva participação de todos os membros da comunidade escolar, assegurando em parte, a efetivação dos princípios básicos da gestão escolar previstos pela legislação educacional, com ênfase na Meta 19 do PNE (2014 – 2024), prática que precisa o mais breve possível sair dessa proporção, para uma totalidade, cumprindo o que preconiza a lei e almeja a sociedade, abandonando o critério da indicação política que ainda persiste e desqualifica a efetividade de sua democratização.

Isto implica dizer que a realidade da gestão escolar da rede pública estadual de Codó, situa-se a partir de dois polos, de um lado atende aos princípios democráticos, previstos no atual PNE (2014 – 2024), quando exerce processos democráticos preconizando a condução à função por meio de seletivo qualificado e eleição direta com participação da comunidade e por outro lado, ainda atendendo a princípios clientelistas da indicação política. Portanto, não respondendo ao alinhamento ao PNE (2014 – 2024), concernente à democratização da gestão escolar.

Outro aspecto evidenciado, trata-se de mudanças no perfil dos profissionais que exercem a gestão escolar, no que se refere a maior participação feminina na ocupação da função; no crescimento significativo de negros na ocupação da função, em relação às demais raças ou cor; no quantitativo maior de profissionais na gestão escolar com titulação, além de maior implementação de instrumentos de participação das comunidades na gestão das escolas públicas estudadas.

Segundo, em relação aos resultados apontados sobre a democratização da gestão sob a ótica dos gestores escolares Rede Pública Estadual de Codó, foi possível constatar que os indicativos de participação adotados nas práticas cotidianas dos gestores escolares dessa rede, como os projetos políticos-pedagógicos, planejamento participativo e instâncias colegiadas convergem com os princípios da gestão democrática previstos na Meta 19 do PNE (2014 – 2024), visto que suas falas e concepção reiteram processos democráticos, isto é, descentralizados e participativos, configurando assim, a efetivação da democratização da

gestão escolar dessa realidade, na perspectiva da participação, refletindo consecutivamente a realidade maranhense, visto que trata-se de uma rede estadual.

A pesquisa legitimou ainda, outras questões relevantes, pontuadas aqui, no sentido de dar relevo à situação e contribuir com novas pesquisas e reflexões acerca do processo e em sua avaliação, como o fato de que o processo de regulação dos PME brasileiros atualmente é desenvolvido muito mais pela iniciativa privada, do que pelo próprio Estado, ratificando assim, a presença da gestão gerencialista na educação, na inversão de competências, configurando-se como indicativo de atendimento ao projeto do capital, em detrimento do projeto de democratização.

A análise documental ratificou que mesmo com supressões no texto no PME acerca da participação, o processo de democratização da gestão escolar tem se instituído no município por meio da eleição direta de gestores escolares.

Dessa forma, os indicativos da efetivação dos princípios da gestão democrática evidenciados pela pesquisa, reiteram que a democratização da gestão escolar na Rede Pública Estadual de Codó, é uma construção possível.

Face ao exposto, sugerem-se ações pontuais que venham contribuir para a revitalização e fortalecimento da democratização da gestão escolar, fundamentais para o processo, considerando-se que essas ações não têm recebido a devida atenção no contexto educacional brasileiro, assim:

Ao poder público federal e ao legislativo:

- Que transformem em lei federal, a iniciativa do governo do estado do Maranhão, regulamentada por meio do Decreto n.º 30.619/2015, que institui o processo seletivo qualificado com a participação da comunidade escolar e eleição direta, como meio para condução à função de gestor escolar na Rede Pública Estadual do Estado.

Aos órgãos governamentais competentes e aos Centros de Ensino Superior:

- A inclusão da gestão democrática como tema transversal, no currículo de formação inicial e da pós-graduação dos profissionais da educação;
- Que incluam em seus PPP, ações pontuais e contínuas de discussões e reflexões sobre a temática em sua programação letiva.

Aos poderes público estadual e municipal:

- Que avaliem a efetividade dos processos seletivos para condução à função de gestão escolar, visto que ainda não foi alcançado a totalidade da rede, implicando, portanto, no processo de democratização da gestão escolar e consecutivamente, no alcance das metas e proposições dos planos de educação na esfera nacional, estadual e municipal;

- Que sejam instituídas formas mais efetivas de regulação aos poderes públicos estaduais e municipais pelo não cumprimento hábil das políticas voltadas à efetivação de seus planos de educação, bem como de seus processos de monitoramento e avaliação;
- Que a regulamentação do processo eletivo de gestores escolares seja avaliada, visto que as iniciativas atuais demonstram traços do gerencialismo.



## REFERÊNCIAS

AÇÃO EDUCATIVA. De Olho nos Planos. **Ação Educativa**, [on-line], 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/5caxnjfp>. Acesso em: 3 jun. 2021.

ABRÚCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 173-199.

ALVES, J. R. M. Os novos caminhos (ou descaminhos) para um novo Plano Nacional de Educação. **Carta Mensal Educacional - IPAE**, Rio de Janeiro, ano 18, n. 116, p. 4-10, abr. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/5d2f5rvz>. Acesso em: 22 abr. 2021.

AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014 – 2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBP**, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/272rrv4k>. Acesso em: 20 maio 2021.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. (Org.) **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. 7 ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

BOLLMANN, M. G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 657-676, jul./set. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/ytrjwxr7>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G. Caminhar da educação brasileira: muitos planos, pouco planejamento. *In*: SOUZA, D. B.; MARTINS, A. M. (Org.). **Planos de Educação no Brasil: planejamento, políticas, práticas**. São Paulo: Edições Loyola, 2014. p. 29-53.

BOTTOMORE, T. **Dicionário do pensamento marxista**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/2yhrw8bs> Acesso em: 11 maio 2021.

BRASIL. Plano de Educação Nacional (projeto de 1937). **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. XIII, n. 36, p. 210-320, maio/ago. 1949.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6u9wu9>. Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. **Plano decenal de educação para todos**. Brasília: MEC, 1993. Disponível em: <https://tinyurl.com/ysxbckp8>. Acesso em: 25 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Presidência da República. Brasília: Presidência da República, [1996]. Disponível em: <https://tinyurl.com/5n6u9wu9>. Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 4.155. Aprova o Plano Nacional de Educação. **Diário da Câmara dos Deputados**, Brasília, DF, v. 53, n. 42, mar. 1998a. Disponível em: <https://tinyurl.com/mrxpz3he>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.173/1998**. Institui o Plano Nacional de Educação [Apensado ao PL 4.155/1998]. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1998b. Disponível em: <https://tinyurl.com/f9v73jzp>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/yck5rn9d>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Relatório Nacional Saeb 2003**. Brasília: Inep, 2006. Disponível em: <https://tinyurl.com/4aaax7pm>. Acesso em: 20 mar. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Substitutivo ao projeto de lei nº. 8.035/2 à época 10 de junho de 2012**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/4j6rarxv>. Acesso em: 20 mar. 2021.

BRASIL. **Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências – Plano Nacional de Educação 2014 – 2024. Brasília: Presidência da República, 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/3h6ub3hd>. Acesso em: 20 set. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Censo da Educação Básica 2019**: resumo Técnico. Brasília, DF: Inep, 2020a. Disponível em: <https://tinyurl.com/43784rjw>. Acesso em: 23 out. 2021.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020**. Brasília, DF: Inep, 2020b. Disponível em: <https://tinyurl.com/kjkehntk> Acesso em: 4 nov. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 1, p. 343-357, jan./abr. 1997. Disponível em: <https://tinyurl.com/3hdyjare>. Acesso em: 30 maio 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O modelo estrutural de gerência pública. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 2, p. 391-410, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/yaj3udn3>. Acesso em: 29 maio 2021.

CODÓ (Maranhão). [Homepage], **Prefeitura Municipal de Codó**, [on-line], 2022. Disponível em: <https://tinyurl.com/bdeh9sek>. Acesso em: 10 set. 2021.

CODÓ (Maranhão). **Lei nº 1.727 de 23 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME) e dá outras providências. Codó: Prefeitura Municipal de Codó, 2015. Disponível em: <https://tinyurl.com/3y5tnfp2>. Acesso em: 10 dez. 2021.

COMERLATTO, L. P. **A gestão da educação no contexto da sociedade capitalista: a parceria público-privado**. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/mr3ythet>. Acesso em: 30 jun. 2021.

COSTA, C. N. **Alimentação Escolar e a inserção da Agricultura Familiar no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar de Codó – MA**. 2016. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) - Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/3pjncf8p>. Acesso em: 17 jan. 2021.

COSTA, F. L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/b39cuhzd>. Acesso em: 3 jun. 2021.

COSTA, F. L.; COSTA, E. M. L. Nova história da administração pública brasileira: pressupostos teóricos e fontes alternativas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 2, p. 215-236, mar./abr. 2016.

COUTINHO, C. N. A democracia na batalha das idéias e nas lutas políticas do Brasil de hoje. *In*: FÁVERO, O.; SEMERARO, G. (Org.). **Democracia e construção do público no pensamento brasileiro**. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 11-39.

CRESWELL, J. W. *et al.* **Best practices for mixed methods research in the Health Sciences**. Bethesda: OBSSR, 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/4trhb8se>. Acesso em: 3 jun. 2022.

CRESWELL, J. W. **Qualitative inquiry and research design: choosing among five approaches**. Thousand Oaks: Sage, 2012.

CURY, C. J. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBPAAE**, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013. Disponível em: <https://tinyurl.com/2mrrpjzr>. Acesso em: 3 jun. 2021.

DAMASCENO, A.; SANTOS, É. **Esperança tardia: trajetória das políticas educacionais e planejamento da educação no Brasil**. Belém: Estudos Amazônicos, 2017.

DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira**. Brasília: Inep, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/4jssuz7k>. Acesso em: 15 maio 2021.

DOURADO, L. F. Sistema nacional de educação, federalismo e os obstáculos ao direito à educação básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 761-785, jul./set. 2013.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Brasília: INEP, 2007.

ESTEBAN, M. P. S. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**. Porto Alegre: Artmed, 2010.

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, Publifolha, 2000. 2. v.

FLORES, M. L. R.; PERONI, V. M. V. Sistema e Plano Nacional de Educação: articulações e tensões para a gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN. *In*: BATISTA, N. C.; FLORES, M. L. R. (Org.). **Formação de Gestores Escolares para a Educação Básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Evangraf: Escola de Gestores da educação Básica, 2016. p. 79-106.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. Plano Nacional de Educação: proposta da sociedade brasileira [Projeto de Lei n. 4.155, de 10 de fevereiro de 1998]. *In*: CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2, 1997, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Congresso Nacional de Educação, 1997.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

HARVEY, D. **O enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

HORA, D. L. **Gestão democrática na escola**: artes e ofícios da participação coletiva. 18. ed. Campinas, SP: Papyrus, 2012.

HORA, D. L. **Gestão educacional democrática**. Campinas: Alínea, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. IBGE Cidades e Estados 2020. **IBGE**, [on-line], 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddc5443>. Acesso em: 10 maio 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Perfil dos Estados e dos Municípios Brasileiros 2018. **IBGE**, [on-line], 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/5apum3m7>. Acesso em: 21 jun. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Microdados do SAEB 2017**. Brasília, DF: Inep, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/m6cv9pzs>. Acesso em: 19 fev. 2021.

JOHNSON, R. B.; ONWUEGBUZIE, A. J.; TURNER, L. A. Toward a Definition of Mixed Methods Research. **Journal of mixed method research**, v. 1, n. 2, p. 112-133, 2007. Disponível em: <https://tinyurl.com/2xfvhbk5>. Acesso em: 21 jul. 2021.

KUENZER, A. Z. Política Educacional e Planejamento no Brasil: os descaminhos da transição. *In*: CALAZANS, M. J. C.; GARCIA, W. E.; KUENZER, A. Z. **Planejamento e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1990.

LAVAL, C. **A escola não é uma empresa**: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público. Londrina: Editora Planta, 2004.

LIBÂNEO, J. C. **A organização e a gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Alternativa, 2007.

LIMA, L. C.; AFONSO, A. J. **Reformas da educação pública: democratização, modernização, neoliberalismo**. Porto: Afrontamento, 2002.

LIMA, L. M.; BIANCHINI, A. R.; LIMA, F. C. S. Educação básica no Maranhão no primeiro Governo Dino: políticas e ações. **Revista Práxis Educacional**, Vitória da Conquista, v. 17, n. 48, p. 1-22, out./dez. 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mc3cpzr2>. Acesso em: 21 out. 2021.

LÜCK, H. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

LÜCK, H. **Concepções e processos democráticos de gestão educacional**. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

LÜCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 12 ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MACEDO, A. C. **Gestão escolar e educação antirracista: a implementação da Lei 10.639/2003 na perspectiva da educação como direito**. 2014. Monografia (Especialização em Gestão Escolar) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, v. 108, n. 111, 11 jun. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/24daast8> Acesso em: 22 out. 2021.

MARANHÃO. Decreto nº 30.619, de 02 de janeiro de 2015. Regulamenta os artigos 60 e 61 da lei nº 9.860, de 01 de julho de 2013, dispondo sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública estadual e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado do Maranhão: São Luís**, 2 jan. 2015a.

MARANHÃO. **Edital n.º 003/2015, de 30 de março de 2015**. São Luís: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, 2015b.

MARANHÃO. **Portaria nº 596/2015**. Determina as atribuições das unidades regionais de educação (URE) em articulação com o Comitê de Execução do Processo Seletivo Democrático. São Luís: Secretaria de Estado da Educação do Maranhão, 2015c.

MARANHÃO. Governo do Maranhão regulamenta Eleição Unificada de Grêmios Estudantis nas escolas da rede estadual. **Seduc**, [on-line], 2016. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br>. Acesso em: 7 jan. 2022.

MARANHÃO. **Relatório do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Estadual de Educação 2014 – 2017**. São Luís: Seduc, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/ypvdb9st>. Acesso em: 22 out. 2021.

MARANHÃO. Governo do Maranhão regulamenta Eleição Unificada de Grêmios Estudantis nas escolas da rede estadual. **Governo do Maranhão**, [on-line], 18 fev. 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2cvuyrbj>. Acesso em: 21 maio 2021.

MARX, K. **Contribuição para a crítica da economia política**. São Paulo: Edições Mandacaru, 1989.

MARX, K. **Manuscritos econômico-filosóficos**. Lisboa: Edições 70, 1993.

MÉLO, S. C. B. Do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova (1932) ao Plano Nacional de Educação (2014 – 2024): reflexões e perspectivas. *In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2.,* 2008, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: UFPB, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/3zjtpbkb>. Acesso em: 10 maio 2021.

MENDES, D. T. **O planejamento educacional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. UERJ, 2000.

MENEZES, E. T. Verbete Escola Nova. *In: Dicionário Interativo da Educação Brasileira - EducaBrasil*. São Paulo: Midiamix Editora, 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/yc3se4ua>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MENEZES, J. S. S.; BRASIL, R. S. Gestão democrática na escola: a participação no contexto da prática de um programa de educação em tempo integral. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, p. 137-158, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/33snvw68>. Acesso em: 16 ago. 2021.

MENEZES, J. S. S.; SOUZA, D. B. Monitoramento e avaliação nos Planos Estaduais de Educação consoantes ao novo PNE. **Pro-Posições**, Campinas, v. 29, n. 3, p. 614-639, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/2ntuajwa>. Acesso em: 22 out. 2021.

OLIVEIRA, J. F.; FONSECA, M. A educação em tempos de mudança: reforma do Estado e educação gerenciada. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, p. 55-68, 2005.

PARANHOS, R. *et al.* Uma introdução aos métodos mistos. **Sociologias**, v. 18, p. 384-411, 2016. Disponível em: <https://tinyurl.com/42k8rfc8>. Acesso em: 03 jun. 2022.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

PARO, V. H. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira Entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, jan./mar. 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/226tc2kb>. Acesso em: 3 jun. 2021.

PERONI, V. M. V.; COMERLATTO, L. P. 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, 2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. (2012). Desenvolvimento Humano e IDH. **PNUD**, [on-line], 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/2dh2bj8t>. Acesso em: 15 maio 2021.

QEDU. QEDu Analítico. **Gestão**. 2020. Disponível em: Disponível em: <https://tinyurl.com/mscfe35f>. Acesso em: 4 dez. 2021.

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. *In*: BROOKE, N.; SOARES, J. F. (Org.). *Pesquisa em eficácia escolar*: origem e trajetórias. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008. p. 335-382.

SAVIANI, D. **Escola e Democracia**. 32. Ed. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1999.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 15 n. 44. maio/ago. 2010. Disponível em: <https://tinyurl.com/45x4tuvv>. Acesso em: 20 maio 2021.

SAVIANI, D. Plano Nacional de Educação, a questão federativa e os municípios: o regime de colaboração e as perspectivas da educação brasileira. **Grabois**, [on-line], 17 ago. 2011. Disponível em: <https://tinyurl.com/3eznn56f>. Acesso em: 30 maio 2021.

SAVIANI, D. **Educação em diálogo**. Campinas: Autores Associados, 2011.

SAVIANI, D. Entrevista com Demerval Saviani – PNE. **ANPEd**, [on-line], 7 abr. 2014. Disponível em: <https://tinyurl.com/yxry8335>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação**: significado, controvérsias e perspectivas. 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2017.

SHIROMA, E. O. Gerencialismo e liderança: novos motes da gestão educacional. *In*: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 6., 2006, Santa Maria. **Anais...** Santa Maria: Editora da UFSM, 2006.

SILVA, J. B. Um olhar histórico sobre a gestão escolar. **Educação em Revista**. Marília, v. 8, n. 1, p. 21-34, 2007.

SOARES, E. L. **Gestão Democrática**: uma análise das bases normativas dos Sistemas Municipais de Educação do Maranhão. 2017. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2017.

SOARES, M. A. P. **“A escola” em manchete**: educação e sociedade codoense (1916-1920). 2018. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Piauí, Teresina, 2018.

SOUZA, D. B.; MENEZES, J. S. S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, e227152, 2017.

SOUZA, K. R.; KERBAUY, M. T. M. Abordagem quanti-qualitativa: superação da dicotomia educação-qualitativa na pesquisa. **Educação e Filosofia**, v. 31, n. 61, p. 21-44, 2017. Disponível em: <https://tinyurl.com/2xcthh8p>. Acesso em: 10 maio 2021.

TASHAKKORI, A.; CRESWELL, J. W. Explorando a natureza das questões de pesquisa na pesquisa de métodos mistos. **Journal of Mixed Method Research**, v. 1, n. 3, p. 207-211, 2007.

TEIXEIRA, A. S. A nova Lei de Diretrizes e Bases: um anacronismo educacional. **Comentário**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 16-20, jan./mar. 1960. Disponível em: <https://tinyurl.com/49tev6bd>. Acesso em: 10 maio 2021.

TEIXEIRA, A. S. Bases Preliminares para o plano de educação relativo ao Fundo nacional do Ensino Primário. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 88, p. 97-107, out./dez. 1962. Disponível em: <https://tinyurl.com/yzy6x4z>. Acesso em: 05 maio 2021.

VALE, C.; SILVA, G. P.; LIMA, F. W. C. Mais gerente e menos gestor: uma análise do marco regulatório direcionado à gestão da escola pública paraense. **Revista Brasileira de Educação do Campo**, v. 5, p. e10666-e10666, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/kvycryjr>. Acesso em: 21 jun. 2021.

VERDE, A.; LIMA, F. C. S. Gestão democrática da escola pública com base no monitoramento do PEE do estado do Maranhão. **Práxis Educacional**, v. 17, n. 48, p. 434-455, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mc3cpzr2>. Acesso em: 15 nov. 2021.

VIEIRA, J. S. **Um negócio chamado educação**: qualidade total, trabalho docente e identidade. Pelotas: Seiva Publicações, 2004.

VIEIRA, S. L. Política(s) e Gestão da Educação Básica: revisitando conceitos simples. **RBPAAE**, v.23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.

VIEIRA, S. L.; ALBUQUERQUE, M. G. M. **Política e planejamento educacional**. 3. ed. Fortaleza: Edições Demócrito Rocha, 2002.

VIEIRA, S. L.; VIDAL, E. M. Gestão Democrática da Escola no Brasil: desafios à implementação de um novo modelo. **Revista Iberoamericana de Educación**, n. 67 p. 19-38. 2015.

WOOD, E. M. **Democracia contra capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003



# *Caderno de atividades práticas em* **GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação de mestrado:

Democratização da Gestão Escolar na Rede Pública Estadual de Codó/MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)

ESCOLA

PNE

ALUNOS

PESQUISA

PARTICIPAÇÃO

PLANEJAMENTO

DEMOCRACIA

ESTRATÉGIA

EDUCAÇÃO

POLÍTICA

GESTÃO

AUTONOMIA



GARDENIA SALAZAR RODRIGUES DA SILVA

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO MARANHÃO (UEMA)

*Caderno de atividades práticas em*  
**GESTÃO DEMOCRÁTICA**

Dissertação de mestrado:

Democratização da Gestão Escolar na Rede Pública Estadual de Codó/MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024)

GARDENIA SALAZAR RODRIGUES DA SILVA

## **AUTORA**

Gardenia Salazar Rodrigues da Silva

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8623618051351524>

E-mail: [gardsalazar@yahoo.com.br](mailto:gardsalazar@yahoo.com.br)

## **ORIENTAÇÃO**

Albiane Oliveira Gomes

Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2000850391605148>

E-mail: [Albianell@hotmail.com](mailto:Albianell@hotmail.com)

## **PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO**

Bárbara Chagas da Silva

E-mail: [chagasbeh@gmail.com](mailto:chagasbeh@gmail.com)

## **REVISÃO TEXTUAL**

Schliebe Consuelo

E-mail: [schliebe.consuelo@gmail.com](mailto:schliebe.consuelo@gmail.com)

Silva, Gardenia Salazar Rodrigues da.

Caderno de atividades práticas em gestão democrática [recurso eletrônico] / Gardenia Salazar Rodrigues da Silva. – São Luís: [s. n.], 2022.

31 p.

A obra em formato digital constitui-se produto técnico tecnológico do Mestrado Profissional em Educação, da Universidade Estadual do Maranhão.

1.Educação. 2.Política educacional. 3.Gestão democrática. I.Título.

CDU: 37.014.53



*Todo mundo canta sua terra  
Eu também vou cantar a minha  
Modéstia à parte seu moço  
Minha terra é uma belezinha [...]*

*Minha terra tem beleza  
Que em versos não sei dizer  
Mesmo porque não tem graça  
Só se vendo pode crer [...]*

*E fruta lá tem juçara  
Abricó e buriti  
Tem tanja, mangaba e manga  
E a gostosa sapoti  
E o caboclo da maioba  
Vendendo bacuri [...]*

*Tinha tanta coisa pra falar  
Quando estava fazendo esse baião  
Que quase me esqueço de dizer  
Que essa terra é tão linda é o Maranhão  
Ô Maranhão, ô Maranhão*

**"Todos cantam sua terra"**  
*JOÃO DO VALE*

# SUMÁRIO

<b>UNIDADE I: O Produto Tecnológico</b>	<b>1</b>
A gestão democrática como padrão da escola pública no contexto capitalista	5
<b>UNIDADE II: Superando a Gestão gerencialista pela Gestão Democrática na Escola Pública: um universo de possibilidades</b>	<b>8</b>
Sugestões diversificadas	10
Aportes Teóricos	11
<b>UNIDADE III: Exercitando a Gestão Democrática com Atividades Práticas de Gestão Escolar</b>	<b>12</b>
Planejamento Participativo	13
Proposta de atividade	14
Combate ao abandono e à evasão escolar	18
Proposta de atividade participativa	19
Material de apoio: "Ações significativas de gestão escolar"	21
Superando a Evasão Escolar	22
Artigos relacionados à temática	23
Curiosidades	24
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>25</b>

# *Unidade I*

## **O PRODUTO TECNOLÓGICO**



# Gardenia Salazar



Olá! Sou a professora Gardenia, mestre em Educação pela Universidade Estadual do Maranhão (UEMA), especialista em Educação, Supervisão e Coordenação Pedagógica pela (FAP), licenciada em Pedagogia pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA).

Trabalho no âmbito educativo desde 1990, como professora da **Educação Básica**, atuando nos anos iniciais do Ensino Fundamental, tive algumas experiências no Ensino Médio e, desde 2010, como coordenadora pedagógica na **rede pública** de ensino e paralelamente, como técnica de uma Unidade Regional de Educação (URE) da rede estadual de **ensino** do estado do Maranhão.

O contato com diferentes etapas da Educação Básica e, portanto, também com um **público diverso** (professores, alunos e gestores escolares), possibilitou experiências que combinadas à vivência acadêmica suscitaram olhares e **inquietações sobre o contexto educativo** e, sobretudo, a respeito de como se configuram as práticas de gestão das escolas por onde trilhei.

No intuito de **colaborar** com a qualidade da educação formal da escola pública, via efetivação dos processos democráticos, desenvolvi esta proposta de atividades práticas, no sentido de materializar a **gestão democrática** como item constitucionalmente essencial para se alcançar a qualidade do ensino. O foco é que as atividades aqui apresentadas alcancem **gestores escolares**, a própria comunidade escolar (alunos, professores, pais e demais servidores) e quiçá as comunidades de seu entorno.

Este trabalho é resultado de estudos e pesquisas desenvolvidos sob a orientação da Profa.<sup>a</sup> Dra. Albiane Oliveira Gomes, intitulado como “**Democratização da Gestão Escolar na Rede Pública Estadual de Codó/MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014 – 2024)**”, experiência que culminou neste caderno de **atividades práticas** em gestão democrática, como Produto Técnico Tecnológico (PTT), requisito obrigatório do Mestrado Profissional em Educação pela UEMA.

A expectativa é que a gestão escolar, foco deste estudo, assim como os demais membros da comunidade escolar comprometidos com a **transformação dos processos democráticos escolares** se interesse, acesse e utilize as ideias aqui propostas, no âmbito da escola pública, de forma que se multipliquem traduzindo-se em instrumentos políticos de democratização nos espaços escolares, fortalecendo o processo ensino-aprendizagem que é a **razão maior da educação**.

*Meu cordial abraço!*

# DESCRIÇÃO TÉCNICA DO PRODUTO

**Título e Produto:** Caderno de Atividades Práticas em Gestão Democrática.

**Origem do produto:** Trabalho de Dissertação de Mestrado: “DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DE CODÓ/MA: uma análise a partir do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).

**Programa:** Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGE)

**Nível/Instituição:** Mestrado Profissional em Educação/Universidade Estadual do Maranhão (UEMA).

**Linha de Pesquisa:** Gestão Educacional e Escolar

**Categoria desse Produto:** Produto Técnico - Tecnológico

**Público-Alvo:** Gestores Escolares, demais profissionais de Educação, e todos os interessados em participar ativamente de processos democráticos na escola.

**Categoria deste produto:** Informativa, auxiliando no processo da democratização da gestão escolar.

**Finalidade:** Colaborar com a qualidade da educação formal da escola pública, via efetivação dos processos democráticos.

**Estruturação do Produto:** Composto por 03 unidades a saber: 1.0 – Apresentação do Produto; A Gestão democrática como padrão da escola pública no contexto capitalista; 2.0 - Superando a Gestão Gerencialista a pela Gestão Democrática na Escola Pública: um universo de possibilidades; 3.0 - Exercitando a Gestão Democrática com Atividades Práticas de Gestão Escolar; Planejamento Participativo; Combatendo o abandono e a evasão escolar; Superando a Evasão Escolar; Curiosidades sobre a LDBEN (Lei N° 9.394/96) e o planejamento.

**Avaliação do Produto:** Realizada pela Banca de Defesa da Dissertação.

**Disponibilidade:** Irrestrita, preservando-se os direitos autorais bem como a proibição do uso comercial do produto por terceiros.

**Divulgação:** Em formato digital.

**Acesso ao Produto:** Site da UEMA (<https://www.ppge.uema.br>)

**Idioma:** Português

**Localização:** São Luís, Maranhão. Brasil.

**Ano:** 2022



# O PRODUTO

Este **Produto Técnico-Tecnológico (PTT)** trata-se de um caderno de atividades práticas em gestão democrática, direcionado às escolas públicas que buscam transformações em suas realidades mediante ações democráticas de gestão. Essa proposição tem como base o fato de que literaturas na área apontam para a existência de um movimento focalizado na educação que tem agido impositivamente a partir de um novo padrão para gestão das escolas públicas, a partir da década de 1990(LAVAL, 2004). Além da premissa de que a escola pública ainda carece de esforços na efetivação da gestão democrática, meta latente nas legislações vigentes

As proposições aqui apresentadas sobre atividades práticas em gestão democrática têm como fundamento estudos e produções clássicas da literatura educacional sobre a temática como Cury (2007); Luck (2009); Hora (2010); Paro (2016), além dos aportes legais sobre a gestão democrática (Constituição Federal 1988; LDBEN nº 9.394/96; PNE-Lei nº 13.005/2014 e o PEE- MA Lei nº 10.099/2014). Na prática são atividades que objetivam de forma sistemática:

1

**Propor alternativas práticas em gestão democrática que contribua para a melhoria das práticas democráticas escolares e consequente alcance de seus objetivos;**

2

**Provocar percepção de diferenças entre práticas de gestão autoritárias de democráticas;**

3

**Estimular mudanças nas práticas de gestão escolar, exercitando experiências afirmativas em gestão democrática em substituição às práticas centralizadoras.**

A ideia é que a prática sistemática das atividades propostas nesse caderno contribua significativamente para a melhoria qualitativa dos processos democráticos da escola pública, por meio da materialidade de seus objetivos.

# A GESTÃO DEMOCRÁTICA COMO PADRÃO DA ESCOLA PÚBLICA NO CONTEXTO CAPITALISTA

A gestão da escola pública, na perspectiva democrática, tem como marco inicial de legitimidade na promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, art. 206, VI, onde estabelece princípios para a gestão democrática da educação brasileira (BRASIL, 1988), posteriormente regulamentada pela Lei Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), n.º 9.394/96, art. 3º, VIII, que define a gestão democrática como princípio do ensino público, e no art. 14 dessa mesma lei, dispondo sobre as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica (BRASIL, 1996). A mesma Constituição que dispõe sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE, 2014 – 2024), instituído pela Lei n.º 13.005/2014, que assegura como princípio a democratização, em sua Meta 19, com diversas estratégias para a sua materialização (BRASIL, 2014).

O PNE (2014 – 2024), estruturado em 20 metas, tornou-se o espírito da organização educacional brasileira, centralidade que assume demandas para a sua efetivação, assumindo a centralidade no contexto organizacional e efetivo das políticas educacionais brasileiras. Portanto, fundamental para a consecução dos objetivos educacionais, materializados pela democratização da gestão no contexto da escola pública brasileira.

Assim, torna-se relevante ressaltar as preposições do PNE, para a gestão democrática como princípio para a escola pública, que tem como objetivo principal: “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 [...]” (BRASIL, 2014, n.p.), preconizados na Meta 19 do PNE (2014-2024); na Meta 20 do Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE/MA), Lei n.º 10.099/2014) e consecutivamente na Meta 19 do Plano Municipal de Educação de Codó (PME Codó/MA), Lei n.º 1.727/2015).

Dessa forma, reitera-se que a materialização da democratização da gestão, fruto de lutas e embates histórico da sociedade brasileira pela garantia dos direitos democráticos, traduz-se em perspectiva de libertação e, portanto, de transformação social para a educação pública brasileira. Desta forma, os princípios democráticos configuram-se condição sine qua non para a materialização de direitos historicamente conquistados neste País, de relevância para a garantia de uma educação de qualidade social, sem a qual o processo educativo reproduz os efeitos díspares e autoritários, característicos de uma fase sem precedentes para as demandas da conjuntura atual.

Segundo Hora (2012, p. 32-33):

A questão da democratização da escola tem sido analisada sob três aspectos, de acordo com a percepção dos órgãos oficiais ou na perspectiva dos educadores, especialmente daqueles que fazem uma análise mais crítica do processo educacional: democratização como ampliação do acesso à instituição educacional; democratização dos processos pedagógicos e democratização dos processos administrativos. [...] Entretanto, optei pela democratização dos processos no interior da escola e como esta pode se organizar, para aprofundar a questão, incluindo sua relação com seu contexto social imediato, procurando preservar a visão de totalidade aqui aplicada.

Nesse aspecto, pontua-se que historicamente a gestão educacional, escolar e consecutivamente a escola pública têm sido foco da ação capitalista, configurada sob diferentes concepções a exemplo dos modelos “patrimonialista”, “burocrático” e “gerencial” –, um modelo de gestão educacional que se caracteriza pela administração empresarial dos espaços públicos e, em particular, da comunidade escolar (COMERLATTO, 2013). Tal proposição se apresenta na conjuntura atual da educação brasileira como uma prática que vai na contramão dos ideais emancipatórios de luta e conquista social registrados na história da educação do País.

Assim, abordar esse cenário torna-se relevante para a compreensão sobre a atual situação do processo de democratização da gestão da educação. Enfatiza-se que os processos democráticos são contraditórios ao cenário capitalista, pois perpassam por lutas no embate da ação deste regime sobre a sociedade, agindo impositivamente por meio de sua ação de dominação, que tem acentuado o seu caráter alienante e o enfraquecimento desses processos, na perspectiva de democratização da escola pública. No entanto, reitera-se que ao mesmo tempo que a escola pública tem sido foco da ação capitalista, sofrendo ataques à sua integridade, no sentido de exercer a sua função com plenitude e qualidade social, também se coloca como um espaço político de transformação social e, portanto, esse torna-se um cenário carente e fértil ao exercício democrático.

Nessa perspectiva de materialização dos princípios da gestão escolar democrática, toma-se a realidade da gestão democrática no estado do Maranhão, onde o ano de 2015, representou um marco para a gestão da escola pública, contexto em que o Governo do estado regulamentou os arts. 60 e 61 da Lei n.º 9.860, de julho de 2013, por meio do Decreto n.º 30.619, de 02 de janeiro de 2015, que possibilitou a realização do primeiro seletivo para a eleição direta de Gestores Escolares (MARANHÃO, 2015<sup>a</sup>), não como utopia, no sentido do lugar que não existe, mas do que pode vir a existir (PARO, 2016).

Em síntese, com base na perspectiva da escola pública como espaço de transformação social que abre a premissa para o exercício cotidiano democrático da gestão escolar é que propomos aqui, atividades afirmativas como subsídio ao processo de democratização da gestão escolar, na perspectiva de superação da gestão gerencialista, centralizadora por um espaço aberto, igualitário, participativo e dialógico entre os partícipes do processo educativo.

## *Unidade II*

# **SUPERANDO A GESTÃO GERENCIALISTA PELA GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA: UM UNIVERSO DE POSSIBILIDADES**

Sugestões de recursos, fontes e aportes teóricos



# EXPERIÊNCIAS AFIRMATIVAS EM GESTÃO DEMOCRÁTICA



Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, *Campus Manaus*.



**Colégio Oficina  
Pindorama/SP**

Destrinchando como isso acontece na prática, a professora Fabiana Lourenço explicou que existem assembleias e rodas de conversa, da Educação Infantil ao Ensino Médio, para diagnosticar problemas e debater caminhos. Recentemente, os estudantes debateram regras e maneiras para usar o celular em sala de aula.

**Escola de  
Aplicação FEUSP:**

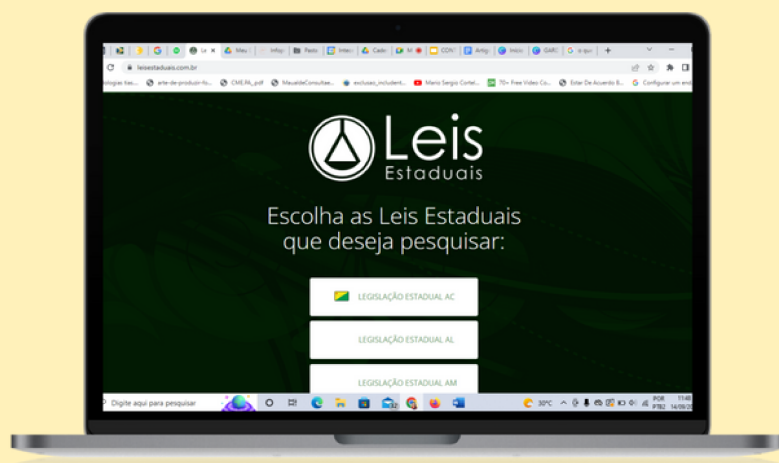
A Escola de Aplicação da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo (USP) possui diferentes instâncias de participação democrática, como as assembleias e o grêmio estudantil, o Conselho de Escola, formado pela direção, estudantes, professores e famílias, o Conselho de Classe, para dialogar sobre os assuntos relacionados às aulas, e o Grupo de Trabalho, que organiza festas e projetos.

**Rede Municipal de  
Educação de São  
Paulo**

“Promovemos e estimulamos a constituição de conselhos participativos, como Conselho de Escola, assembleias com alunos, famílias e comunidades, e Conselho dos representantes do Conselho de Escola. Também temos uma comissão composta pela comunidade escolar para mediação de conflito, e espaços de formação continuada nas unidades”.

# SUGESTÕES DIVERSIFICADAS

**ATENÇÃO!** Aqui, você poderá acessar de forma diversificada, algumas leis instituídas no estado do Maranhão que versam acerca da Gestão Democrática e informações sobre Planejamento Participativo:



**Acesse aqui:**



<https://leisestaduais.com.br/>

## Planejamento Participativo



**Acesse aqui:**



[gg.gg/125z6l](https://gg.gg/125z6l)

# APORTES TEÓRICOS



Caros gestores escolares e equipe, aqui vocês terão acesso a conteúdos e fundamentos relacionados à gestão democrática que subsidiarão a abordagem nesta perspectiva

**Acesse em:**

## **Gestão democrática na escola: Artes e ofícios da participação coletiva**

Dinair Leal da Hora



[bit.ly/3tfd34A](https://bit.ly/3tfd34A)

## **Dia a Dia da Educação: Programa de Combate ao Abandono Escolar (PCAE)**

Secretaria de Estado da Educação do Paraná



[bit.ly/3NM6Fvf](https://bit.ly/3NM6Fvf)

## **Dia a Dia da Educação: ações significativas de gestão escolar**



[bit.ly/3UIRF9P](https://bit.ly/3UIRF9P)

## **Gestão democrática da educação pública**

Vitor Henrique Paro (2016)  
(Livro)



[bit.ly/3DQG37L](https://bit.ly/3DQG37L)

## **Planejamento participativo: como implementá-lo na educação profissional e tecnológica**

Yoli Glenda da Silva Serrão e Maria Francisca Morais de Lima



## *Unidade III*

# **EXERCITANDO A GESTÃO DEMOCRÁTICA COM ATIVIDADES PRÁTICAS DE GESTÃO ESCOLAR**



# ATIVIDADES ESCOLARES

## Planejamento Participativo



A origem etimológica de participação encontra-se em “participativo”, do latim, que significa “ter parte na ação”, o que torna necessário ter acesso ao agir, bem como às decisões que orientam o agir (BENINCÁ, 1995). Essa premissa, reitera dois pressupostos básicos para sua concretização de forma participativa. Primeiro, a unidade entre pensamento e ação e segundo diz respeito ao exercício do poder de forma coletiva, o que se dá na contramão das práticas tradicionais de planejar.

Conforme Paraná (2018, p. 27):

A constituição do planejamento participativo implica, portanto, na atuação permanente e organizada de todos os segmentos envolvidos com o trabalho educativo, possibilitando um processo de revisão e transformação das relações de poder instituídas, bem como uma forma mais integrada de se decidir e encaminhar as ações.

Fica evidente que um planejamento participativo implica na descentralização do poder de decisão, historicamente centrado nas mãos do gestor. Ou seja, imprime assumir novas formas de planejar, requer mudanças nas formas da gestão escolar.

Partindo dessa premissa, apresenta-se sugestões de atividades que possam contribuir para a construção de novas práticas democráticas no planejamento da escola

# PROPOSTA DE ATIVIDADE

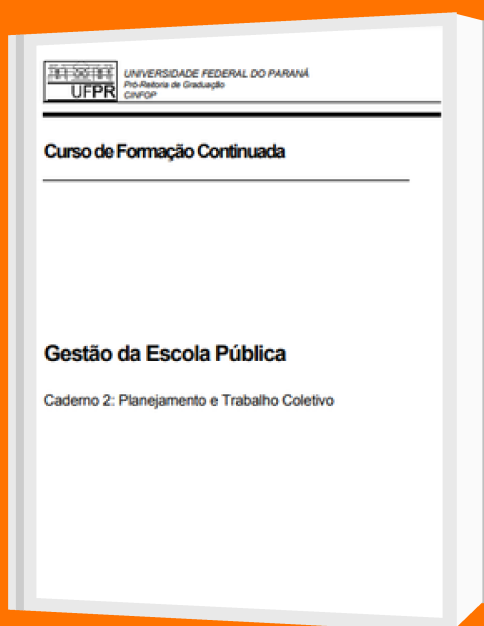
com a equipe gestora e a equipe pedagógica

Aqui propõem-se atividades que propiciem momentos de reflexão acerca do modelo de gestão escolar vivenciado, como também, a interação entre partícipes da comunidade escolar, democraticamente.

**A**

Leitura e discussão compartilhada do texto:

“O Planejamento Participativo como ação integradora do trabalho educativo”. (UFPR, 2005)



Acesse aqui:



[gg.gg/125zbl](https://gg.gg/125zbl)

**B**

Pesquise nos documentos da sua escola (Regimento Escolar, Projeto Político Pedagógico, Plano de Desenvolvimento da Escola e/ou similares), de que modo estão descritas as funções e atribuições de cada um dos envolvidos com o trabalho pedagógico.



---

---

---

---

---

# PROPOSTA DE ATIVIDADE

com a equipe gestora e a equipe pedagógica

**C**

Agora, descreva como está estruturado o processo de decisão na escola:



---

---

---

---

---

**D**

Vamos refletir! Na sua opinião, as relações de poder na escola se instituem de modo hierarquizada ou descentralizada? Registre aqui a sua opinião!



---

---

---

---

---

**E**

Agora, com base no que foi discutido, que tal redigirmos um texto descritivo

# PROPOSTA DE ATIVIDADE

com a equipe gestora e a equipe pedagógica



Agora, vamos elaborar uma síntese contrapondo a organização do trabalho pedagógico de forma burocrática com formas mais democráticas de organização.

## Texto de apoio:

“O Planejamento Participativo como ação integradora do trabalho educativo”



---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---

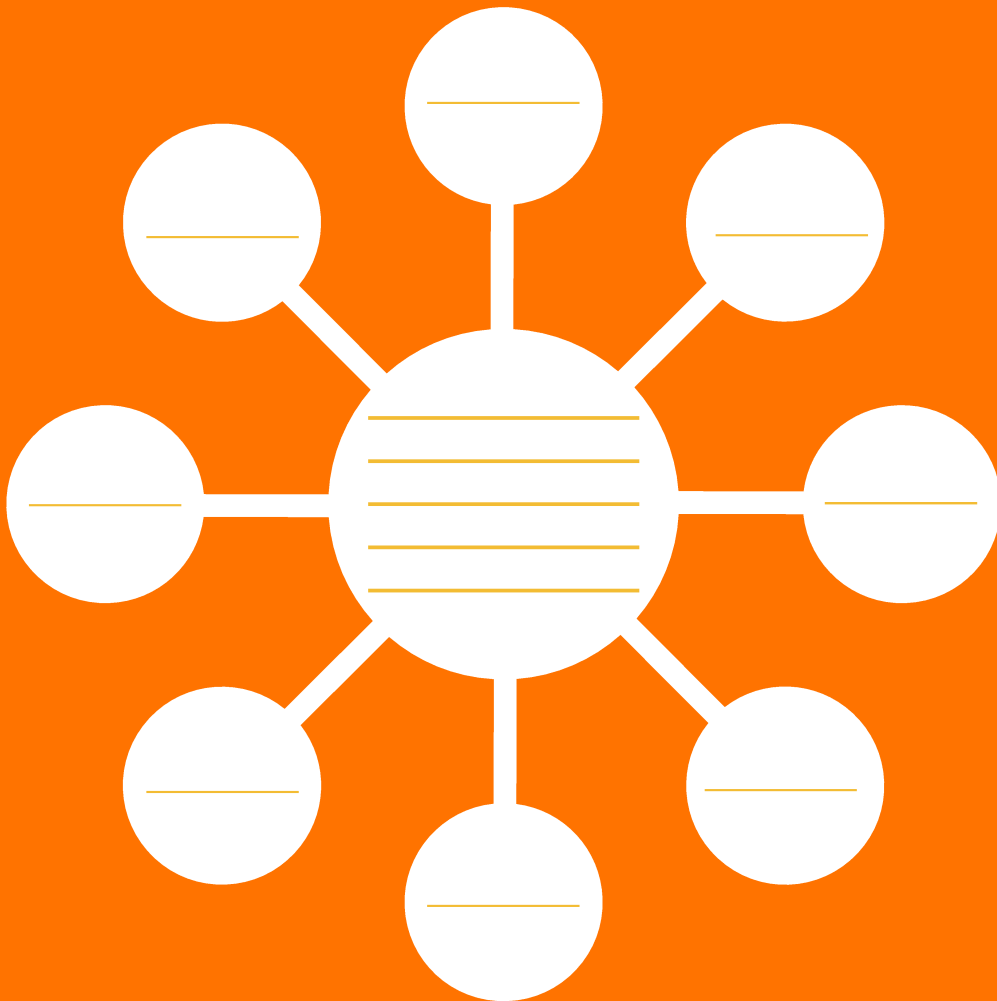
---

# PROPOSTA DE ATIVIDADE

com a equipe gestora e a equipe pedagógica



Agora, utilizando um mapa mental, relacione a organização do trabalho em sua escola e os pressupostos do planejamento participativo.



---

---

---

---

---

# COMBATENDO O ABANDONO E À EVASÃO ESCOLAR

Pesquisa realizada pelo Instituto Datafolha, aponta que cerca de 4 milhões de estudantes brasileiros, com idade entre 6 e 34 anos, abandonaram os estudos em 2020, o que representa uma taxa de 8,4% de evasão escolar (REDE BRASIL, 2021). Os resultados evidenciam que a problemática apontada ainda se constitui um dos grandes desafios para o alcance dos objetivos educativos na escola pública brasileira, excepcionalmente agravada pela situação de pandemia provocada pela Covid-19, a partir de 2020.

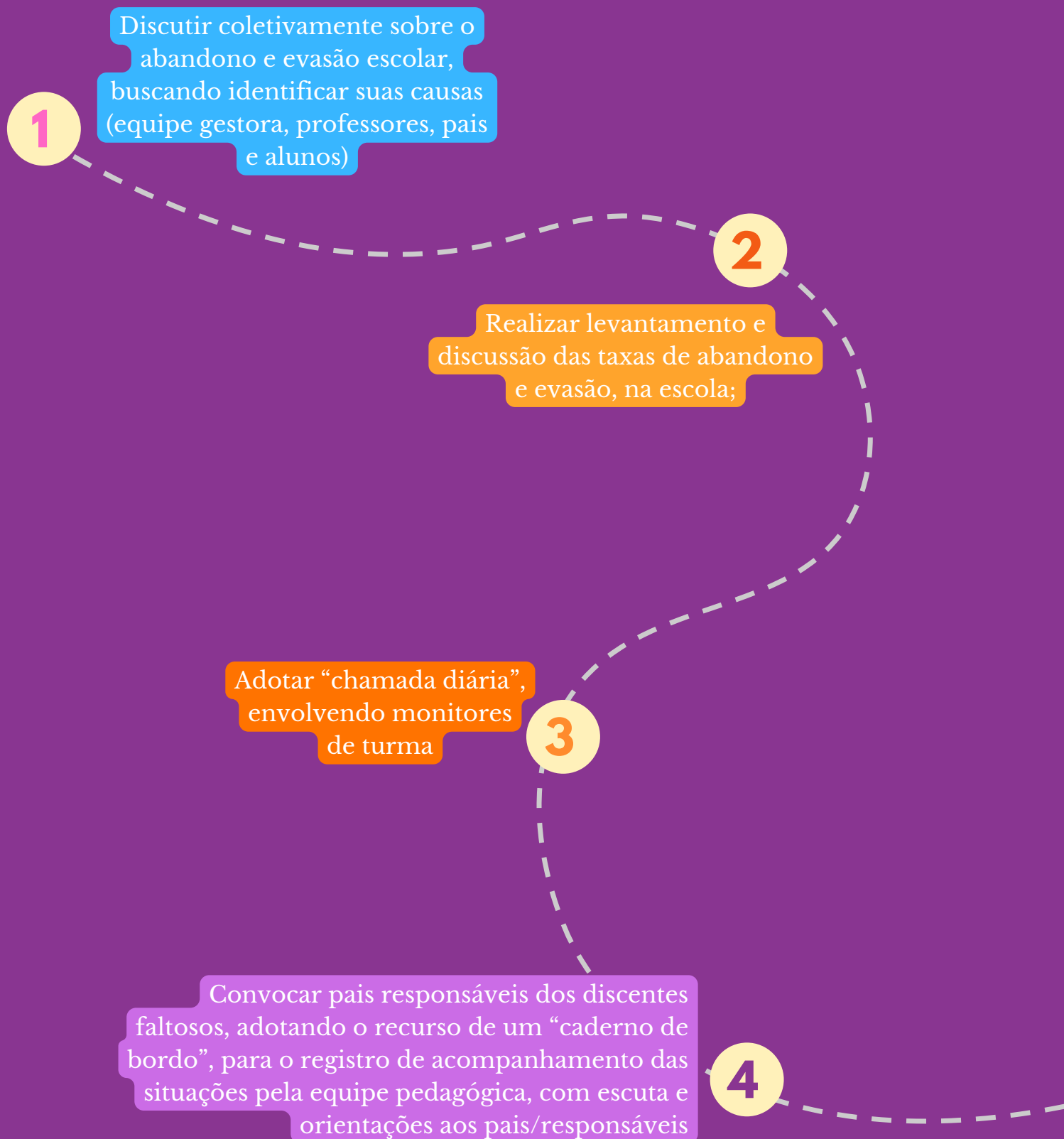


Portanto, uma gestão sustentada em bases democráticas deve priorizar a **questão do abandono escolar e da evasão escolar** (compreendendo por abandono escolar quando o estudante deixa de frequentar a escola no ano letivo em que está matriculado e evasão escolar, quando o estudante não realizou a matrícula no ano seguinte, no sentido de buscar alternativas de superação para essa realidade educacional).

Considerando-se a situação, optou-se por apresentar aqui experiências alternativas e interventivas de outros estados brasileiros que também tratam sobre a temática, de forma a contribuir com o processo democrático e materialização das proposições educacionais de uma educação igualitária e de qualidade social.

# PROPOSTA DE ATIVIDADE PARTICIPATIVA

com a equipe gestora e a equipe pedagógica





# PROPOSTA DE ATIVIDADE PARTICIPATIVA

com a equipe gestora e a equipe pedagógica

Realizar visita às famílias, para os casos de insucesso de convocação dos pais/responsáveis por contato telefônico ou bilhetes

5

Realizar palestras com a comunidade para discutir acerca da importância da frequência escolar, como garantia dos direitos sociais aos discentes e fortalecimento da parceria escola/comunidade.

7

Dar encaminhamentos conforme as justificativas de ausências apresentadas (se for doença- solicitar atestado; se for transporte- acionar secretaria de educação ou setor de transportes; se for uniforme- a equipe gestora cria rede de doações de uniformes do ano anterior para atender essas situações; se for de cunho pedagógico, a escola mantém diálogo com os professores e em casos que fogem à competência da escola, buscar auxílio do conselho tutelar

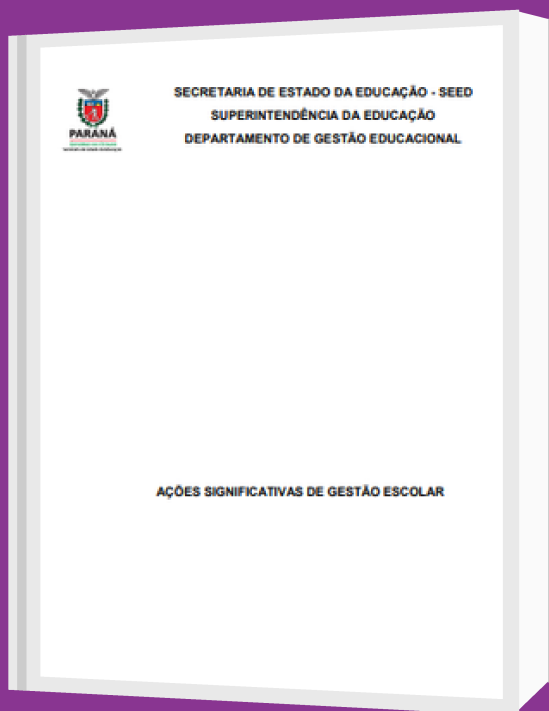
6

# PROPOSTA DE ATIVIDADE

com a equipe gestora e a equipe pedagógica

**Material de apoio:**

**"Ações significativas de gestão escolar"**



**Acesse aqui:**



[bit.ly/3S73Vtx](https://bit.ly/3S73Vtx)

**Minhas anotações sobre o assunto**



---

---

---

---

---

# PROPOSTA DE ATIVIDADES PARTICIPATIVAS

com alunos

## SUPERANDO A EVASÃO ESCOLAR

As sugestões apresentadas têm o intuito de motivar os alunos a se manterem frequentes na escola. Entendendo-se que a gestão com bases democráticas tem como premissa a participação coletiva, sugere-se que a escola adote como prática, compreendendo desde o planejamento do ano letivo se desdobrando ao longo do ano letivo, momentos de formação, oficinas e troca de experiências entre professores e demais funcionários, que fortaleçam os vínculos e favoreçam a identificação e superação das dificuldades escolares.

Dessa forma propõe-se como atividades práticas de uma gestão democrática preocupada com o alcance de seus objetivos educativos, que incluem não só o acesso, mas a permanência do discente na escola:

1

**Realizar atividades práticas e diferenciadas com os alunos, como: confecção de Cup cake (com todos os alunos), oficinas de arte e música, dança, teatro, oficina de xadrez, mutirão de pintura e jardinagem na escola entre outros**

2

**Realizar palestras com psicólogos direcionadas aos alunos do período noturno. Sugestão de temas: “A importância de planejar para o futuro; Áreas de potencial e empregabilidade; Estratégias para escolher e seguir uma carreira; Oportunidades de Trabalho Local; Sonhos; metas e objetivos” (buscar parceria);**

3

**Realizar orientação profissional (realizado com psicólogas junto aos alunos do Ensino Médio, nos períodos manhã e noite) dinâmicas, reuniões pontuais com os professores, reuniões por turmas (pré e pós-conselho com os alunos do período noturno), incentivo às atividades extra curriculares, aulões preparatórios para o ENEM, com estagiários no contra turno escolar (os quais são orientados pelos professores regentes das disciplinas e equipe pedagógica); realização de provas simuladas (PARANÁ, 2018).**

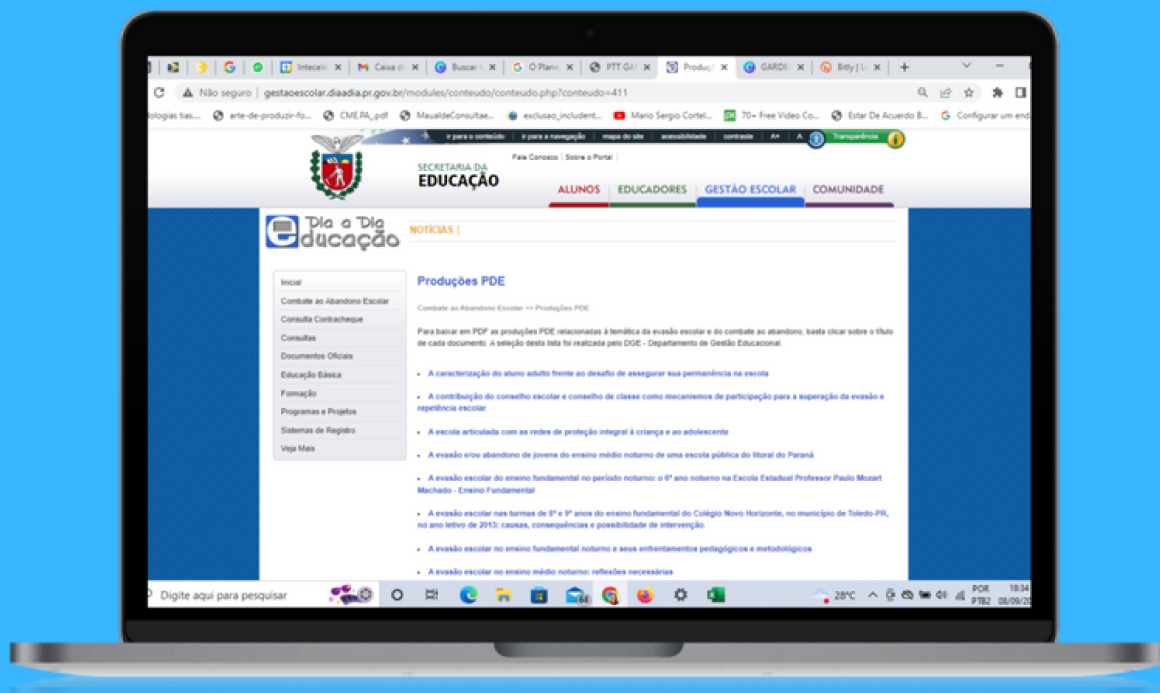
Saiba mais:



[bit.ly/3Qwn7j5](https://bit.ly/3Qwn7j5)

# ARTIGOS RELACIONADOS À TEMÁTICA

Aqui você terá acesso a mais informações relacionadas à temática



Acesse em:



[bit.ly/3xaC3wf](https://bit.ly/3xaC3wf)

Minhas anotações sobre o assunto:



---

---

---

---

---



**A LDBEN (9.394/96) indica a necessidade e a responsabilidade das escolas sob o planejamento:**

**Artigo 12: Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e as do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:**

- I - elaborar e executar sua proposta pedagógica;**
- II- administrar o seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros;**
- III- assegurar o cumprimento dos dias letivos e horas-aula estabelecidas;**
- IV- velar pelo cumprimento do plano de trabalho de cada docente;**

**E indica a articulação desta tarefa numa perspectiva democrática no artigo 14: "Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:**

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola"; (BRASIL, 1996, n.p.).**

**Apesar de muito genéricos tais artigos, à luz da concepção de planejamento participativo, são importantes para compreender o tempo destinados ao estudo e à organização do trabalho pedagógico como parte da tarefa dos profissionais de educação (PARANÁ, 2018).**

# REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da república federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm). Acesso em: 19 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm). Acesso em: 20 jun. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências – **Plano Nacional de Educação 2014 – 2024**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF, 2014. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm). Acesso em: 20 set. 2020.

CODÓ. Lei nº 1.727 de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação (PME) e dá outras providências. **Secretaria Municipal de Educação e Tecnologia (SEMECTI)**. Codó, 2015. Disponível em: <https://www.codo.ma.gov.br/uploads/1.727%20de%2023.06.2015.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2021.

CURY, Carlos Jamil. **Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988**. RBP AE, v. 29, n. 2, 2013. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/43518>. Acesso em: 3 jun. 2021.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão educacional democrática**. Campinas, SP: Alínea, 2010. In: Seminário Ensino Médio e Gestão da Educação, 2019, São Paulo. **Movimento de Inovação na educação: Conheça 3 experiências de gestão democrática no Ensino Médio, 2022**. Disponível em: <https://movinovacaonaeducacao.org>. Acesso em: 30 jul. 2022

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Editora Planta, 2004.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Positivo, 2009.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho 2014. Aprova o Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Maranhão**, São Luís, v. 108, n. 111, 11 jun. 2014. Disponível em: [https://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento\\_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf](https://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-06-2014-PEE.pdf). Acesso em: 22 out. 2021.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Dia a Dia da Educação: Programa de Combate ao Abandono Escolar (Pcae)**. 2 ed. Curitiba: SEED/PR, 2018. Disponível em: [http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/combate\\_abandono\\_escolar/pcae\\_2ed.pdf](http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/combate_abandono_escolar/pcae_2ed.pdf) Acesso em: 05 ago. de 2021.

PARANÁ. Secretaria de Estado da Educação. **Dia a Dia da Educação: Ações significativas de gestão escolar**. Rio Branco do Sul: SEED/PR, 2018. Disponível em: <http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=1375> Acesso em: 05 ago. de 2021.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SANTOS, Gláucia Amaral dos. **Atividades Metacognitivas para o Ensino aprendizagem de Vida e Evolução**. Belém, 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de et al. **Gestão da Escola Pública**. Caderno 2: Planejamento e Trabalho Coletivo. Curitiba: UFP, 2005.

SERRÃO, YoliGlenda da Silva; LIMA, Maria Francisca Morais de. **Planejamento participativo: como implementá-lo na educação profissional e tecnológica**. Manaus, 2019. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br>. Acesso em: 20 ago. 2022