



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA, PÓS-GRADUAÇÃO
E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA

HUGO LIMA ARAÚJO

**O PERFIL DO DIRETOR ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
IMPERATRIZ/MA**

IMPERATRIZ
2021

HUGO LIMA ARAÚJO

**O PERFIL DO DIRETOR ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
IMPERATRIZ/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado em Formação Docente em Práticas Educativas.

Orientador(a): Prof. Dr. Antonio Sousa Alves.

Área de concentração: Linguagens, Práticas Pedagógicas e tecnologias na Educação.

HUGO LIMA ARAÚJO

**O PERFIL DO DIRETOR ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE
IMPERATRIZ/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre no Mestrado em Formação Docente em Práticas Educativas.

Aprovada em: ____ / ____ / ____.

BANCA EXAMINADORA

ORIENTADOR DR. ANTONIO SOUSA ALVES

Universidade Federal do Maranhão (UFMA/PPGFOPRED)

**EXAMINADORA EXTERNA DRA. TEREZINHA FÁTIMA ANDRADE MONTEIRO
DOS SANTOS**

Universidade Federal do Pará (UFPA/PPGED)

EXAMINADOR INTERNO DR. CARLOS ANDRÉ SOUSA DUBLANTE

Universidade Federal do Maranhão (UFMA/PPGFOPRED)

ARAÚJO, Hugo Lima.

O perfil do diretor escolar da Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA / Hugo Lima Araújo. - 2021.

140 f.

Orientador(a): Antonio Sousa Alves.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, Universidade Federal do Maranhão, Imperatriz, 2021.

1. Diretor Escolar. 2. Gestão Escolar. 3. Administração Escolar. I. Alves, Antonio Sousa. II. Título.

Lillian Araújo, meu grande amor.
Minha grande companheira de todas as horas,
dona dos meus melhores pensamentos.
Para sempre, te amo.

Ana Alice e Samuel, meus filhos.
Os motivos que me fizeram continuar a
permanecer, vocês são energia para os dias
cansativos.

Dedico-lhes este trabalho,
Acredito que é uma conquista de nossa
família.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, que me deu fôlego de vida e com Sua luz iluminou meus passos para chegar até aqui. Sou grato pela Sua constante proteção zelando dia após dia da minha saúde e de meus familiares. Até aqui nos ajudou o Senhor.

À minha esposa Lillian Maria Barros Araújo, por seu companheirismo e apoio incondicional, por todas as palavras de incentivo e motivação para continuar, por todos os elogios e todo carinho demonstrado nas palavras, atitudes e na compreensão de minha ausência. Sem você, dificilmente poderia ter chegado até aqui. Só tenho a agradecer por ter escolhido partilhar a vida ao meu lado. Te amo muito.

Aos meus filhos, Ana Alice e Samuel, pela compreensão quando não pude estar ao lado de vocês nas brincadeiras, nos filmes em família, nos passeios. Por me proporcionarem momentos tão divertidos, principalmente quando os dias não eram tão fáceis. Vocês são incríveis, tenho muito orgulho de ser pai de vocês.

Aos meus pais, Pedro e Jane, que me deram o presente mais importante a ser deixado para um filho: a educação, o cuidado, os ensinamentos. Sem vocês nada disso seria possível. Muito obrigado por todo o esforço e dedicação que tiveram sempre com meus estudos. Ao meu irmão Cleyton Araújo, por seu companheirismo e por ser sempre este suporte nos negócios da família.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antonio Sousa Alves, por tamanho cuidado, carinho e compromisso com nossa pesquisa, aquele que apostou em meu projeto no processo de seleção e que se tornou um amigo. Obrigado pela empatia, pela compreensão e por ser esse ser humano maravilhoso. Um grande pesquisador de nossa região, quero estar sempre próximo de você.

Ao nosso coordenador Prof. Dr. Witemberg Zaparoli, juntamente com a equipe de professores do PPGFOPRED, que cuidaram tão bem de nossa primeira turma com todo carinho e orientações necessárias. Em especial: professor Almada, professora Ilma, professora Kelly e professora Karla Bianca. Um grande abraço.

À professora Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos, pelas contribuições em minha qualificação e pela disposição em participar da minha banca; é uma honra imensa tê-la nesse momento de formação.

Ao professor Dr. Carlos André Sousa Dublante, por suas contribuições nesse trabalho, desde suas considerações ainda na entrevista de seleção do mestrado, em cada discussão e reflexão ao longo da disciplina de Tópicos de Gestão da Organização Escolar e também na disposição em participar da banca de qualificação.

Aos amigos que ganhei da 1ª turma do PPGFOPRED, uma turma guerreira e muita unid. Obrigado a todos pelos nossos momentos presenciais e virtuais; foram importantes momentos de discussão e reflexão. Em especial, aos meus amigos Clóvis e Lázaro, que estiveram mais próximos nas produções e publicações.

Ao meu amigo Prof. Dr. Carlos Magno, você sempre foi um incentivo para me encorajar a chegar mais longe e sempre deu o suporte necessário aos meus filhos quando precisei. Você tem meu respeito.

Aos mestres que passaram pela minha vida, aqueles que já se foram e todos aqueles que de alguma forma me ajudaram a chegar até aqui. Meu carinho especial a cada professor que acreditou nesse projeto chamado educação.

A mente que se abre a uma nova ideia jamais voltará ao seu tamanho original.
(Albert Einstein)

RESUMO

ARAÚJO, Hugo Lima. **O PERFIL DO DIRETOR ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPLA DE IMPERATRIZ/MA**

Linha de pesquisa: Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação.

A dissertação “O perfil do diretor escolar da Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA” apresenta como objeto de estudo a gestão escolar e tem como problemática central identificar qual o perfil do diretor escolar na Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA e quais as implicações do seu trabalho para a promoção da gestão democrática no espaço escolar? O objetivo geral dessa pesquisa é analisar o perfil do diretor escolar da Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA, buscando perceber as complexidades envolvidas na construção desse processo quanto ao perfil do diretor escolar, o quadro normativo e as condições político-institucionais referentes à gestão democrática. Quanto à base teórico-metodológica, esta pesquisa segue a abordagem quanti-qualitativa, pois em um primeiro momento os indicadores de análise basearam-se em dados quantitativos, e em um segundo momento foram analisados os dados qualitativos. Inicialmente, fizemos a análise de alguns documentos por meio da pesquisa documental, que nos permitiram conhecer um pouco mais sobre a Rede Municipal de Imperatriz/MA. Após, realizamos um levantamento do tipo *survey* por meio de questionários fechados com 11 diretores escolares, o que nos proporcionou ter um maior número de informações referentes à população envolvida na investigação. As análises que embasaram os resultados obtidos partem da perspectiva da análise do conteúdo por entender que este procedimento metodológico facilita a compreensão da leitura dos documentos e da análise das falas (mensagens) que estão presentes nas respostas de cada pesquisado. Ao longo do trabalho discutimos as implicações conceituais das teorias da administração capitalista para a gestão escolar no Brasil e o papel do diretor escolar e sua característica singular no desenvolvimento dos processos de gestão. Em síntese, percebemos que o perfil do diretor escolar da Rede Municipal de Imperatriz/MA é marcadamente feminino, com um grupo relativamente jovem, no qual a maioria tem acima de 43 anos de idade, e mais da metade do grupo possui mais de 10 anos de experiência na docência da Rede Municipal, sendo que todos os sujeitos pesquisados têm formação superior seguida de alguma especialização. Concluímos, a partir da pesquisa realizada, que falta um projeto de formação continuada para os diretores escolares que os ambientassem melhor em suas funções e permitisse o diálogo entre os pares. A forma de provimento ao cargo para diretor é a eleição direta desde 2005, fato este que acreditamos ter auxiliado na democratização dos processos de gestão até aqui. Observamos que os aspectos administrativos e pedagógicos são mais valorizados pelos sujeitos em detrimento dos aspectos políticos, que pouco foram citados em suas respostas. Identificamos a presença do Projeto Político Pedagógico e do Conselho Escolar como instrumentos obrigatórios na Rede Municipal. No entanto, acreditamos que pesquisas posteriores podem nos fornecer informações mais detalhadas sobre o funcionamento desses instrumentos na prática.

Palavras-chave: Diretor escolar. Gestão escolar democrática. Participação.

ABSTRACT

ARAÚJO, Hugo Lima. **THE PROFILE OF THE SCHOOL DIRECTOR OF THE MUNICIPAL PUBLIC NETWORK OF IMPERATRIZ/MA**

Research line: Languages, Pedagogical Practices and Technologies in Education

The dissertation "The profile of the school director in the Municipal Public Network of Imperatriz/MA" presents as an object of study the school management and has as its central issue to identify the profile of the school principal in the Municipal Public Network of Imperatriz/MA and what are the implications of your work for the promotion of democratic management in the school space? The general objective of this research is to analyze the profile of the school principal of the Municipal Public Network of Imperatriz/MA, seeking to understand the complexities involved in the construction of this process regarding the profile of the school principal, the normative framework and the political-institutional conditions related to democratic management. As for the theoretical-methodological basis, this research follows the quanti-qualitative approach, as in a first moment the analysis indicators were based on quantitative data, and in a second moment the qualitative data were analyzed. Initially, we analyzed some documents through documentary research, which allowed us to know a little more about the Municipal Network of Imperatriz/MA. Afterwards, we carried out a survey-type survey through closed questionnaires with 11 school principals, which provided us with a greater amount of information regarding the population involved in the investigation. The analyzes that supported the results obtained start from the perspective of content analysis, as it is understood that this methodological procedure facilitates the understanding of the reading of documents and the analysis of the speeches (messages) that are present in the responses of each respondent. Throughout the work we discuss: The conceptual implications of capitalist administration theories for school management in Brazil and the role of the school director and its unique characteristic in the development of management processes. In summary, we realize that the profile of the school director of the Municipal Network of Imperatriz/MA is markedly female, with a relatively young group where the majority is over 43 years old and more than half of the group has more than 10 years of experience in teaching at the Municipal Network, and all subjects surveyed have higher education followed by some specialization. We concluded, based on the research carried out, that there is a lack of a continuing education project for school directors that would better accommodate them in their roles and allow for dialogue between peers. The form of filling the position for director has been direct election since 2005, a fact that we believe has helped in the democratization of management processes so far. We observed that the administrative and pedagogical aspects are more valued by the subjects to the detriment of the political aspects that were barely mentioned in their answers. We identified the presence of the Pedagogical Political Project and the School Council as mandatory instruments in the Municipal Network. However, we believe that further research can provide us with more detailed information about how these instruments work in practice.

Keywords: School principal. Democratic school management. Participation.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	artigo
CF	Constituição Federal
CFE	Conselho Federal de Educação
CME	Conselho Municipal de Educação
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FEST	Faculdade de Educação Santa Terezinha
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MA	Maranhão
MGP	Modelo Gerencial Puro
NEPED	Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PME	Plano Municipal de Educação
PPGFOPRED	Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas
PPP	Projetos Político-Pedagógicos
PSO	<i>Public Service Orientation</i>
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SEMED	Secretaria Municipal de Educação
SESI	Serviço Social da Indústria
TQM	<i>Total Quality Management</i>
UEMASUL	Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão
UFMA	Universidade Federal do Maranhão

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	– Forma de provimento à função de diretor escolar no Brasil considerando as redes estaduais e municipais.....	77
Gráfico 2	– Forma de provimento à função de diretor escolar no Brasil por dependência administrativa.....	78
Gráfico 3	– Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Anos iniciais na rede municipal de Imperatriz/MA.....	81
Gráfico 4	– Diretores por sexo	86
Gráfico 5	– Diretores por idade.....	87
Gráfico 6	– Tempo de docência na rede pública municipal.....	88
Gráfico 7	– Dirigiu outra escola?	89
Gráfico 8	– Recebeu algum treinamento específico para a função de diretor	90
Gráfico 9	– Titulação máxima.....	91
Gráfico 10	– Natureza do trabalho	92
Gráfico 11	– O que mais ocupa o tempo na função de diretor	93
Gráfico 12	– Diretor x Salário.....	94
Gráfico 13	– Eleição dos diretores escolares	97
Gráfico 14	– Eleições e gestão democrática	98
Gráfico 15	– Gestão democrática	99
Gráfico 16	– Características de uma boa gestão	100
Gráfico 17	– Organização da escola e gestão democrática	101
Gráfico 18	– Elaboração e definição do calendário escolar	102
Gráfico 19	– Calendário escolar.....	103
Gráfico 20	– Autonomia da escola.....	104
Gráfico 21	– Complementação de recursos financeiros.....	105
Gráfico 22	– Relação entre a direção e a SEMED	106
Gráfico 23	– Exigências do trabalho do diretor	107
Gráfico 24	– Intervenção da SEMED	108
Gráfico 25	– Construção do PPP.....	109
Gráfico 26	– PPP.....	110
Gráfico 27	– Mecanismos de participação	111
Gráfico 28	– Participação da comunidade escolar	112
Gráfico 29	– Escolha dos representantes do Conselho Escolar	113

Gráfico 30 – Conselho Escolar 114

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
1.1	Origem do estudo e contextualização da pesquisa.....	14
1.2	Delimitação do problema de pesquisa.....	15
1.3	Procedimentos metodológicos.....	19
1.4	Estrutura do trabalho.....	22
2	AS IMPLICAÇÕES CONCEITUAIS DAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO CAPITALISTA PARA A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL	24
2.1	Taylorismo, Fordismo e Toyotismo: modelos de produção e exploração da administração capitalista	24
2.1.1	A reestruturação produtiva: segmentação e fragmentação de exploração social.....	24
2.1.2	A racionalidade do trabalho e as estratégias da subordinação dos processos educativos ao capital	35
2.2	A administração burocrática da educação	36
2.3	A Reforma do Estado na década de 1990, administração gerencial, o mercado e o controle do trabalho	39
2.3.1	A Reforma do Estado na década de 1990, neoliberalismo e as parcerias público/privadas.....	39
2.3.2	Administração gerencial, mercado e o controle do trabalho	43
2.4	Administração <i>versus</i> gestão escolar: mudanças paradigmáticas.....	49
2.4.1	Gestão educacional e gestão escolar.....	49
2.4.2	Gestão escolar democrática	51
2.4.3	Gestão escolar democrática no contexto da reforma do Estado	61
3	DIRETOR ESCOLAR: GESTOR, GERENTE, BUROCRATA, OU LÍDER POLÍTICO?	63
3.1	O papel do diretor escolar.....	63
3.2	A direção como princípio e atributo da gestão democrática	71
3.3	A escolha dos diretores escolares: da indicação a política às eleições.....	72
3.4	O caráter pedagógico do cargo	79
3.5	Os aspectos administrativos e gerenciais da direção	82
4	O PERFIL DOS DIRETORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ NO MARANHÃO.....	85
4.1	Os diretores escolares: dados socioeducacionais	86

4.2	Formas de provimento na função de diretor escolar: aspectos históricos	95
4.3	Perfil dos processos da gestão escolar	99
4.3.1	Interferência das questões políticas nas diretrizes da gestão escolar.....	102
4.3.2	Planejamento e Projeto Político Pedagógico	109
4.3.3	Conselho escolar como instrumento da gestão democrática	111
4.4	O blog Gestão em foco: produto da pesquisa	115
5	CONCLUSÕES	119
	REFERÊNCIAS.....	124
	APÊNDICE	131

1 INTRODUÇÃO

O mundo não é. O mundo está sendo. Como subjetividade curiosa, inteligente, interferidora na objetividade com que dialeticamente me relaciono, meu papel no mundo não é só o de quem constata o que ocorre mas também o de quem intervém como sujeito de ocorrências. Não sou apenas objeto da *História* mas seu sujeito igualmente. No mundo da História, da cultura, da política, constato não para me adaptar, mas para mudar (FREIRE, 1996).

1.1 Origem do estudo e contextualização da pesquisa

O interesse em pesquisar sobre o perfil do diretor escolar na rede pública municipal de Imperatriz/MA parte das minhas experiências acadêmicas e profissionais. Cursei Pedagogia na Faculdade de Educação Santa Terezinha (FEST) entre os anos de 2003 e 2007, onde tive a oportunidade de realizar um Estágio Supervisionado em Gestão em uma escola pública estadual de um bairro periférico de Imperatriz/MA. Pude acompanhar de perto os desafios e dificuldades daqueles que ocupavam os cargos de gestores naquela escola, bem como as estruturas hierárquicas que permaneciam quase que inalteradas desde os meus tempos enquanto estudante da educação básica.

Como motivação para essa pesquisa, tive também a experiência de assumir o cargo de Supervisor Pedagógico da Educação de Jovens e Adultos (2009) na unidade do Serviço Social da Indústria (SESI) em Imperatriz/MA. Vivenciei a experiência das cobranças vindas da diretoria e os inúmeros documentos burocráticos que tomavam grande parte de meu tempo, mas pude também desenvolver algumas práticas de democratização naquele espaço.

No início de 2010, assumi o concurso na rede municipal de Imperatriz/MA na docência no Ensino Fundamental de 1º ao 5º ano do ensino fundamental, atuando em turmas de 4º e 5º de uma escola que se situa na Zona Rural, o que já carrega consigo uma série de dificuldades estruturais e de apoio da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). Essas vivências no “chão da escola” (pública, municipal e de zona rural) foram ímpares no sentido de provocar em mim inquietações sobre os problemas dessa escola, desde os problemas de alfabetização, distorção idade/série, evasão escolar, estrutura física inadequada e inúmeros outros problemas que se acumulam, dificultando o desenvolvimento de um ambiente de fato pedagógico.

Em 2018 tive um contato mais próximo com a docência no Ensino Superior enquanto professor substituto na Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL), especialmente no curso de Pedagogia. Tal experiência me oportunizou leituras mais críticas sobre a temática em questão, trabalhando com a disciplina Organização do Trabalho Pedagógico, História da Educação e outras disciplinas importantes nesse diálogo.

Participei de debates referentes aos problemas educacionais que me trouxeram inquietações que, na maioria das vezes, apontavam para problemas de natureza das políticas públicas.

Ao ingressar no Curso de Mestrado em Educação no Programa de Pós-Graduação (PPGFOPRED) na UFMA (2019), passei a integrar o Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED)¹, onde participei de importantes debates que agregavam conhecimento ao meu objeto de estudo. Em 2020, pude cursar a disciplina Tópicos de Gestão da Organização Escolar ministrada pelos professores Dr. Carlos André Sousa Dublante e Dr. Antonio Sousa Alves. Na oportunidade, conheci novos autores, que fizeram parte dessa escrita e que contribuíram com a produção desse estudo.

Soma-se a essas construções pessoais e profissionais o contato com a literatura de autores como: Abrúcio (1997); Alves (2018); Arroyo (2012); Barroso (2013); Batista (2008); Bittar (2007); Bresser-Pereira (1997); Cabral Neto e Castro (2011); Dourado (2013); Ferreira (2013); Freire (1996); Frigotto (2003); Heloani (2011); Libâneo (2001); Mészáros (2008); Minto (2012); Oliveira (2011); Paro (2015); Peroni (2012); Santos (2012); Souza (2006); Santos Filho (2013); Wood (2007), entre outros que, ao longo do trabalho, irão dialogar com os dados obtidos na pesquisa de campo, ampliando a discussão sobre o tema proposto.

1.2 Delimitação do problema de pesquisa

Após a década de 1990, pesquisas relacionadas às políticas públicas e a gestão democrática vêm crescendo devido às grandes mudanças que acontecem no cenário político e educacional. Segundo Dourado (2013, p. 95), “a relação entre o Estado e as políticas públicas nos anos 1990 tem sofrido novos contornos”. O capitalismo passa por uma crise estrutural, em que o neoliberalismo, a globalização e a reestruturação produtiva são respostas às tentativas de superação da crise. E nessa tentativa de superação, o discurso neoliberalista busca redefinir o papel do Estado na gestão das instituições públicas.

¹ O NEPED - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia é constituído por pesquisadores e estudantes de diferentes Estados do país, vinculados a instituições públicas em programas de graduação e pós-graduação. Formado em 2019, o grupo de pesquisa é liderado pelos professores Dr. Antonio Sousa Alves e Dra. Karla Bianca Freitas de Souza Monteiro. Vem desenvolvendo estudos e pesquisas com foco nas seguintes áreas: (a) Estado e democracia; (b) administração e gestão de sistemas e unidades escolares; (c) planejamento educacional; (d) financiamento da educação; (e) Formação de professores e práticas educativas. Tem como repercussões: (a) a análise do papel do Estado na implementação das políticas; (b) os efeitos das políticas educacionais nos indicadores de qualidade da educação; (c) as estratégias da gestão educacional e seus rebatimentos na escola pública; (d) a formação docente e as práticas educativas na escola pública.

No Brasil, segundo Dourado (2013), o argumento dos defensores da doutrina neoliberal era o de que enquanto o país não enxugasse a máquina estatal não conseguiria entrar no mundo competitivo dos grandes mercados. Para a teoria neoliberal, portanto, o Estado é responsável pela crise, pois gastou mais do que podia, sugerindo a ideia de Estado mínimo e propondo cada vez mais a concepção de que se faz necessária uma gestão de caráter mercadológico para resolver os problemas do fracasso das instituições públicas.

O pressuposto teórico-metodológico que embasa nossas pesquisas é o de que a política educacional é parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo. Portanto, o Estado não é entendido como uma abstração; é construído por sujeitos individuais e coletivos em um processo histórico de correlação de forças (PERONI, 2012, p. 20).

O movimento das políticas públicas tem sido marcado pela concepção de quase-mercado, o que, segundo Peroni (2012, p. 20), é uma “corrente neoliberal que propõe a aproximação cada vez maior entre as escolas públicas e os parâmetros de mercado”. Esse movimento é influenciado pela lógica do mercado e traz consigo elementos da gestão gerencial, o que acarreta profundas consequências para o desenvolvimento da gestão democrática. Como destaca Paro (2015, p. 61), “numa democracia, o público e o privado, como instâncias mutuamente determinantes, devem coexistir de modo que um não cerceie a liberdade do outro”.

A gestão gerencial “estratégica” de mercado valoriza o produto final ao invés do processo de construção democrático vivenciado pela comunidade escolar, trazendo elementos da lógica das empresas privadas com o discurso de substituir a prática do fracasso escolar pela cultura do sucesso. Nesse sentido, Alves (2018, p. 38) ressalta que é uma “gestão voltada para o resultado, para o controle e para o sucesso do aluno, reforçando a lógica da competitividade e de produtivismo próprios do mercado”.

No centro dessas discussões, o diretor escolar assume um importante papel nesta pesquisa, haja vista que ocupa a posição de chefia mais elevada na unidade de ensino. Histórica e culturalmente, esse sujeito tem assumido hierarquicamente a posição mais alta de liderança nas escolas. Penteado e Bezerra Neto (2012) destacam que já na Primeira República o diretor tinha inúmeras funções, como presidir a escola e fazer valer o regulamento, propor ao governo nomes para ocupar os cargos de magistério, assinar correspondência oficial e despachos, organizar o orçamento anual, fiscalizar o cumprimento dos programas de ensino, dentre outras.

No decorrer do século XX, no Brasil, o cargo de diretor escolar foi se constituindo legal e cientificamente, sendo que alguns decretos (principalmente no estado de São Paulo) passaram a exigir o concurso público para o provimento do cargo, e a administração escolar

passou a buscar nas teorias da administração geral técnicas mais eficientes, adequando essa gestão aos modelos capitalistas (PARO, 1987).

O período de redemocratização do Brasil foi marcado pela mobilização social em favor do direito ao voto e a condução democrática do Estado e suas políticas, dentre as quais, a luta pela gestão democrática da educação, tanto no sentido geral das políticas públicas, como em um sentido mais local das unidades de ensino (MINTO, 2012). Esse debate trouxe consigo importantes elementos a serem pensados, como a participação da comunidade escolar na gestão das escolas, o papel social da escola e as dimensões sociopolíticas, técnicas e pedagógicas do cargo de diretor escolar.

Para tanto, a gestão democrática nas escolas contribui diretamente para a construção da democratização da sociedade brasileira, exemplificando como um dos aspectos da gestão democrática a construção do Projeto Político-Pedagógico no coletivo. Ferreira (2013, p. 135) ratifica tal entendimento, afirmando que: “É por intermédio da elaboração conjunta desse projeto, a partir de objetivos comuns estabelecidos, examinados, definidos e incorporados pela coletividade docente, que o trabalho pedagógico/administrativo da escola será norteado e dirigido”.

Alguns aspectos da gestão democrática também se destacam como instrumentos que oportunizam aprendizagens para a construção da democracia, entre eles a eleição para diretores e a participação em Conselhos e colegiados. Para Libâneo (2001, p. 113-114), “por meio de canais de participação da comunidade, a escola deixa de ser uma redoma, um lugar fechado e separado da realidade, para conquistar o status de uma comunidade educativa que interage com a sociedade civil”.

Para Mészáros (2008), a influência do Estado na reprodução das relações de produção dentro do capital perpetua posição de dominação da burguesia sobre a classe proletarizada a partir da exploração de sua força de trabalho. Nesta mesma esteira, Frigotto (2003) debate sobre a educação como campo social de disputa hegemônica, e Arroyo (2012) destaca os aspectos da mercantilização da educação e sua sujeição à lógica da reprodução do capital.

Na concepção de gestão escolar, trazemos o conceito de gestão democrática que busca o reconhecimento da escola como espaço político e de integração, um espaço cultural de convivência e aprendizagem que promove o desenvolvimento pleno dos indivíduos, com o enfoque no trabalho coletivo e a participação da comunidade escolar. O gestor deve atuar como mediador das práticas escolares, instigando mudanças na visão coletiva de participação e pertencimento dentro do grupo escolar, visando a melhoria da qualidade da educação como também o exercício democrático, fruto do trabalho coletivo.

A concepção democrática-participativa baseia-se na relação orgânica entre a direção e participação do pessoal da escola. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de gestão em que as decisões são tomadas coletivamente e discutidas publicamente. Entretanto, uma vez tomadas as decisões coletivamente, advoga que cada membro da equipe assuma sua parte no trabalho, admitindo-se a coordenação e avaliação sistemática da operacionalização das decisões tomadas dentro de uma real diferenciação de funções e saberes (LIBÂNEO, 2001, p. 98).

Na gestão democrática, cada indivíduo desempenha uma função importante, em que a descentralização do poder de decisões se desdobra para que tanto o planejamento quanto as ações partam de direcionamentos coletivos, o que reforça a conquista da autonomia da escola, objetivando valorizar o processo em vez do produto. Nesses aspectos, a gestão democrática se diferencia da visão gerencial “estratégica” de mercado, que conforme Fonseca (2003, p. 1) “é centrada na racionalização dos gastos e na eficiência operacional”. Essa visão gerencial valoriza o produto final ao invés do processo de construção democrático vivenciado pela comunidade escolar.

Pretende-se com esta pesquisa responder ao seguinte questionamento: Qual o perfil do diretor escolar na rede pública municipal em Imperatriz/MA e quais as implicações do seu trabalho para a promoção da gestão democrática no espaço escolar?

A partir de tal problema, elabora-se alguns questionamentos para serem discutidos no percurso da pesquisa, como:

1. Quais são as principais ideias e concepções de gestão educacional que foram desenvolvidas no Brasil ao longo do século XX e seus efeitos para a escola?
2. Qual o tipo de gestão escolar está mais presente na rede municipal de Imperatriz/MA?
3. Quais as concepções dos diretores das escolas municipais a respeito de gestão democrática?
4. Quais aspectos da gestão democrática podem ser percebidos nas escolas municipais em Imperatriz/MA?

Diante dessa problemática e das questões norteadoras, a presente pesquisa tem por objetivo geral analisar o perfil do diretor escolar na rede pública municipal em Imperatriz/MA, buscando perceber as complexidades envolvidas na construção desse processo quanto ao perfil do diretor escolar, o quadro normativo e as condições político-institucionais referentes à gestão democrática.

Para o alcance do objetivo geral e construção da pesquisa é que esbocei os seguintes objetivos específicos:

1. Caracterizar um marco teórico acerca da gestão educacional, gestão escolar, gestão gerencial e gestão democrática do ensino público no âmbito da política educacional brasileira;
2. Investigar qual o tipo de gestão escolar está mais presente na rede municipal de Imperatriz/MA e as implicações decorrentes desse tipo de gestão;
3. Conhecer e analisar quais as concepções que os gestores das escolas municipais têm a respeito de gestão democrática;
4. Observar quais os aspectos da gestão democrática podem ser percebidos nas escolas municipais em Imperatriz/MA.

1.3 Procedimentos metodológicos

Os pressupostos teórico-metodológicos que embasam esta pesquisa estão pautados na perspectiva do diálogo entre o pesquisador e os sujeitos da pesquisa, em que o pesquisador, por meio de reflexões críticas, é o instrumento mais confiável para selecionar, analisar e interpretar os dados coletados. Para Bogdan e Biklen (1994, p. 48), “os materiais registados mecanicamente são revistos na sua totalidade pelo investigador, sendo o entendimento que este tem deles o instrumento-chave de análise”.

Tendo em vista a característica particular da temática, a abordagem da pesquisa é quanti-qualitativa², pois em um primeiro momento os indicadores de análise foram baseados em dados quantitativos e, em um segundo momento, foram analisados os dados qualitativos.

Como afirma Santos Filho (2013, p. 41), “A pesquisa quantitativa busca explicar as causas das mudanças nos fatos sociais, principalmente por meio de medida e análise quantitativa”. Contudo, entendendo que os dados por si só não são capazes de manifestar a intencionalidade dos fatos, e é aí que o uso da pesquisa qualitativa se reafirma na busca da interpretação dos resultados e a apreensão do objeto em sua complexidade. Santos Filho (2013, p. 49) destaca que “os métodos quantitativo e qualitativo não são incompatíveis; pelo contrário, estão intimamente imbricados e, portanto, podem ser usados pelos pesquisadores sem caírem

² “Na dinâmica dessa passagem, as características quantitativas tornam-se qualitativas e vice-versa, constituindo-se no processo da produção do conhecimento em categorias inseparáveis, embora opostas” (GAMBOA, 2013, p. 105).

em contradição epistemológica”. Nesta mesma perspectiva, Gamboa (2013, p. 103) ressalta que: “De fato, as duas dimensões não se opõem, mas se inter-relacionam como duas fases do real num movimento cumulativo e transformador, de tal maneira que não podemos concebê-las uma sem a outra, nem uma separada da outra”.

Para tanto, há um predomínio da metodologia qualitativa dada a natureza do objeto de estudo, uma vez que a análise dos dados buscou as informações que estavam nas entrelinhas, aprofundando as questões conceituais e triangulando os dados coletados, na tentativa de trazer significados a essa interpretação. Como bem destaca Triviños (2012, p. 138), “A técnica da triangulação tem por objetivo básico abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo”. Nesta perspectiva, Bogdan e Biklen (1994, p. 49) asseguram que: “A abordagem da investigação qualitativa exige que o mundo seja examinado com a ideia de que nada é trivial, que tudo tem potencial para constituir uma pista que nos permita estabelecer uma compreensão mais esclarecedora do nosso objecto [sic] de estudo”.

Assim, a pesquisa qualitativa permite entender a necessidade de um contato mais próximo entre o pesquisador e o ambiente pesquisado, bem como a apreensão da realidade nas dimensões sociais, culturais e institucionais de cada sujeito. Como destaca Zanatte (2017, p. 155), é o “colocar-se no papel do outro, ou seja, compreender a realidade pela visão dos pesquisados como forma de aproximação entre a vida e o que vai ser investigado”.

Segundo Bogdan e Biklen (1994), a investigação qualitativa possui algumas características principais: valoriza-se mais o processo do que os resultados ou simples produtos, a análise dos dados se dá de forma indutiva e o significado dos fatos tem importância vital. Desta forma, estas características destacadas direcionaram essa pesquisa.

Partindo da percepção de que as abordagens qualitativas e quantitativas não se excluem mutuamente e podem dialogar entre si, Gamboa (2013, p. 105) salienta que: “Na dinâmica dessa passagem, as características quantitativas tornam-se qualitativas e vice-versa, constituindo-se no processo de construção do conhecimento em categorias inseparáveis, embora opostas”.

Inicialmente, fizemos a análise de alguns documentos que nos permitiram conhecer um pouco mais sobre a Rede Municipal de Imperatriz/MA, dentre os quais: Lei nº 901/99, que trata da criação do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA; Regimento Escolar dos Estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2011); Plano Municipal de Educação 2014-2023; Lei nº 1.139/2005, que regulamenta o processo de eleição para diretores escolares; Edital nº 002/2020, que trata do último processo de eleição para diretores escolares.

Realizamos um levantamento do tipo *survey*, pois nos proporcionou um maior número de informações referentes à população envolvida na investigação (BABBBIE, 1999). A pesquisa de *survey*, segundo Babbie (1999), pode ser muito bem utilizada na investigação de vários temas sociais, principalmente quando combinada a outros métodos. Além do mais, é possível mensurar diversas variáveis nas pesquisas de *survey*, permitindo um olhar mais amplo do objeto investigado. Nessa etapa, trabalhamos com questionários fechados para os diretores das escolas pesquisadas.

Como *lôcus* da pesquisa, escolhemos a cidade de Imperatriz/MA, por além de ser um município de grande relevância no Estado do Maranhão e região Tocantina, ser o município de nossa vivência no ambiente escolar. Soma-se a essa questão o fato de esta pesquisa estar relacionada ao Projeto Universal de Pesquisa da Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA) que tem por título: Por dentro da escola pública: uma análise do perfil do diretor escolar, das condições político-pedagógicas e da gestão da escola.

Devido à situação pandêmica da COVID-19³ que estamos ainda vivenciando, tivemos que reorganizar nosso processo metodológico. Havíamos planejado utilizar as entrevistas semiestruturadas com a equipe técnica da Secretaria Municipal de Educação do município de Imperatriz (SEMED) na tentativa de identificar as ações de políticas públicas que o município tem desenvolvido, no sentido de entender o trabalho do diretor escolar e a constituição do perfil desse sujeito. Infelizmente, com as dificuldades da pandemia, não foi possível desenvolver tal ação.

Ainda no primeiro trimestre de 2021, tivemos que fazer uma adaptação ao questionário *survey* para os diretores escolares, que seria aplicado durante visitas a 20 (vinte) escolas municipais do ensino fundamental de 1º ao 5º ano na zona urbana. Como as escolas ficaram fechadas por conta da pandemia, precisamos continuar a pesquisa respeitando o isolamento social. Assim, com a lista de *e-mails* dos diretores escolares, cedida pela SEMED, enviamos o questionário elaborado no *google forms*⁴ para aproximadamente 50 contatos diferentes. Porém, tivemos o retorno de apenas 11 questionários respondidos, que nos auxiliaram na construção e

³ A Covid-19 é uma infecção respiratória aguda causada pelo coronavírus SARS-CoV-2, potencialmente grave, de elevada transmissibilidade e de distribuição global. O SARS-CoV-2 é um betacoronavírus descoberto em amostras de lavado bronco alveolar obtidas de pacientes com pneumonia de causa desconhecida na cidade de Wuhan, província de Hubei, China, em dezembro de 2019.

⁴ *Google Forms* é um aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo *Google*. Os usuários podem usá-lo para pesquisar e coletar informações sobre outras pessoas e também podem ser usados para questionários e formulários de registro.

análise do perfil desses diretores escolares, bem como os aspectos socioeconômicos, políticos, administrativos e pedagógicos de sua função.

Como bem destaca Gil (1999, p. 128), o questionário pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses”.

As análises que embasaram os resultados obtidos partem da perspectiva da análise do conteúdo por entender que este procedimento metodológico facilita a compreensão da leitura dos documentos e da análise das falas (mensagens) que estão presentes nas respostas de cada pesquisado. Para Franco (2008, p. 19): “O ponto de partida da Análise do conteúdo é a mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada. Necessariamente, ela expressa um significado e um sentido”.

É válido destacar que essas mensagens estão diretamente vinculadas ao contexto no qual seus produtores estão inseridos, contextos socioeconômicos, políticos e ideológicos. Portanto, a utilização dessa metodologia permitiu também compreender o perfil dos diretores escolares e seus espaços de atuação. Bardin (1977, p. 42) define a análise de conteúdo como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens”.

1.4 Estrutura do trabalho

Para atender aos objetivos propostos na pesquisa, a presente dissertação está organizada em três capítulos, antecidos por esta introdução e sucedidos por algumas conclusões.

O Capítulo 2, **As implicações conceituais das teorias da administração capitalista para a gestão escolar no Brasil**, apresenta as teorias da administração discutindo o taylorismo, fordismo e toyotismo, bem como seus mecanismos de exploração. Debate sobre a administração burocrática, Reforma do Estado de 1990, administração gerencial e a influência do mercado na gestão escolar. Reflete sobre os termos administração e gestão escolar, bem como a mudança de paradigmas e a dinâmica da realidade, conceituando a gestão democrática e identificando suas principais categorias.

O Capítulo 3, **Diretor escolar: gestor, gerente, burocrata, ou líder político?**, discute o papel do diretor escolar e as dimensões de suas atribuições; reflete sobre a direção como princípio e atributo da gestão democrática; apresenta um estudo sobre as formas de escolha do

diretor escolar, desde a livre indicação, o concurso e a eleição direta; compreende o caráter pedagógico do cargo de diretor escolar, bem como os aspectos administrativos e gerenciais da função.

O Capítulo 4, **Perfil do diretor escolar na rede pública municipal de Imperatriz/MA**, apresenta uma análise com base nos dados dos questionários *survey* para os diretores escolares e nos documentos pesquisados, identificando os dados socioeducacionais, descrevendo um breve histórico das formas de provimento ao cargo de diretor escolar, refletindo sobre o perfil dos processos de gestão escolar e apresentando um relatório descritivo do produto da pesquisa.

Ao final, expomos algumas conclusões em formato de pequenas sínteses construídas a partir de nosso amadurecimento teórico-metodológico, no sentido de responder às questões que nortearam nosso objeto de estudo.

2 AS IMPLICAÇÕES CONCEITUAIS DAS TEORIAS DA ADMINISTRAÇÃO CAPITALISTA PARA A GESTÃO ESCOLAR NO BRASIL

A Administração Escolar está, assim, organicamente ligada à totalidade social, onde ela se realiza e exerce sua ação e onde, ao mesmo tempo, encontra as fontes de seus condicionantes. Para um tratamento objetivo da atividade administrativa escolar é preciso, portanto, que a análise dos elementos mais especificamente relacionados à administração e à escola seja feita em íntima relação com o exame da maneira como está a sociedade organizada e das forças econômicas, políticas e sociais aí presentes (PARO, 1987).

No segundo capítulo, apresentamos as teorias da administração, os sistemas de gerenciamento e produção do capitalismo e seus mecanismos de exploração; discutimos sobre a administração burocrática, administração gerencial e a influência do mercado; distinguimos os termos de “administração” e “gestão escolar”, bem como a mudança de paradigmas e a dinâmica da realidade; refletimos sobre a Reforma do Estado de 1990 e suas influências na gestão escolar. Autores como Heloani (2011), Batista (2008), Oliveira (2004), Oliveira (2011), Paro (1987, 2015), Mézsáros (2008), Frigotto (2003), Ferreira (2012), Castro (2007), Alves (2018), Freire (1996), Minto (2012), Clemente (2015), Silva (2014), Barroso (2013), Libâneo (2001), Bresser-Pereira (1997), Dourado (2011), Peroni (2012), dentre outros, auxiliaram na construção deste capítulo.

2.1 Taylorismo, Fordismo e Toyotismo: modelos de produção e exploração da administração capitalista

Neste tópico, trataremos do desenvolvimento dos sistemas de gerenciamento de produção ao longo do processo metabólico do capitalismo, na tentativa de ampliar seus métodos de exploração em meio às crises financeiras que foram se estabelecendo no decorrer da história, principalmente ao longo do século XX. Dentre esses sistemas de gerenciamento, versaremos sobre o Taylorismo, Fordismo e Toyotismo, abordando os pontos importantes da reestruturação produtiva, quanto à segmentação e fragmentação de exploração social, bem como a racionalidade do trabalho e as estratégias da subordinação dos processos educativos ao capital.

2.1.1 A reestruturação produtiva: segmentação e fragmentação de exploração social

Ao final do século XIX e início do século XX, o capitalismo iniciava a sua segunda Revolução Industrial, segundo Heloani (2011). Começava a se desenvolver um novo padrão

tecnológico que modificaria consideravelmente os sistemas de gestão do trabalho. Foi um período marcado por recessão e reorganização da economia. Ainda conforme Heloani (2011, p.11) “A concentração de mercados permitiu a produção em série e os altos lucros. No nível da fábrica, a extensão do mercado exigiu a introdução de novos instrumentos de trabalho e a redefinição do trabalho para atender [...] ao novo ritmo de produção”. Esse foi o pano de fundo apropriado para o desenvolvimento dos novos sistemas de gestão ou administração científica⁵.

Ao longo da história, o capitalismo passa por processos metabólicos⁶, processos estes que se fazem necessários para a sua sobrevivência e expansão diante das crises vivenciadas, buscando sempre explorar o máximo possível para produzir cada vez mais. Neste conjunto de ideias, Batista (2008, p. 2) ressalta que:

A expansão do capitalismo a partir da permanente revolução de seus meios de produção carrega consigo um processo também permanente de transformação das relações de produção [...] transforma as formas de trabalho para torná-las adequadas à expansão, e, portanto, as relações sociais.

Assim, o taylorismo⁷ penetra nas fábricas com a proposta de elevar a acumulação do capital, intensificando o trabalho ao máximo possível e evitando o desperdício, utilizando os métodos de cronometrização dos tempos e movimentos dos trabalhadores. Para Taylor (1990, p. 26), “o objetivo mais importante de ambos, trabalhador e administração, deve ser a formação e o aperfeiçoamento do pessoal da empresa, de modo que os homens possam executar em ritmo

⁵ Silva (1960, p. 24-25) destaca que: “A Administração Científica tem sido considerada à luz de seu primeiro empenho, isto é, como técnica de poupar energias, e, ao mesmo tempo, de aumentar a produtividade, através de métodos científicos, aplicados nos lugares de trabalho, notadamente nas fábricas”. Para Vegara (1971, p. 45-46, *apud* HELOANI, 2011, p. 11), “A difusão do taylorismo, sob a forma de ‘organização científica do trabalho’, encontra sua explicação nas necessidades internas do capitalismo nos países mais avançados [...]. Como consequência, [sic] os problemas de preparação e organização do trabalho foram colocados como o centro dos problemas no interior das fábricas capitalistas”.

⁶ Mészáros (2008, p. 68) esclarece que: “As funções controladoras da reprodução metabólica social tiveram de ser separadas e postas em oposição à esmagadora maioria da humanidade, à qual se destinou a execução de tarefas subalternas num determinado sistema político e socioeconômico. No mesmo espírito, não só o controle do trabalho estruturalmente subordinado, mas também a dimensão do controle da educação”. Complementando o pensamento sobre os processos metabólicos do capital, Frigotto (2003, p. 62) destaca que: “a crise é um elemento constituinte, estrutural, do movimento cíclico da acumulação capitalista [...]. Ao tratar da especificidade do modo de produção capitalista, Marx [...] nos mostra que se trata de um modo social de organização cujo tecido estrutural do conjunto das relações sociais tem como objetivo central e permanente a maximização da acumulação do capital”.

⁷ Taylorismo: Sistema de racionalização do trabalho desenvolvido pelo engenheiro norte-americano Frederick Taylor (1856-1915) no início do século XX. Vale (1993, p. 5-6) aponta que: “Taylor [...] definiu cinco princípios destinados a “racionalizar” o trabalho nas oficinas do começo do atual século: a) estudo científico de cada tarefa a ser executada pelo trabalhador; b) seleção científica do trabalhador mais bem preparado para a execução da tarefa dentro do padrão predefinido; c) instrução e treinamento científicos do trabalhador selecionado; d) incentivo aos trabalhadores mediante elevações salariais (possíveis devido à maior produtividade obtida), mas unicamente dessa forma; e) busca de uma constante cooperação entre direção e trabalhadores”.

mais rápido e com maior eficiência os tipos mais elevados de trabalho”. Desse modo, Heloani (2011) entende que esse período foi caracterizado pela elevação do desemprego e a diminuição dos salários, sendo um momento de conflito aberto entre o capital e o trabalho, em que a extração da mais-valia seria ainda mais alta. Desta forma é que Batista (2008, p. 5) considera que:

A preocupação de Taylor também era o desperdício. As normas, princípios e leis “científicas” da administração do trabalho taylorista visaram, sobretudo, a exploração do trabalho em seu limite máximo, daí o estudo minucioso do tempo e movimentos, sendo um dos pontos fundamentais a separação entre os momentos de planejamento e execução do trabalho.

Na introdução dos métodos tayloristas, houve muitas divergências com os sindicatos, haja vista que a introdução dos cronometristas soavam como uma afronta à autonomia e criatividade do trabalhador. No entanto, para as indústrias representavam a padronização das tarefas aliadas ao combate ao desperdício. Conforme Heloani (2011, p. 17), “O controle de tempos e movimentos é justificado como fornecedor de economia de gestos e aumento da produtividade. Taylor enuncia o seu discurso como um projeto de cooperação entre capital e trabalho”.

Outro ponto questionado pelos sindicatos foi a divisão do trabalho: uns poucos faziam o trabalho intelectual, e outros faziam o trabalho mecânico. Nesse ponto, Taylor (1990, p. 42) afirma que: “O trabalho de cada operário é completamente planejado pela direção, pelo menos, com um dia de antecedência e cada home recebe [...] instruções escritas completas que minudenciam a tarefa de que é encarregado e também os meios usados para realizá-la”. Para tanto, Batista (2008, p. 5) adverte: “Vale destacar pontos fortemente evidenciados em ‘Princípios da Administração Científica’, [...] ao lado da divisão do trabalho intelectual e trabalho mecânico segundo critérios de inferioridade mental”. Neste ponto, os trabalhadores de ofício deixam de existir, sendo atropelados pelas máquinas-ferramentas especializadas.

Neste embate entre capital e trabalho, um cenário de resistência dos trabalhadores e sindicatos, o discurso de poder apontava para as vantagens de as maiores produções estarem associadas a maiores salários. Conforme Heloani (2011, p. 18), “O discurso da prosperidade se desdobra para a produção. A cooperação se converte em eficiência e aperfeiçoamento de pessoal”. Ainda Heloani (2011, p.19) adverte que: “Taylor inicia uma mudança estratégica no seu discurso de reciprocidade-cooperação entre trabalho e capital. Desse modo, orienta os enunciados de poder para a apropriação do saber”. Batista (2008, p. 5) concorda ao afirmar que: “Também as atividades gerenciais orientadas para a apropriação e sistematização do saber

tácito do trabalhador podem ser encontradas nos escritos de Taylor”.

A forma que o capital encontrou para se desviar da resistência dos sindicatos e se apropriar dos saberes tácitos dos operários foi por meio de recompensas e incentivos à competitividade. Segundo Heloani (2011), as sugestões e métodos mais eficientes poderiam receber premiações e recompensas, o que permitiria a administração científica modelizar a subjetividade do trabalhador. Para tanto, Batista (2008, p. 6) afirma que “o incentivo à competitividade e remuneração variável também estão presentes na administração taylorista do trabalho”. De tal modo, Taylor (1990, p. 42) considera que: “A tarefa é sempre regulada, de sorte que o homem, adaptado a ela, seja capaz de trabalhar durante muitos anos, feliz e próspero, sem sentir os prejuízos da fadiga”.

Gramsci (2008, p. 307, *apud* BATISTA, 2008, p. 7) faz uma crítica ao método taylorista a respeito da organização do trabalho e administração científica:

Taylor exprime com cinismo brutal o objetivo da sociedade americana: desenvolver ao máximo, no trabalhador, as atitudes maquinais e automáticas, romper o velho nexos psicofísico do trabalho profissional qualificado, que exigia uma determinada participação ativa da inteligência, da fantasia, da iniciativa do trabalhador, e reduzir as operações produtivas apenas ao aspecto físico maquinal. Mas, na realidade, não se trata de novidades originais, trata-se somente da fase mais recente de um longo processo que começou com o próprio nascimento do industrialismo, fase que é apenas mais intensa do que as precedentes e manifesta-se sob formas mais brutais, mas que também será superada com a criação de um novo nexos psicofísico de um tipo diferente dos precedentes e, indubitavelmente, superior.

Segundo Heloani (2011), a consolidação do taylorismo se deu nos anos 1920 nos Estados Unidos e Europa,. O autor destaca ainda que o taylorismo desempenhou uma função política de disciplinamento do trabalho. Assim, o taylorismo consiste na divisão do trabalho entre quem planeja e quem executa, bem como na especialização do trabalhador em uma só tarefa.

Paralelamente ao desenvolvimento do taylorismo, Henry Ford⁸ desenvolve a linha de montagem como uma nova proposta de gestão da produção. Nesse sentido, Batista (2008, p. 3) afirma que: “A indústria automobilística fordista sistematizou o trabalho mecanizado via esteira

⁸ Henry Ford (1863-1947): Norte-americano, empreendedor e engenheiro mecânico. Fundador da Ford Motor Company e pioneiro em montagem de automóveis em série. Criador do sistema de produção em série conhecido como Fordismo. Conforme Tenório (2012, p. 1.153): “Entre 1892 e 1896 constrói um automóvel peça por peça. Em 16 de junho de 1903 fundou a Ford Motor Co., com aproximadamente 125 empregados, colocando à venda, em outubro do mesmo ano, o primeiro carro. Cinco anos depois produz o famoso Modelo T (no Brasil ficou conhecido como Ford Bigode), atingindo entre 1908 e 1926 o recorde em vendas de 15 milhões de unidades. Em 1913 sua empresa já fabricava 800 carros por dia e em 1926, 23 anos após a inauguração da Ford Motor Co., possuía 88 usinas e empregava 150 mil pessoas, fabricando então 2 milhões de carros por ano”.

de montagem [...] ao lado dos métodos desenvolvidos por F. Taylor”. Deste modo, o fordismo é considerado um aprimoramento do taylorismo, conciliando a prática do sistema taylorista com o desenvolvimento do maquinário nas fábricas. Desenvolveu-se também no início do século XX, e segundo Tenório (2011, p. 1156) “não ficou restrito ao ambiente norte-americano, [...] Inglaterra, Itália, França, Alemanha e Rússia, nos anos 1920, e de maneira mais acentuada após a Segunda Guerra Mundial, empregavam o fordismo como método de gestão empresarial”. Nesta mesma esteira, Cocco (2012, p. 104) complementa o pensamento: “A partir da segunda metade dos anos 1930 [...] Com a derrota da Alemanha, o modelo americano torna-se o paradigma de referência de um processo de reconstrução das economias europeias fortemente marcado pela ativa intervenção do Estado na regulação econômica”.

A proposta inicial do fordismo⁹ foi limitar o deslocamento do trabalhador no interior da fábrica por meio de uma esteira que passa a levar o material de trabalho até ele. O trabalho passa a ser dividido de tal maneira que o trabalhador é abastecido com as peças necessárias para a sua montagem. A administração do tempo deixa de ser individual e passa a ser coletiva, sendo a esteira a responsável por impor o ritmo do trabalho. Batista (2008, p. 2-3) assevera que: “Em cada momento de desenvolvimento das forças produtivas as relações de trabalho correspondentes criam e recriam o campo de batalha dos detentores dos meios de produção e vendedores de força de trabalho”. Heloani (2011, p. 46) adverte: “A estratégia implícita da reorganização do trabalho proposta através do parcelamento das tarefas e dos sistemas rolantes de abastecimento de peças pretende obscurecer a dependência do capital em relação ao trabalho”.

O fordismo incentivava o aumento da produtividade proporcional ao aumento do salário, sugerindo uma certa “sociedade” entre o patrão e o empregado, de modo que a subordinação da força de trabalho aos fatigantes ritmos da produção foram se moldando e se organizando baseados na lógica dos pagamentos de altos salários. Batista (2008, p. 5) ressalta: “O Estado arrecadava os impostos e assegurava certos direitos trabalhistas, o patronato se comprometia com o pagamento dos altos salários inspirados no modelo produtivo de Ford e os trabalhadores suportavam as formas fordistas-tayloristas de exploração”.

⁹ Fordismo: “Como paradigma gerencial, o fordismo surge no setor secundário da economia e mais especificamente na indústria automobilística. Seu conteúdo é originado em uma fábrica de veículos, passando a fazer ‘escola’ nos demais setores econômicos” (TENÓRIO, 2012, p. 1151). Para Cocco (2012, p. 106): “O fordismo qualifica-se, portanto, pela articulação entre um ‘regime de acumulação’ (taylorista) e um ‘modo de regulação’ de repartição dos ganhos de produtividade. [...] Pois o cerne do mecanismo fordista encontra-se na dinâmica dos ganhos de produtividade, da qual depende o crescimento, simultâneo e independente, da acumulação e dos salários reais”.

O aumento dos salários não foi suficiente para a adesão plena dos trabalhadores em meio à estressante disciplina imposta pelas esteiras de produção, levando as empresas a incorporarem alguns “programas sociais” como meio de harmonizar sua relação com o trabalhador. Braga (1995, p. 96, *apud* BATISTA, 2008, p. 5) explica que: “O modelo de produção em massa fordista foi universalizado e combinado com as técnicas de administração científica tayloristas, ao passo que foram ampliados diversos direitos sociais, o que suavizou temporariamente o conflito inerente à relação capital-trabalho”.

Percebemos, nestas propostas, tentativas de escamoteamento do conflito capital-trabalho. Assim, no fordismo podem ser verificados alguns efeitos do trabalho parcelado sobre o trabalhador, como um processo de adestramento e robotização, que agora já não pensa suas ações, mas somente as executa no mesmo ritmo e padrão já previamente estabelecido. Batista (2008, p. 7) ressalta que: “Pela comparação entre as técnicas de Ford e Taylor, a separação entre execução e planejamento, fragmentação e tempo controlado do trabalho se mantêm na produção em massa fordista, dando continuidade ao modelo de acumulação capitalista concentrado na exploração do trabalho”. Nesta mesma esteira, Martins (2002, p. 211) considera que o taylorismo “aliado ao fordismo, sacralizou a separação entre concepção e execução, além de introduzir tempo, espaço e movimentos rígidos na organização do trabalho”.

A década de 1960 começa a sinalizar a crise da base socioeconômica que sustentava o desenvolvimento do fordismo nas fábricas. A Europa se reconstrói após o fim da Segunda Guerra Mundial e passa a competir no mercado internacional com os Estados Unidos. Assim é que os empresários americanos resistem ao repasse da produtividade aos salários na busca pela redução dos custos de funcionamento. Para Heloani (2011, p. 75), a “nova geração de trabalhadores que entrava no mercado de trabalho estava habituada a padrões relativamente elevados de consumo e com um nível educacional que se chocava com as exigências idiotizantes da organização do trabalho”. Esse choque causou uma fuga do trabalho, pois os jovens se recusaram em aceitar as condições desumanas oferecidas nas fábricas.

Heloani (2011) considera que essa crise da organização do trabalho foi, de certa forma, uma surpresa para o capital; essa fuga do trabalho acarretou uma queda na produção. Mais uma vez o capital sofre um processo metabólico e encontra saída movendo seu pátio fabril para alguns países em desenvolvimento, onde consegue uma mão de obra mais barata e mais fácil de ser explorada, e passa também a importar alguns produtos do Japão.

Com este cenário de recessão, as fábricas não conseguem sustentar os salários altos e muito menos os programas sociais aos trabalhadores. O fordismo entra em crise, pois sem altos salários e benefícios ao trabalhador não haveria grande quantidade de pessoas consumindo sua

produção em massa. Para tanto, conforme Heloani (2011), a forma de produção deveria ser repensada, concentrando a atenção à sociedade de consumo nos segmentos de maior renda.

A década de 1970 foi marcada por uma ofensiva do capital na tentativa de reorganizar a produção. Como adverte Heloani (2011, p.85): “Poderíamos dizer que, em certa medida, esta ofensiva do capital significou passar da redução de salários à redução do emprego”. É nesta busca por cortes de gastos e tendo que lidar com as consequências da “fuga do trabalho” que o capital busca sua solução na mão de obra barata chinesa.

Em meio a este momento de reestruturação do pós-fordismo vivenciado na década de 1980, Heloani (2011, p. 92) explica que: “O pós-fordismo significa a consolidação da ofensiva empresarial em pelo menos três itens: a desindexação dos salários, a produção internacionalizada e o ‘Estado-Previdência’ reduzido a alguns poucos programas”. Outro movimento importante a ser destacado foi a transição dos investimentos da produção para o setor de serviços, ou setor terciário, bem como a alteração nas formas de divisão do trabalho e formas de gestão da produção. Mais uma vez, foram alteradas as formas de exercício de poder, a internalização das normas passa a ser mais importante que a repressão de fato. Como afirma Heloani (2011), a empresa neocapitalista passa a assumir essa gestão da dimensão psicológica de dominação. A respeito dessas mudanças no processo de gestão do trabalho, Batista (2008, p. 8) ressalta que:

A ampliação do conteúdo, alternância e rodízio das tarefas, juntamente com a formação de equipes dotadas de uma relativa liberdade de organização do trabalho, promoveram aumento no grau de satisfação dos trabalhadores com a atividade, bem como a “captura” da subjetividade do trabalhador a partir de seu envolvimento com a tarefa.

Foram experiências de pequenas alterações na fábrica que buscaram atrair os jovens da classe operária. Assim, a empresa pós-fordista deveria apresentar características competitivas e flexíveis, desenvolver as atividades cognitivas e criativas por parte dos funcionários. Heloani (2011, p. 96) chama a atenção para o fato de que “ao lado da autonomia concedida, a organização constrói situações que levam os indivíduos a assimilarem as regras de funcionamento da companhia, a incorporarem-nas como elemento de sua percepção, e por último, a reordenarem até a sua subjetividade”. Alteram-se os enunciados de poder de ordens por regras, oferecendo uma visão mais sofisticada de dominação. Agora esse trabalhador não só executa, como também precisa pensar suas ações. Aquilo que o taylorismo havia separado precisa ser conjugado nesse momento de pós-fordismo.

Como bem destaca Batista (2008, p. 8):

Este período de reestruturação produtiva do capitalismo promoveu mais uma alteração nas formas das relações de trabalho. O operário se complexizou em operário supervisor da máquina, o que reduziu significativamente o poder operário por um lado, ao mesmo tempo em que o capital passou a depender cada vez mais da dimensão subjetiva do trabalhador.

A subordinação do trabalho ao capital vai acontecendo de forma subjetiva, afetiva e psicológica, à medida que os significados são internalizados pelo trabalhador. Para tanto, o controle da subjetividade não se propõe a romper com um instrumento de dominação. Conforme Batista (2008, p. 2):

Os métodos de gestão atuam como disciplinadores do trabalho e extrapolam a dinâmica do processo produtivo. Fordismo, taylorismo e toyotismo são expressões particulares de um mesmo fenômeno: o controle do processo de trabalho pela dinâmica da acumulação capitalista.

Nesse ambiente de transição e mudanças do processo de organização econômica é que surge o toyotismo¹⁰, primeiramente no Japão, e depois multiplicado nos Estados Unidos, Europa e também no Brasil. Batista (2008, p. 8) considera que: “A [...] Toyota sistematizou o conjunto administrativo-operacional-produtivo deste momento da relação capital-trabalho, sobretudo porque a ideologia gerencial que deu o suporte “teórico” para a universalização das práticas já estava pronta”. Entendendo esse sistema de gestão como uma possibilidade de resposta aos desafios propostos pela crise do capitalismo, Oliveira (2004, p. 10) afirma que:

[...] se trata de um pioneirismo que consegue aliar crescimento continuado da produtividade e reafirmar a subordinação do trabalho na medida em que introduz as divisões internas e a competição no centro do coletivo de trabalho, varrendo as posturas classistas do centro de luta pela oposição, confinando o potencial contestatório à parceria na fábrica e ao colaboracionismo político na sociedade.

Assim, Batista (2008) explica que o toyotismo foi uma sofisticação das características de gerenciamento da produção já introduzidas por Taylor e Ford, para tanto, seu início não

¹⁰ Toyotismo: Sistema de produção industrial de mercadorias que sucedeu o Fordismo a partir da década de 1970, foi desenvolvido no Japão no período pós-guerra. Destacou-se por romper com o padrão de produção em massa, substituindo a quantidade pela eficiência, ou seja, a produção acontece de acordo com a demanda. Seu criador é Taiichi Ohno (1912-1990), que produziu o livro *O Sistema Toyota de Produção*: além da produção em larga escala. Para Alves (2011, p. 43-44): “O toyotismo é a ‘ideologia orgânica’ do novo complexo de reestruturação produtiva do capital que encontra nas novas tecnologias da informação e comunicação e no sociometabolismo da barbárie, a materialidade sociotécnica (e psicossocial) adequada à nova produção de mercadorias. Existe uma intensa sinergia entre inovações organizacionais, inovações tecnológicas e inovações sociometabólicas, construindo o novo empreendimento capitalista que coloca novos elementos para a luta de classes no século XXI. Esta é a marca da cooperação complexa da nova produção do capital [...] o pressuposto essencial do novo modelo de gestão da produção capitalista é a ‘captura’ da subjetividade do trabalho vivo”.

aconteceu na década de 1970, mas já estavam em processo de desenvolvimento e somente foram incitadas e promovidas de forma sistemática no pico da crise do capital, ultrapassaram a esfera econômica, abarcando todas as relações sociais no plano político, ideológico e cultural.

Portanto, Alves (2011) destaca que taylorismo e fordismo marcaram a reestruturação produtiva da maior parte século XX, alterando a morfologia da produção de mercadoria em diversos setores da indústria e dos serviços. O fordismo modificou de forma expressiva a vida social, alterando as condições de produção na sociedade. O toyotismo é, sobretudo, mais um elemento compositivo do extenso processo de racionalização do trabalho.

Por conseguinte, Alves (2011, p. 16) afirma que: “No decorrer dos anos 1980, o toyotismo tende a assumir valor universal, surgindo como ‘produção enxuta’ [...] uma nova racionalidade produtiva do capital em sua etapa de mundialização”¹¹. De modo que se propõe a superar o modelo de produção em massa eliminando toda possibilidade de desperdício, sendo possível analisar todos os processos da produção impedindo a propagação da falha em larga escala. Conforme Oliveira (2004, p. 14), “o fordismo foi classificado como rígido, como a camisa de força do capitalismo, dando lugar à discussão sobre a flexibilidade¹² da produção enxuta¹³, a acumulação flexível¹⁴, peças conceituais que preencheram a narrativa teórica da década de 1990”.

Nesta mesma esteira, Batista (2008, p. 10) esclarece que:

¹¹ A mundialização do capital, segundo Chesnais (1998, p. 185), “deve ser doravante compreendida como algo mais – ou mesmo outra coisa – do que uma simples fase a mais no processo de internacionalização do capital iniciado há mais de um século [...]. O termo ‘mundialização do capital’ designa o quadro político e institucional no qual um modo específico de funcionamento do capitalismo foi se constituindo desde o início dos anos 80, em decorrência das políticas de liberalização e de desregulamentação das trocas, do trabalho e das finanças adotadas pelos governos dos países industriais, encabeçados pelos Estados Unidos e pela Grã-Bretanha”.

¹² Em sua abordagem da flexibilidade, Robert Boyer concentra-se tão-somente na flexibilidade do trabalho, enumerando-a em cinco dimensões: a flexibilidade inerente à organização da produção, à mobilidade interna dos trabalhadores, aos contratos de trabalho, à relação salarial e à regulamentação trabalhista. “[...] O que Harvey denomina de acumulação flexível é uma nova ofensiva do capital nas várias instâncias do ser social, visando a construir um novo controle sociometabólico do capital adequado às condições de sua crise estrutural e crise de sobreacumulação” (ALVES, 2011, p. 17-18).

¹³ “No decorrer da década de 1980, o toyotismo apareceu na concepção de *lean production*, tendo sido adotado por várias empresas dos mais diversos ramos de produção capitalista. [...] Na medida em que o Sistema Toyota de Produção se dissemina pelo mundo do capital, adaptando-se (e intervindo) no cenário do seu sociometabolismo, ele torna-se toyotismo ou novo modelo de produção flexível” (ALVES, 2011, p. 44-45). Para tanto: “[...] a fábrica toyotista é uma fábrica enxuta. É a *lean production* que explica o processo de desconcentração e até mesmo de desaglomeração das grandes unidades produtivas, da descentralização de sua gestão, cujo controle pela matriz torna-se possível graças ao desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação” (p. 49).

¹⁴ “Segundo David Harvey, a acumulação flexível caracteriza-se a partir do confronto direto com a rigidez do fordismo. Aquela se apoiaria na ‘flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo’ e ‘caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional’” (ALVES, 2011, p. 13).

O modo tradicional de fornecer materiais a partir do processo inicial para o processo final da produção foi transferido no sentido inverso, sendo interrompido em situações de irregularidades, eliminando o desperdício da produção em massa convencional e potencializando a força de trabalho na supervisão de várias máquinas ao mesmo tempo. Tais fundamentos desenvolveram a idéia do trabalho em equipe, dos círculos de controle da qualidade (CCQs), da multifuncionalidade, da flexibilidade e do estímulo à iniciativa do trabalhador, e que já estavam presentes no modelo fordista, ainda que de forma embrionária e não sistematizada.

Na década de 1990, o mundo vivenciava a era da modernização tecnológica com novas formas de gestão colaborativa e flexível, com produções em pequenos lotes, incentivo ao trabalho em equipe e ao trabalhador polivalente, participativo aos projetos da empresa, mas que devia competir por seu espaço com os colegas de trabalho. Esse sistema de gestão buscava o envolvimento individualizado do trabalhador somado ao compromisso do trabalho em equipe. Batista (2008, p. 10) esclarece que: “A apropriação do saber tácito do trabalhador também foi sistematizada para padronizar as operações, e o princípio de combinar trabalho em equipe e habilidade individual proporcionou o desenvolvimento das aptidões individuais até a mais plena capacidade”.

Neste período, a expressão “qualidade total”¹⁵ ganhava força e buscava-se mais do que nunca uma elevação da produção com o menor índice de desperdício possível, estando tudo isso aliado ao ideário neoliberal que buscava superar a crise do capital. Sobre esse período, Oliveira (2004, p. 73 e 74) elucida que o Brasil “privatizou empresas públicas e legitimou práticas empresariais alimentadoras da precarização das relações de trabalho. Essas modificações repercutiram ainda sobre a reespecialização do processo industrial, a fragilização dos sindicatos, o desemprego em massa”. Todo esse cenário corroborou para que o trabalhador se tornasse cooperativo com o novo projeto de gestão de acumulação flexível. Batista (2008, p. 10) ressalta que: “A nova lógica impôs aos operários um sistema de gestão total que incorporava ao trabalho repetitivo o trabalho multifuncional, intensificando a atividade do trabalho e penetrando na “alma” do trabalhador”.

¹⁵ Qualidade Total ou *Total quality Management – TQM*: “foi na iniciativa privada que nasceu a abordagem da administração da qualidade total ou *Total Quality Management – TQM*, que posteriormente foi inserida no setor público. Nas empresas privadas, a razão da mudança foi o aumento da concorrência e do nível de exigência dos consumidores. Desta maneira, os empresários tiveram que elevar a qualidade de seus produtos para sobreviver no mercado. Portanto, a busca permanente da qualidade tem uma relação direta com o direcionamento da produção para os anseios dos consumidores. [...] No setor público aconteceu um fenômeno semelhante. A introdução da perspectiva de qualidade surgiu quase no mesmo momento em que a administração pública voltava suas atenções aos clientes/consumidores” (ABRÚCIO, 1997, p. 21). Santos (2008, p. 2) sustenta que: “[...] qualidade total, aqui entendida como atendimento competente para satisfação dos clientes, com a participação dos atores envolvidos, liderados pelo gerente, o qual mobiliza esforços, atribui responsabilidades, delega competências, motiva, ouve sugestões, transforma grupos em equipes, na direção de um padrão de desempenho ‘zero defeito’”.

Oliveira (2004) chama atenção para a particularidade brasileira deste movimento, que conseguiu intensificar ainda mais a exploração do trabalho, escamotear a captura da subjetividade operária, bem como aumentar a subordinação do país aos interesses das nações capitalistas. Não havia um plano de segurança para o trabalhador, a flexibilidade do trabalho resultou em desmantelamento das garantias e direitos antes conquistados pelo movimento social organizado. Assim, para garantir o seu trabalho, o trabalhador submete-se à polivalência e multitarefas, difunde-se uma ideia de trabalhador colaborador, como se fosse um “consenso” entre eles. Oliveira (2004, p. 77) adverte que: “Este processo é bastante perverso já que [...] transforma o trabalhador de especialista do nada em incompetente do tudo, mas forma os ‘generalistas dedicados, inclinados a aprender várias habilidades e aplicá-las num ambiente de equipe’, fazendo o sucesso da produção enxuta”.

De tal modo, Batista (2008) considera que o toyotismo foi o acabamento da ideologia gerencial, em que as formas de gestão do fordismo e do taylorismo continuaram existindo, passando a um nível de controle social. Ainda sobre a temática, Batista (2008, p. 11) complementa que: “Não só os rodízios e ampliações do conteúdo das tarefas foram sofisticados na multifuncionalidade e pluriespecialização, mas, sobretudo, a dimensão subjetiva dos trabalhadores se tornou essencial para manter o fluxo de produção em níveis mínimos para a acumulação capitalista”.

Houve uma combinação do pensamento neoliberal com a acumulação flexível. Essa reestruturação nos moldes do toyotismo por meio da “empresa enxuta” conduziu a uma cooptação por parte dos trabalhadores, atualizando sutilmente as formas de extração da mais-valia. Oliveira (2004, p. 85) esclarece que: “Sob a aparência da busca do ideal de criar uma imagem de grande família para a empresa, o que estava em andamento era a montagem de um tipo de gerenciamento pelo consenso”. No entanto, este consenso não foi construído pelas pessoas envolvidas e muito menos está presente nos locais de trabalho, mas foi desenvolvido como uma opção política e estratégica na luta contra qualquer possível resistência. Para tanto, Oliveira (2004, p. 100) entende que:

O Brasil entrou no vendaval das reformas visando à recomposição do processo de acumulação capitalista, buscando capacitar-se para uma fase de crescimento nos moldes requeridos pela ordem mundial, através da reestruturação da sua base produtiva e da implantação do ideário neoliberal.

Esse processo torneou todo o projeto de subordinação do trabalho ao compasso próprio do mercado. Vale ressaltar que tal torneamento influenciou também o setor público, que foi

reduzido e enxugado com a Reforma do Estado de 1990, que será mais bem tratada em tópico específico deste capítulo. Batista (2008, p. 11) conclui que:

Comparado à rigidez da organização do trabalho taylorista-fordista, o toyotismo pode parecer um modelo de produção e gerenciamento da força de trabalho melhor, e de fato o é. Mas não para os trabalhadores, e sim para o capital, pois [...] ampliou as dimensões da exploração da força de trabalho.

Como já dito acima, esses métodos de gestão estão a serviço do capital, atuando como disciplinadores e controladores do trabalho, operando diretamente na apropriação da subjetividade do trabalhador. Todas essas reflexões sobre esses diferentes métodos de gestão do trabalho influenciaram sobremaneira a gestão nas escolas, que aos poucos foi se reconfigurando e se adaptando aos moldes do mercado.

2.1.2 A racionalidade do trabalho e as estratégias da subordinação dos processos educativos ao capital

As concepções, conceitos e princípios da Administração Científica passam a ser adaptados para o palco da Administração da Educação e da Administração Pública. Não se desenvolveu uma teoria específica para a Administração Escolar, ao contrário, para Oliveira (2011, p. 96), “Na educação, especialmente na Administração Escolar, verifica-se a transposição de teorias e modelos de organização e administração empresariais e burocráticos para a escola como uma atitude frequente”. Alguns conceitos vão sendo importados das teorias administrativas para as teorias pedagógicas como se tivessem o mesmo significado nos dois contextos: termos esses como eficiência, eficácia, excelência, qualidade total e produtividade.

Diante desta adaptação, muitos conceitos passam a ser ressignificados pela lógica do capital por meio de ideias importadas do mundo empresarial. Tais adaptações podem ser percebidas nas políticas educacionais propostas e nas reformas da legislação. Ferreira (2012, p. 10) adverte que “[...] as profundas transformações no mundo do trabalho e nas relações sociais vêm causando impactos desestabilizadores à humanidade [...] exigindo novos conteúdos de formação, novas formas de organização da gestão da Educação”. Paro (2015, p.51) concorda, afirmando que: “as condutas, as maneiras de agir e de resolver problemas e tomar decisões no âmbito da produção econômica acabam se espalhando por todo o corpo social, servindo de paradigma para as relações humanas e sociais, sejam elas econômicas ou não”.

Estas transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho influenciam diretamente o processo educativo e suas formas de gestão, o que compromete o modo como se ensina, para quem se ensina e com qual finalidade se ensina. Estas formas de gestão apontam para que projeto de sociedade se propõe construir por meio da educação, para tanto: é uma escola que inclui ou exclui? É uma escola que promove a democratização dos espaços de participação ou fortalece o autoritarismo e a opressão? É uma escola que promove a autonomia ou a servidão e dependência? É uma escola comprometida com a reprodução da sociedade atual ou uma escola que assume como compromisso a transformação social?

Sobre o tema, Paro (1987, p. 13) elucida que:

A atividade administrativa não se dá no vazio, mas em condições históricas determinadas para atender a necessidades e interesses de pessoas e grupos. Da mesma forma, a educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes numa determinada situação histórica.

Assim, no decorrer deste capítulo discutiremos os desdobramentos dos sistemas de gestão que, historicamente subordinados ao capital, influenciaram a educação em seus objetivos, finalidades e formas de organização.

2.2 A administração burocrática da educação

A administração burocrática¹⁶ é considerada a base do Estado capitalista moderno no período Pós-Segunda Guerra Mundial. Pautada na defesa do intervencionismo estatal, este sistema administrativo se propunha a romper com os princípios clássicos do liberalismo econômico (CASTRO, 2007). A Administração burocrática se fundamenta nos trabalhos de Max Weber¹⁷ sobre a Sociologia da Burocracia, visto que as teorias clássicas liberais já não respondiam aos conflitos instaurados nos sistemas de produção.

Devido à crise do capital¹⁸ no início do século XX, a Administração Pública precisou interferir nas relações econômicas – este Estado Interventor ficou também conhecido como

¹⁶ “É preciso considerarmos que a Burocracia não é um modelo de gestão, mas parte intrínseca de um Sistema de Dominação, importante para sua manutenção e ampliação” (SANTOS, 2012, p. 103).

¹⁷ Maximilian Weber (1864-1920), economista, jurista e sociólogo alemão que desenvolveu a Sociologia da Burocracia. Seus escritos contribuíram sobremaneira para a teoria das organizações. Entre suas principais obras, estão A ética protestante e o espírito do capitalismo, Economia e sociedade e Metodologia das Ciências Sociais.

¹⁸ Frigotto (2003, p. 65-66) considera que: “O caráter contraditório (de crise portanto) do modo de produção capitalista explicita-se, historicamente e em formações sociais específicas, de formas e conteúdos diversos,

Estado do Bem-Estar¹⁹. Foi um período em que, especialmente nos países desenvolvidos, houve uma ampliação dos direitos sociais, ampliação da oferta de emprego e um significativo crescimento econômico. Bresser-Pereira (1997, p. 9) considera como “Estado Social-Burocrático: social porque assume o papel de garantir os direitos sociais e o pleno-emprego; burocrático, porque o faz através da contratação direta de burocratas”.

A Administração Burocrática foi fundamentada também nas estratégias keynesianas²⁰ congregadas ao fordismo, tomando por apoio exercícios de controle do trabalho, consumo, tecnologias e relações de poder político-econômico. Para Castro (2007, p. 117), “essa expansão fenomenal deveu-se a uma série de compromissos e reposicionamentos por parte dos atores envolvidos no processo: o Estado, o capital corporativo e o trabalho organizado”.

A organização burocrática²¹ pautava-se em uma série de normas e princípios baseados em um sistema racional-instrumental, buscando uma organização de caráter formal e impessoal no sentido de atingir objetivos previamente formalizados. Quanto à estrutura burocrática, Castro (2007, p. 118) destaca que “regia-se por uma série de normas ou princípios e implicava,

porém, inexoravelmente, pela sua própria virtude de potenciar as forças produtivas e por sua impossibilidade de romper as relações sociais de exclusão [...] Paradoxalmente, mesmo com mais de dois terços da humanidade passando fome ou morrendo de fome, a crise do capital é, hoje, de superacumulação estatalmente regulada. [...] A crise está, pois, organicamente engendrada na natureza das relações sociais capitalistas [...] As crises de 1914, 1929 e agora a crise que se apresenta de forma brutal dos anos 70/90, exemplificam estas erupções violentas de um processo de crises cíclicas. [...] Trata-se, pois, de crises que têm uma mesma gênese estrutural, mas que cada vez traz uma materialidade específica”.

¹⁹ Estado de Bem-Estar Social (*Welfare State*): “[...] assentado na idéia [sic] de prestação de serviços por parte do Estado, de forma a compensar a desigualdade na distribuição do produto social. Neste período, a prosperidade esteve alicerçada no compromisso social para a ampliação dos direitos básicos da população” (ARAGÃO, 1997, p. 105). Nos princípios deste Estado de Bem-Estar, os indivíduos deveriam ter seus direitos garantidos pelo Estado desde o nascimento até a morte. Uma de suas características marcantes é o seu intervencionismo na economia e na prestação dos serviços sociais. Este tipo de Estado desenvolveu-se, principalmente, nos Estados Unidos e na Europa ocidental, tendo início da década de 1930 com o programa de recuperação econômica nos Estados Unidos, e teve seu esgotamento no início da década de 1970, com a crise do petróleo.

²⁰ Keynesianismo é uma teoria político-econômica oposta ao liberalismo. A Teoria Keynesiana considera que o Estado tem um importante papel interventor na organização de um país. Sobre o tema, Alves (2015, p. 59) esclarece que: “Jonh Maynard Keynes (1883-1946) defende a intervenção direta do Estado na economia. Assim, no período de 1930 até os meados dos anos 1970, do século XX, as ideias de Keynes acerca da intervenção direta do Estado sobre a economia foram validadas, com a finalidade de sustentar o crescimento econômico”. Montañó e Duriguetto (2011, p. 57) ressaltam que: “Keynes não apresenta, assim, uma teoria sobre o Estado, mas uma proposta sobre o papel do Estado para ‘salvar o capitalismo’ de suas deficiências naturais. Ele concebe o Estado como um instrumento a serviço da economia, do equilíbrio econômico entre a oferta e a demanda, da superação da crise”.

²¹ Santos (2012, p. 100) contextualiza: “[...] no Brasil, podemos situar a burocracia na administração pública de forma mais sistematizada a partir do primeiro governo de Getúlio Vargas, em 1936, com a reforma administrativa do Estado, considerada [...] como um marco na modernização do Estado brasileiro”. E segue, afirmando: “Precisamos desse modo, compreender a burocracia, suas determinações, seu movimento, começando, a conceituá-la, como: uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência no alcance dos objetivos” (p. 101).

necessariamente, a criação de um aparato administrativo, com técnicos altamente especializados, distribuídos por cargos organizados numa hierarquia com limites definidos de autoridade”.

Castro (2007) ressalta que Max Weber entendia que a administração burocrática era de fato mais eficiente, visto que proporciona padronização e a igualdade no tratamento, na divisão sistemática do trabalho, um alto grau de hierarquia e onde seus administradores são nomeados por competência ao invés de terem seus cargos herdados como na gestão patrimonialista²². A administração burocrática tem sua natureza hierárquica, o que a faz com que se organize em pirâmide num processo de departamentalização e dominação²³. Sobre a Administração Burocrática e a educação, Messas (2007, p. 43) ressalta que: “A Teoria da Burocracia repercute no âmbito da Administração da Educação, tendo em vista, que [...] enquanto modelo de regulação e exercício de poder na organização, faz-se presente na estrutura e na administração dos órgãos que compõem o sistema educacional em geral”.

Para tanto, este modelo de administração sofre de grandes questionamentos à medida que o capitalismo vive um processo de recessão e crise financeira, em que o Estado interventor se encontra na condição de não poder mais subsidiar os serviços sociais bem como dar suporte ao desenvolvimento econômico²⁴. Neste embalo, o movimento neoliberal questiona sua rigidez e incapacidade de dar conta das questões da sociedade contemporânea. Para tanto, Brulon,

²² Na gestão patrimonialista percebe-se uma intensa confusão entre o público e o privado, os agentes públicos agem com foco nos interesses pessoais favorecendo o nepotismo, desvios de finalidade e corrupção. Neste sentido, Alves (2015, p. 73) destaca que: “Para Max Weber, o patrimonialismo é um modo de exercício legítimo de poder político, ancorado no tipo de ‘dominação tradicional’. Para ele a obediência ao chefe político está assegurada por um dos sistemas de dominação legítima: a ‘dominação carismática’, a ‘dominação racional-legal’ ou a ‘dominação tradicional’”. Segue esclarecendo que: “No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas” (p. 101). Sobre o tema, Faoro (2012, p. 822) elucida que: “A realidade histórica brasileira demonstrou [...] a persistência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista. Adotou do capitalismo a técnica, as máquinas, as empresas, sem aceitar-lhe a alma ansiosa de transmigrar”.

²³ Weber (2009, p. 193) aponta que: “A ‘dominação’ nos interessa aqui, em primeiro lugar, sob o aspecto de sua vinculação à ‘administração’. Toda dominação manifesta-se e funciona como administração. Toda administração precisa, de alguma forma, da dominação, pois, para dirigi-la, é mister que certos poderes de mando se encontrem nas mãos de alguém. O poder de mando pode ter aparência muito modesta, sendo o dominador considerado o ‘servidor’ dos dominados e sentindo-se também como tal”. Por esse ângulo, Souza Filho (2013, p. 43) esclarece que: “[...] a ordem administrativa implica dominação na medida em que é um conjunto de normas que procura regular a ação associativa, através da orientação do comportamento do quadro administrativo e dos membros em relação à associação. Ou seja, orientar o comportamento implica poder de mando e “obediência” às normas estabelecidas para atingir determinado fim”.

²⁴ Alves (2011, p. 11) destaca que: “A crise do capital que atingiu os países capitalistas centrais, em meados da década de 1970, tendeu a impulsionar, principalmente nas décadas seguintes, uma série de transformações sócio-históricas que envolveram as mais diversas esferas do ser social capitalista. A primeira grande recessão do pós-guerra, em 1973, inaugura o período histórico de ‘crise estrutural do sistema do capital’, marcada pela sobreacumulação e intensa concorrência internacional”.

Ohayon e Rosenberg (2012, p. 266) consideram que “modelo burocrático também é alvo de críticas, na medida em que sua rigidez e inflexibilidade tornam a administração pública ineficiente”. Como destaca Castro (2007, p. 122) “Mudar o tipo de organização do Estado e torná-la mais eficiente e produtiva passaram a ser a defesa dos governantes, em todo o mundo”.

Juntamente com as críticas feitas ao modelo burocrático somava-se um discurso de que as empresas privadas detinham um modelo ideal de administração que respondiam com mais eficiência as novas demandas de um mundo mais globalizado e mais tecnológico. Esse modelo ficou conhecido como administração gerencial. Castro (2007, p. 124) salienta que “a administração pública começava a se reformular para além da sua estrutura organizacional, preocupando-se, também, com o desenvolvimento e os resultados das políticas e pautando-se nos exemplos de eficiência, eficácia e produtividade”.

2.3 A Reforma do Estado na década de 1990, administração gerencial, o mercado e o controle do trabalho

Nesta seção apresentaremos a Reforma do Estado brasileiro na década de 1990, sua justificativa e seus principais objetivos; refletiremos sobre a implementação do neoliberalismo neste processo, bem como a abertura para a efetivação da administração gerencial nas instituições públicas e em especial na gestão escolar.

2.3.1 A Reforma do Estado na década de 1990, neoliberalismo e as parcerias público/privadas

O Estado brasileiro, na década de 1990, passou por uma reforma denominada Reforma do Estado²⁵, articulada por Bresser-Pereira no governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso, no período de 1995 a 2002. Tal reforma reconfigurou significativamente as relações do Estado com o setor privado. Segundo Alves (2018b, p. 135), a Reforma do Estado “[...] teve

²⁵ “[...] reformas propostas e implementadas pelo governo brasileiro, em grande parte, decorrentes de orientações de órgãos internacionais de financiamento, como o Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e do Fundo Monetário Internacional, de comum acordo com as elites dirigentes do Brasil, assente em alguns pontos focais, como: privatização, descentralização, autonomia, setorialização, publicização, parcerização” (SANTOS, 2008, p. 2). Sobre a Reforma do Estado brasileiro, Cabral Neto e Castro (2011, p. 746) consideram que: “A reforma educacional implementada no Brasil, nas últimas décadas, ocorreu no âmbito da redefinição do papel do Estado, tomando, como referência, os pressupostos neoliberais, a globalização da economia e a reestruturação produtiva. Essa conjuntura criou condições para o surgimento de paradigmas econômicos mais flexíveis que vêm substituindo o modelo taylorista/fordista, em uma tentativa de responder às novas configurações assumidas pelas economias internacionais. As inúmeras transformações que estão ocorrendo na esfera da produção, do mercado e do Estado fazem parte de um mesmo movimento histórico em que o capitalismo busca estratégias para a sua recomposição”.

como fator principal estabelecer metas para cumprir as exigências apresentadas pelos organismos internacionais, entre elas: liberação comercial; programa de privatizações e a estabilização do Plano Real”.

Para Bresser-Pereira (1997), a reforma dos anos 90 era a tentativa de reconstrução de um Estado que se encontrava em uma crise que se tornou a causa principal da diminuição das taxas de crescimento econômico no país, provocando o aumento nas taxas de desemprego e inflação. A Reforma do Estado abrange quatro problemas: a delimitação ou redução do tamanho do Estado; a redefinição do papel regulador do Estado; a retomada da governança; o aumento da governabilidade. Bresser-Pereira (1997, p. 12) considera que:

A crise do Estado a que estou me referindo não é um conceito vago. Pelo contrário, tem um sentido muito específico. O Estado entra em crise fiscal [...] à medida que a poupança pública, que era positiva, vai se tornando negativa [...] a capacidade de intervenção do Estado diminui dramaticamente.

Para Bresser-Pereira e os teóricos defensores do neoliberalismo, a crise está no Estado que não soube administrar seus recursos, e não no capital. No entanto, Peroni (2012) entende que a reforma do Estado foi influenciada e articulada pelo neoliberalismo²⁶, sobretudo foi uma tentativa de superar a crise do capital que foi acentuada na década 1980. Para tal, a reforma sugeriu a ideia de Estado mínimo, em que os padrões de eficiência e qualidade passam a ser definidos pelo mercado, sustentando ainda a ideia de que se faz necessária uma gestão de caráter mercadológico, ou quase mercado, para resolver os problemas do fracasso das instituições públicas.

Aliado aos altos gastos deste Estado interventor, Bresser-Pereira (1997) pondera como fator também preponderante da crise o processo de globalização que diminuiu as distâncias geográficas e culturais, mas que reduziu a autonomia das políticas sociais dos estados nacionais

²⁶ “Este conjunto de reformas foi respaldado e sustentado ideologicamente e politicamente pelo neoliberalismo, que aparece como proposta de solução para a ‘crise do Estado’ utilizando-se da lógica do mercado dentro da administração pública e da gestão gerencial como parâmetro para a gestão pública” (ALVES; DIAS JÚNIOR; ARAÚJO, 2020, p. 35-36). Ainda sobre as reformas orientadas pelo projeto de governo neoliberal: “Como forma de romper a crise econômica no Brasil, o governo de Fernando Collor de Mello deu início às políticas neoliberais. O governo Collor deu o primeiro passo para a entrada do Brasil no sistema neoliberal, a partir da efetivação de algumas políticas estruturais que apontam para a relação entre Estado, setor privado e capital. Dentre essas políticas podemos citar a privatização e a abertura comercial e financeira o país, além da redução aos direitos sociais. Essas políticas ganharam destaque no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a instituição de inúmeros documentos que consolidam a política neoliberal” (ALVES; DUBLANTE; DIAS JÚNIOR; ARAÚJO, 2020, p. 31). Com este mesmo entendimento, Araújo e Alves (2020, p. 135) destacam que: “No Brasil, o argumento dos defensores da doutrina neoliberal era o de que enquanto o país não enxugasse a máquina estatal, não conseguiria entrar no mundo competitivo dos grandes mercados”.

com a explosão da globalização dos mercados. Sobre os impactos da globalização na crise do Estado, Bresser-Pereira (1997, p. 14-15) avalia que:

A globalização impôs, assim, uma dupla pressão sobre o Estado: de um lado representou um desafio novo - o papel do Estado é proteger seus cidadãos, e essa proteção estava agora em cheque; de outro lado, exigiu que o Estado, que agora precisava ser mais forte para enfrentar o desafio, se tornasse também mais barato, mais eficiente na realização de suas tarefas, para aliviar o seu custo sobre as empresas nacionais que concorrem internacionalmente.

De tal forma é que se justifica a substituição do Estado burocrata para uma administração pública gerencial²⁷, propondo a redução do tamanho desse Estado e tornando-o mais flexível. Drabach (2013, p. 61) ressalta que, para os neoliberais, “A solução estava na adoção de um novo modelo de administração pública centrado em bases gerenciais, segundo o qual todo cidadão é também um cliente ou consumidor dos serviços públicos”.

Nesta mesma esteira, Tilton (2014) compreende que estas reformas de interesse neoliberal estão inseridas em um conjunto mais amplo de políticas educacionais reguladas pela racionalidade econômica, pela produtividade e concorrência. Ao passo que Minto (2012, p. 187) afirma que: “Essa nova ordem, caracterizada pelo rápido e avassalador desenvolvimento do capitalismo em escala global [...] enseja a criação de um contexto favorável à promoção da lógica do mercado com a única capaz de solucionar os problemas sociais”.

Percebe-se que, sutilmente, desenvolveu-se um clima favorável a essas reformas, como um contexto bem planejado e aparelhado que necessitava rapidamente abafar a ascensão de importantes movimentos sociais que acendiam em meio ao declínio da Ditadura Militar (1964-1985), bem como reduzir os gastos públicos destinados às políticas sociais e ainda assim promover a melhoria da qualidade e o aumento da produtividade do ensino. Oliveira (2011, p. 95) adverte que: “Em tais reformas percebe-se como traço comum a preocupação em reduzir os gastos públicos destinados à proteção social, principalmente dos pobres”.

Sobre o desenvolvimento desse clima favorável e a implantação dessas reformas, Minto (2012, p. 189) esclarece que:

Como o capital tende a tornar totais as suas determinações, subordinando toda a vida social às suas relações, a estratégia da ideologia neoliberal não poderia ser outra senão criar um consenso que não permita sequer imaginar a possibilidade de um outro tipo de sociedade e de educação. A consequência prática disso foi o declínio da noção de

²⁷ “Na esteira dessas mudanças, destaca-se a necessidade de desburocratizar as instituições públicas brasileiras, segundo o discurso oficial dos reformadores dos anos 1990, em decorrência de a burocracia estar emperrando a modernização, por serem aquelas ineficientes, ineficazes, atrasadas e impermeáveis ao controle por parte da sociedade” (SANTOS, 2013, p. 67).

educação como direito social e sua transposição para o campo da produção mercantil, isto é, subordinada aos critérios do mercado e do lucro capitalista.

No contexto nacional, as transformações nas formas de administração pública pela Reforma do Estado materializaram-se no documento chamado Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Para Alves (2018a, p. 29) é um “[...] novo paradigma de gestão pública que impõe novos desdobramentos para a gestão educacional além de ter como referência princípios da gestão eficiente sob a ótica de otimização de resultados e da racionalização de recursos”. Este conjunto de reformas propõe a utilização da lógica do mercado dentro da administração pública e da gestão gerencial como parâmetro para a gestão pública.

A Reforma do Estado interferiu diretamente no desenvolvimento das políticas públicas educacionais, bem como na gestão escolar pública. A relação entre o público e o privado²⁸ sutilmente vem sofrendo novos contornos ao inserir as características próprias do mercado na gestão pública. Peroni (2012, p. 20) ressalta que “[...] a política educacional é parte da materialização do Estado, que, por sua vez, é parte do movimento histórico em um período particular do capitalismo”.

Em concordância, Oliveira (2011, p. 94) afirma que são “[...] as políticas públicas que atribuem materialidade e visibilidade ao Estado, e por isso, podem ser definidas como o Estado em ação”. A percepção que se tem é de que as políticas públicas estão alinhadas à concepção de quase-mercado, é uma tentativa de enquadrar as escolas públicas aos parâmetros de mercado, movimento que traz consigo elementos da gestão gerencial.

Retomando o primeiro dos objetivos da Reforma do Estado, que é a redução do tamanho do Estado, Bresser-Pereira (1997, p. 18) sugere que aconteça por meio de “[...] programas de privatização, terceirização e “publicização”²⁹ (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta)”. Nesta nova configuração é que as parcerias público/privadas se estabelecem e

²⁸ “O século XX marcou de forma singular a relação entre Estado e mercado, a partir da lógica neoliberal. O Estado passa a ter função secundária no processo de articulação e gerenciamento de políticas públicas de educação” (AZEVEDO; ALVES, 2019, p. 133). Neste mesmo entendimento sobre os novos contornos entre o público-privado: “Temos, assim, a separação da atuação do aparelho estatal, entre atividades exclusivas e não exclusivas do Estado, nessas últimas se enquadram a educação, a saúde, a pesquisa científica, dentre outras, que serão transferidas para o setor público não estatal e a produção de bens e serviços para o mercado, conformando assim três entes: O Estado, o público não estatal e o mercado. Outro fator importante é a separação entre a formulação e a execução das políticas públicas” (SANTOS, 2013, p. 67).

²⁹ Sobre privatização, terceirização e publicização, Bresser-Pereira (1997, p. 19) esclarece que: “Privatização é um processo de transformar uma empresa estatal em privada. Publicização, de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal. Terceirização é o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio”.

se institucionalizam na execução das políticas públicas, em que muitas das instituições da Terceira Via³⁰ tornam-se os agentes de promoção e manutenção do bem-estar social, assumindo a responsabilidade do Estado nesta promoção.

Segundo Alves (2018, p. 36), “As políticas sociais passam a ser executadas pelo público não estatal através de duas concepções: do público que passa a ser de direito privado ou quando o Estado estabelece parcerias com instituições do Terceiro Setor”. Sobre a relação do público/privado, Dourado (2011, p. 283) assevera que: “O embate entre o público e o privado, no campo educacional, revela a persistência de forças patrimoniais na educação, favorecendo, dessa forma, várias modalidades de privatização do público. [...] ao delegar para o setor privado o papel de representação do público”.

Vale destacar que essas novas relações do público/privado acarretam profundos prejuízos às conquistas garantidas ao longo do período de redemocratização que estavam sendo construídas por meio da LDB 9394/96, mesmo com todas as suas debilidades. Por tanto, essas relações de quase-mercado materializam-se diretamente nas novas modalidades de financiamento, gestão e regulação da escola pública. Para tanto, estas políticas públicas alinhadas aos interesses do mercado e ao discurso da ineficiência da gestão pública vão, gradativamente, minando e desmontando qualquer tipo de implementação de uma gestão democrática na escola pública.

2.3.2 Administração gerencial, mercado e o controle do trabalho

A administração gerencial foi importada da iniciativa privada para o setor público incorporando distinções próprias do mercado, caracterizando-se pela busca da eficiência por meio da redução e controle dos gastos e serviços públicos e enfatizando a descentralização administrativa na busca de melhor qualidade. Esta nova proposta de sistema de gestão se apresenta como mais eficiente e mais eficaz, que busca superar a administração burocrática,

³⁰ “A terceira via se refere a uma estrutura de pensamento e de prática política que visa a adaptar a socialdemocracia a um mundo que se transformou fundamentalmente ao longo das duas ou três últimas décadas. É uma terceira via no sentido de transcender tanto a socialdemocracia do velho estilo quanto o neoliberalismo” (GIDDENS, 2005, p. 336, *apud* ALVES, 2018b, p. 136). Ainda sobre a terceira via, Castelo (2013, p. 280, *apud* ALVES, 2019, p. 142) ressalta que: “A terceira via é fruto daquela série de transformações ocorridas nos últimos 30 anos e que inauguram os novos tempos. Em primeiro lugar, ganha destaque a globalização, impulsionada pela revolução tecnológica das telecomunicações, capaz de conectar o mundo inteiro em tempo real, alterando as relações espaço-temporais então vigentes. No aspecto político, a “dissolução do consenso do Welfare”, a “morte do socialismo” e o “descrédito final do marxismo” teriam forçado intelectuais e políticos que não desejassem se tornar anacrônicos e ultrapassados pela História a rever seus pontos fundamentais e criar uma nova tecnologia e uma nova prática política condizentes com a era da incerteza. Daí a sugestão para uma terceira via”.

que para o discurso neoliberal é muito lenta e de custos elevados. Nessa perspectiva, Santos (2012, p. 98) destaca que: “para romper com os processos burocráticos [...] um novo modelo denominado de gerencial, que tem como uma de suas principais características a busca de resultados, a partir de avaliações, com ênfase na qualidade total”.

A Administração gerencial valoriza o pragmatismo dos resultados e se utiliza da concepção empresarial na busca de alcançar resultados mais eficientes, agilizar o atendimento e garantir a qualidade ao atendimento por parte do Estado. Conforme Santos (2013a, p. 68), esta nova gestão pública ou gestão gerencial “se assenta em determinados princípios mercadológicos, como: eficiência, flexibilidade, qualidade total, controle de resultados (desempenho), próxima do cidadão-cliente (nem todos são clientes), descentralização, dentre outros”.

Sobre esta nova administração pública ou administração pública gerencial, Bresser-Pereira (1998, p. 10), ao apontá-la como uma forma de gestão mais democrática comparada ao vazo centralizador e autoritário da administração burocrática, traz algumas de suas principais características:

- 1) descentralização do ponto de vista político, transferindo recursos e atribuições para os níveis políticos e locais;
- 2) descentralização administrativa, através da delegação de autoridade para os administradores públicos transformando em gerentes crescentemente autônomos;
- 3) organizações com poucos níveis hierárquicos ao invés de piramidal;
- 4) organizações flexíveis ao invés de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias [sic] de multiplicidade, de competição administrada e de conflito tenham lugar;
- 5) pressuposto de confiança limitada e não da desconfiança total;
- 6) definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- 7) controle por resultados, a posteriori, ao invés do controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- 8) administração voltada para o atendimento do cidadão, ao invés de auto-referida.

É válido ressaltar aqui a tentativa de apontamento de Bresser-Pereira no sentido sinalizar a administração gerencial como uma proposta mais democrática para o setor público, Porém, qualquer concepção de administração baseada no gerencialismo não coaduna com uma proposta democrática; o que de fato ocorre é apenas uma adequação com alguns elementos da democratização. Nesse sentido, para corroborar com a reflexão, Paro (1987, p. 151) evidencia que:

[...] a especificidade da Administração Escolar só pode dar-se não por aproximação, mas por oposição à administração empresarial capitalista. Isso não quer dizer, obviamente, que se deva desprezar pura e simplesmente todo progresso técnico havido

na teoria e na prática administrativa empresarial. Significa apenas que, em termos políticos, o que possa haver de próprio, de específico, numa Administração Escolar voltada para a transformação social, tem de ser necessariamente antagônico ao modo de administrar empresa, visto que tal modo de administrar serve a propósitos contrários à transformação social.

Nesse entendimento, percebemos um movimento de intenso amoldamento da administração pública com a administração privada. Para tal, Souza filho (2013, p. 178) adverte que: “O gerencialismo não considera a distinção existente entre a administração destinada a fins públicos – administração pública – e aquela destinada a fins lucrativos – administração empresarial”. Este modelo gerencial tem por inspiração as práticas de rotina inovadoras de rotina desenvolvidas no setor privado.

Para tanto, Cabral Neto e Castro (2011, p. 750) afirmam que: “A lógica do gerencialismo [...] tem como meta precípua promover as condições adequadas para propiciar a concorrência entre os serviços públicos. [...] transforma o cidadão em consumidor e descentraliza o poder, segundo os mecanismos de mercado”. É importante destacar ainda que Abrúcio (1997) entende que esse modelo gerencial vem se desenvolvendo a partir de três fases³¹: Modelo Gerencial Puro (MGP), *Consumerism*; e *Public Service Orientation* (PSO). No Quadro 1, a seguir, ficam mais bem evidenciadas as principais diferenças entre elas quanto aos principais objetivos e quanto à sua relação com a sociedade.

Quadro 1 – Respostas à crise do modelo burocrático inglês.

Modelo Gerencial Puro	<i>Consumerism</i>	<i>Public Service Orientation</i>
• Economia/Eficiência (Produtividade) • Contribuintes	• Efetividade/qualidade • Clientes/Consumidores	• <i>Accountabilty</i>/Equidade • Cidadãos

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de Abrúcio (1997, p. 12).

É importante compreender que o gerencialismo passa por um processo de modificação substancial com passar do tempo, e que apesar de haver diferenças entre as fases desse processo, elas não se excluem. Muito pelo contrário, há uma incorporação de novas perspectivas. De tal

³¹ “Em primeiro lugar, é preciso ficar claro que fiz uma rígida divisão entre as teorias apenas para facilitar a comparação entre elas. Na realidade, há um grau razoável de intercâmbio entre as teorias, principalmente no caso das duas últimas (*consumerism* e *public service orientation*)” (ABRÚCIO, 1997, p. 13).

modo, seguimos com a reflexão sobre a gestão gerencial de uma forma mais geral, buscando compreender sua influência na gestão da escola pública.

Para Castro (2007, p. 124), na administração gerencial se exige “[...] dos gerentes habilidades e criatividade para encontrar novas soluções, sobretudo para aumentar a eficiência, utilizando, para tanto (entre outras estratégias), a avaliação do desempenho. Há preocupação, portanto, com o produto em detrimento dos processos”. Este movimento traz graves transformações na gestão da escola pública, que aos poucos vai incorporando características próprias do mercado, baseadas nos resultados de desempenho e não no processo, levantando bandeiras da descentralização, regionalização, desconcentração e a responsabilização dos gestores pelas ações envolvidas.

Neste sentido, os padrões de qualidade dos serviços públicos vão se definindo pelo mercado, exigindo o máximo de resultados com o mínimo de investimentos. O grande problema que aqui se destaca é que o produto final da educação não é o mesmo que o do mercado: enquanto o Estado desenvolve atividades de interesse público, o mercado tem em seu fim o lucro de interesse estritamente privado. Por tanto, nessa gestão gerencial a escola assume o papel de reforçadora e reprodutora desta educação mercantilizada comprometida em atender os interesses do capital. Mészáros (2008, p. 35) assevera que: “A educação institucionalizada [...] serviu [...] ao propósito de não só fornecer os conhecimentos e o pessoal necessário à máquina produtiva em expansão do sistema do capital, como também gerar e transmitir um quadro de valores que legitima os interesses dominantes”.

Entendemos que o Estado exerce influência direta na reprodução das relações de produção dentro do capital, perpetuando a posição de dominação da burguesia sobre a classe proletarizada a partir da exploração de sua força de trabalho. Assim, Alves (2018, p. 35) assevera que:

O Estado é um instrumento essencial de dominação de classes na sociedade capitalista. Ele não está acima dos conflitos de classes, mas profundamente envolvido neles. Sua intervenção no conflito é vital e se condiciona ao caráter essencial do Estado como meio de dominação de classe.

Assim como Frigotto (2003), compreendemos a educação como um campo social de disputa hegemônica, no qual, no ponto de vista das classes dominantes, a educação dos diversos grupos sociais de trabalhadores se propõe a habilitá-los técnica, social e ideologicamente para o trabalho. Sobre este mesmo tema, Clemente (2015, p. 34) destaca que: “Nesse contexto, entende-se que as atividades de dominação e das funções subalternas de hegemonia do Estado

dependem dessa função ideológica que é trazida para o “chão” da escola, inscritas nas orientações dos serviços e da gestão escolar”.

Hypolito (2008) pondera que a hegemonia está diretamente relacionada com o processo de constituição dos discursos. Assim, é uma construção social, que além de produzir é também produzida por múltiplos discursos, que tem suas bases na materialidade econômica, social, cultural e política. Ainda nessa mesma discussão sobre a educação como campo social de disputa hegemônica, Silva (2014, p. 37) contribui com a seguinte afirmação:

A política educacional vem se constituindo como um dos principais instrumentos de defesa da economia globalizada, do sistema capitalista e de uma cultura própria de administração nas instituições públicas, à medida que é utilizada e orientada pelo capital servindo, portanto, aos interesses das elites capitalistas no sentido de consolidarem sua hegemonia.

Como destaca Arroyo (2012), é o processo de mercantilização da educação e seu condicionamento à lógica da reprodução do capital, restringindo o papel da educação à capacitação para a empregabilidade. Todavia, partimos da ideia de que a educação deveria contribuir com a transformação da realidade social, como ressalta Freire (1996, p. 98): “a educação é uma forma de intervenção no mundo. Intervenção que além do conhecimento dos conteúdos bem ou mal ensinados e/ou aprendidos implica tanto o esforço da ideologia dominante quanto o seu desmascaramento”. Nesse sentido, Minto (2012, p. 189) destaca o papel dessa educação para o mercado:

Como o capital tende a tornar totais as suas determinações, subordinando toda a vida social às suas relações, a estratégia da ideologia neoliberal não poderia ser outra senão criar um consenso que não permita sequer imaginar a possibilidade de um outro tipo de sociedade e de educação.

Esta educação para o mercado traz consigo um ideário danoso para proposta de uma educação que contribua para a democracia e cidadania, pois pensa a educação como uma relação de consumo, quando a educação deveria ser pensada como o espaço fundamental de uma cultura para a democracia.

O ideário neoliberal tende a se utilizar de todas as estruturas para reproduzir e garantir a permanência da estrutura capitalista. Para tanto, o Estado também se torna um espaço de constantes lutas pela hegemonia. Conforme Alves (2018, p. 31): “O Estado ao longo da história vai se reestruturando e admitindo sempre a forma que convém ao sistema de produção capitalista”. É neste contexto que a gestão gerencial e a educação para o mercado buscam concretizar e perpetuar o sistema capitalista.

A gestão gerencial se propõe a substituir a prática do fracasso escolar pela cultura do sucesso, entendendo que as mesmas práticas gerenciais de uma empresa podem ser aplicadas na escola e que produzirão resultados mais satisfatórios. Este tipo de gestão busca alcançar metas e resultados. Porém, não tem como responsabilidade principal o desenvolvimento das atividades que colaboram para a construção da democracia e cidadania, pelo contrário, a forma como se organiza contribui de tal modo para a desconstrução e o enfraquecimento dessas categorias. Silva (2014, p. 60) considera que o avanço dessa política neoliberal redefinida pelo gerencialismo “degenera os valores democráticos e corresponde a uma das permanências históricas mais consolidadas do capitalismo contemporâneo, no qual os avanços divulgados não passam de meros discursos”.

Clemente (2015) analisa que, na perspectiva escolar, o gerencialismo adota o estabelecimento dos instrumentos de gerência, distribuindo as funções de organização e controle dos resultados, ajustando os resultados ao empenho dos profissionais, fortalecendo uma política de formação no intuito de reforçar a perspectiva capitalista. Cabe aqui ressaltar que neste processo de reformas, alguns termos como descentralização, qualidade, autonomia e participação, vão se reconfigurando para atender à demanda do projeto neoliberal, afastando-se de sua configuração inicial quando estavam relacionados às lutas e conquistas dos movimentos sociais.

Nesta mesma esteira, sobre a gestão gerencial, Clemente (2015, p. 71) ressalta que:

Nesse aspecto, a função da gestão escolar baseada nos moldes gerencialistas [...] são aquelas instituídas de forma quase mercantil de delegação de poderes e de relação com a demanda educacional, tendo o mercado como indicador das realizações em todas as esferas sociais, ressignificando não só o conceito de cidadania, mas também os conceitos de participação, democratização, democracia e autonomia.

Urge refletir que este tipo de gestão altera o espaço público que deveria ser um campo de construção social, e aplica princípios da administração das empresas do setor privado, como se o produto final do processo educativo fosse o mesmo de uma empresa privada que tem por objetivo final o lucro. Este tipo de gestão inviabiliza e desmantela o desenvolvimento da construção da gestão democrática na escola pública, prejudicando a ampliação da qualidade social³² na educação.

³² Qualidade social: É um termo que se tem utilizado para combater o termo qualidade total, no sentido de fortalecer os processos democráticos na educação. Neste sentido, Dublante e Cardozo (2020, p. 40) advertem que: “O alcance da qualidade social da educação é uma construção coletiva, na qual são incorporados os anseios da comunidade local na criação de um projeto de escola voltado para todos”. Nesta mesma esteira, Santos (2008, p. 28) acrescenta que: “A escola deve buscar com todo entusiasmo e rigor a qualidade, mas numa

Por conseguinte, o alvo desta educação passa a ser de habilitar e preparar os diversos grupos sociais para o trabalho. Assim, essa função ideológica da escola pode ser também percebida nas entrelinhas da gestão gerencial que vêm imbricadas de padrões mercadológicos. Clemente (2015, p. 45) afirma que:

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

A gestão gerencial transforma as relações no espaço público aplicando os princípios da administração das empresas do setor privado. Vale ressaltar que este tipo de gestão interfere diretamente na construção da gestão democrática na escola pública, enfraquecendo seus mecanismos de desenvolvimento e sua validade, com o discurso de uma gestão de “qualidade total” que pode superar o então “fracasso escolar”. Para tanto, fica evidente que o gerencialismo tem sido uma grande barreira para o desenvolvimento da gestão democrática na escola pública, minando toda a possibilidade de construção de um espaço de formação democrática e cidadã, passando a reproduzir e reforçar a lógica do capital.

2.4 Administração *versus* gestão escolar: mudanças paradigmáticas

Nesta seção analisaremos as mudanças paradigmáticas que abrangem a expressão administração e gestão escolar desde as mudanças na forma de pensar e agir desse gestor; diferenciaremos a gestão dos sistemas de ensino da gestão escolar; refletiremos sobre os princípios da gestão democrática da educação.

2.4.1 Gestão educacional e gestão escolar

A gestão educacional perpassa tanto o âmbito macro, quando trata dos órgãos superiores dos sistemas de ensino, como também abrange o âmbito micro, quando situada nas escolas. Assim, como sugere Lück (2015, p. 25), “A expressão gestão educacional abrange a gestão de sistemas de ensino e gestão escolar”. De tal modo, concordamos com o autor quando

perspectiva de construção de novas relações, a partir de mudanças graduais, por meio de ações pró-ativas, atuando a partir de aproximações sucessivas coletivizadas e solidárias, para alcançar seus objetivos de dar um cunho social afinado com os interesses dos menos favorecidos, sinalizando para uma escola de excelência para todos”.

se discute que as questões paradigmáticas e a concepção de gestão que estão entranhadas nos sistemas de ensino exercerão forte influência no modelo de gestão vivenciado nas escolas. Dificilmente esse salto de qualidade e transformação na gestão escolar vai acontecer desvinculado de um processo de transformação dos sistemas de ensino. Neste sentido, Lück (2015, p. 31) entende que: “Os processos de gestão pressupõem a ação ampla e continuada que envolve múltiplas dimensões, tanto técnicas, quanto políticas e que só se efetivam, de fato, quando articuladas entre si”.

O termo gestão educacional se torna mais evidente principalmente a partir da década de 1990, sendo uma tentativa de romper com as limitações do conceito de administração, buscando uma mudança de paradigmas a respeito desse gestor escolar. Desde então o(a) diretor(a) escolar envolvia-se tão somente com as atividades administrativas da escola (atividades-meio. No entanto, principalmente após a LDB 9394/96, mesmo com suas fragilidades no que tange à gestão democrática, buscou tornar clara essa mudança de paradigmas envolvida na mudança da terminologia de “administração escolar” para “gestão escolar”, sugerindo que esse diretor tem como função também o envolvimento nas questões pedagógicas (atividades-fim). Como afirma Meneses (1972, p. 1982, *apud* PARO, 2015, p. 23), “podemos dizer que as atividades do diretor de um grupo escolar podem ser classificadas em administrativas e pedagógicas, isto é, em atividades-meio e atividades-fim”.

Sobre a gestão da educação e sua relação com a administração, Ferreira (2012, p. 11) compreende que:

Gestão é administração, é tomada de decisões, é organização, direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir sua função, desempenhar seu papel. Constitui-se de preceitos e práticas decorrentes que afirmam ou negam os princípios que as geram. Esses princípios, entretanto, não são intrínsecos à gestão como concebia a Administração científica – taylorista ou a toyotiana – mas são princípios sociais, exarados na Lei 9.394/96, nossa Carta Magna da Educação. Portanto, a gestão da Educação destina-se à formação para o exercício da cidadania, isto é, destina-se à promoção humana.

De tal modo, esta mudança de paradigma influencia diretamente às novas facetas das atividades do diretor escolar, bem como nas formas de organização das escolas, valorizando o caráter coletivo. É justamente na tentativa de atender às necessidades de melhoria da escola pública, na formação desse ser cidadão e reforço da democracia e autonomia, que se faz necessária essa mudança paradigmática. Para Ferreira (2012, p. 11), “A gestão da Educação, hoje, ultrapassou as formas estritamente racionais, técnicas e mecânicas que a caracterizaram

durante muitos anos, sem contudo prescindir de alguns desses mecanismos, enquanto instrumentos necessários ao seu bom desenvolvimento”.

Assim, a principal mudança paradigmática está em superar a dicotomia entre o administrativo e o pedagógico, como se na escola ambos não trabalhassem pelo mesmo objetivo, que é educar o aluno. Paro (2015, p. 25) destaca que: “Na verdade, se o administrativo é a boa mediação para a realização do fim, e se o fim é o aluno educado, não há nada mais administrativo que o próprio pedagógico, ou seja, o processo de educá-lo. É, portanto, o pedagógico que dá a razão de ser ao administrativo”.

No entanto, vale ressaltar aqui que apenas a mudança na terminologia, sem a mudança de fato da concepção de gestão educacional, não garante as transformações no ambiente escolar. É necessário modificar o entendimento da função e tomar postura diferente nas tomadas de decisão. Caso contrário, modifica-se apenas a nomenclatura.

2.4.2 Gestão escolar democrática

Inicialmente, embalada pelos movimentos nacionais direcionados para a redemocratização do país, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 206, refere-se à gestão democrática do ensino público como um dos princípios básicos do ensino. Para Pierozan e Werle (2018, p. 48): “A inserção da gestão democrática, porém ficou atrelada a duas condições: para as escolas públicas [...] e a referência a que este aspecto precisa ser regulamentado posteriormente”. De tal modo, é válido ressaltar a importância deste princípio estar incluso na Constituição Federal como um avanço à democratização da escola pública; entretanto, a falta de explicitação sobre seu significado adiou seu desenvolvimento nos espaços escolares.

É válido observar também, no que diz respeito à Constituição Federal de 1988, o destaque dado ao processo de descentralização e municipalização da educação, reconhecendo o município como instância administrativa, oportunizando-lhes a organização de seus próprios sistemas de ensino. Nesse sentido, Dublante e Cardozo (2020, p. 39) esclarecem que “[...] a explicitação das responsabilidades e competências atinentes ao município na organização da educação nacional, definindo-o como sistema de ensino, possui relação direta com o modelo federativo adotado pelo Brasil a partir da CF de 1988”.

Oito anos depois, a gestão escolar democrática vem citada também na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei nº 9.394/96, em seu art. 14, definindo-a como a gestão do ensino público na educação básica com os seguintes princípios: “[...] I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação

das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, LDB 9394). Isto posto, Pierozan e Werle (2018, p. 48 e 49) analisam que a LDB “[...] foca de forma limitada na participação dos profissionais na elaboração dos projetos pedagógicos das escolas e o envolvimento da comunidade em conselhos escolares, ações que de certa forma já fazem parte das escolas”. Ao que parece, o sentido do que é gestão democrática na LDB ainda ficou vago e necessita de ser discutido e construído, pois ultrapassa essa compreensão limitada.

Outro ponto importante a se considerar foi a abertura da LDB para que os sistemas de ensino fixassem suas próprias normas do desenvolvimento e construção da gestão democrática em suas escolas públicas. Mais uma vez, percebemos o afrouxamento na definição de o que é gestão democrática e quais os seus princípios, entendimento esse que nos faz compreender o porquê de tal procrastinação em seu desenvolvimento na escola pública brasileira, de modo que o próprio Plano Nacional de Educação de 2014 ainda traz como uma de suas diretrizes a promoção do princípio da gestão democrática (PIEROZAN; WERLE, 2018).

Considerando estes dispositivos legais que discorrem sobre a gestão democrática da escola pública, Pierozan e Werle (2018, p. 49) avaliam:

Ponderamos então que a democratização da gestão educacional no Brasil é antes um compromisso constitucionalmente estabelecido entre Estado e sociedade e não uma opção de governantes e administradores independente de unidade federativa, desde que tratando da educação pública. No entanto o fato de que tenhamos tantos documentos que necessitem reafirmar e referendar a gestão democrática demonstra que este compromisso tem dificuldade de ser materializado na maioria das escolas e redes de ensino.

Na tentativa de avançar no entendimento sobre os dispositivos legais e perceber o distanciamento em que estes ainda têm da realidade das escolas públicas é que, a seguir, apontaremos algumas construções de conceitos sobre a gestão democrática e suas principais categorias.

Para tal, iniciaremos refletindo sobre o que Paro (1997, p. 9) chama de utopia da gestão escolar democrática, termo explicado pelo próprio autor: “A palavra utopia significa o lugar que não existe. Não quer dizer que não possa vir a existir”. Para tanto, pensar em uma escola onde aconteça de fato a participação ativa dos pais, professores, demais funcionários da escola e alunos, ainda parece ser uma realidade distante. Mesmo que pareça ser lógica a necessidade

desse espaço de participação, há quem pense na gestão democrática sem pensar também na comunidade escolar como sua parte integrante³³.

Partindo deste entendimento, Ferreira (2011, p. 311) elucida que: “A gestão democrática da educação [...] faz-se, na prática quando se tomam decisões sobre o projeto político pedagógico, sobre as finalidades e objetivos [...]. É quando se organiza e se administra coletivamente todo o processo”. De modo igual, Libâneo (2001) aponta a necessidade deste fortalecimento da relação entre a direção e a comunidade escolar na busca de objetivos comuns; é uma direção compartilhada e dialogada, em que as decisões são tomadas em grupo para favorecer o grupo. É reconhecer a escola como um espaço político e de integração, um espaço cultural de convívio e aprendizagem que promove o pleno desenvolvimento dos indivíduos.

Nesse sentido, a gestão democrática se faz em um processo político, integrado, focado no trabalho coletivo e participação da comunidade, como esclarece Souza (2006, p. 131):

A gestão democrática é compreendida então como um processo político através do qual as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam, e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.

Corroborando para a construção do conceito de gestão democrática como um ato político, Dourado (2013, p. 97-98) a considera como um “[...] processo de aprendizado e luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação”. Para tanto, esta gestão precisa revisar as estruturas vigentes de poder que se estabelecem nos estabelecimentos de ensino, bem como cuidar para que não se reproduza, nestes espaços, a lógica utilitarista de uma formação para o mercado. Deste modo, é necessário reconsiderar sua função político-institucional na tentativa de reestabelecer sua função social.

³³ “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 mais um arranjo de funcionários do Estado, para atender a interesses que, por isso mesmo, dificilmente coincidirão com os da população usuária” (PARO, 1997, p. 16).

Por estas vias, Ferreira (2012, p. 12) pondera que “[...] é verdade que a compreensão teórico-prática da gestão democrática da Educação ainda está se fazendo [...] embora já seja uma convicção e uma prática em desenvolvimento, ainda não é uma realidade na vida social e profissional”. Sobretudo, faz-se necessário constantemente discutir, refletir e avigorar seus valores, seus significados, seus conceitos e suas práticas construídas no cotidiano da escola.

A gestão escolar democrática está em processo de construção juntamente com a tentativa de reconstruir os conceitos de escola, homem e mundo. As transformações instigadas pelo movimento da globalização modificaram também as formas de organização no interior da escola. Sobre estas transformações, Barroso (2013, p. 19) comenta que: “Essa transformação traduz-se em diferentes medidas [...] alargar e redefinir o conceito de escola; reconhecer e reforçar a sua autonomia; promover a associação entre escolas e a sua integração em territórios educativos mais vastos”. Neste sentido, Ferreira (2011) afirma que: “Todas essas medidas apoiam-se na convicção de que a gestão democrática, a construção coletiva do projeto político-pedagógico e a autonomia da escola são os pressupostos fundamentais para o desenvolvimento da cidadania”.

Na gestão democrática, cada indivíduo desempenha uma função importante, em que a descentralização do poder de decisões se desdobra para que tanto o planejamento quanto as ações partam de direcionamentos coletivos, reforçando a autonomia da escola e valorando o processo em vez do produto. Nesta mesma esteira, Aguiar e Ferreira (2008, p. 1) esclarecem que:

A gestão democrática da educação entendida como tomada de decisão, organização e direção, recurso de participação humana, de formação para a cidadania, de construção de uma sociedade mais justa e igualitária, necessita ser, ao mesmo tempo, transparência, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência.

Destarte, na luta constante de reforço da democracia, a escola se faz um espaço fundamental para a formação para a cidadania. O fortalecimento da gestão democrática nas escolas públicas contribui diretamente para a construção da democratização da sociedade brasileira. Assim, Silva (2014b, p. 46) ratifica que: “Nesse sentido, faz-se necessário que na escola se exercite a gestão democrática [...] de modo a construir possibilidades de caminhar em direção à democratização social”.

Para tanto, a gestão democrática possui um papel imprescindível na formação cidadã proposta como um dos objetivos da educação, pois é neste espaço de participação da comunidade escolar que vai se construindo a cidadania. Libâneo (2001, p. 113) ressalta que:

“Há a participação como processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão”. De certa forma, a escola propicia também competências para que esse sujeito participe na vida social e política da sociedade.

Destacamos a seguir três principais categorias indispensáveis à constituição da gestão democrática³⁴:

a) Democracia

Entendemos que se faz necessário tratar sobre a categoria democracia para compreendermos alguns aspectos da gestão democrática. É importante destacar que não existe um conceito fechado para democracia³⁵, e que também não é objetivo nosso construir um conceito, apenas levantar algumas discussões acerca do termo “democracia”.

Falar sobre democracia em uma sociedade determinada pelo capital se torna de algum modo contraditório, uma vez que, segundo Mészáros (2008), o sistema capitalista é incompatível com a democracia, considerando que, em seu significado literal, representa o governo do povo. Em uma sociedade capitalista que tem por objetivo o ganho e acumulação individual, o poder tende a permanecer no colo de um grupo privilegiado, enfraquecendo as possibilidades do poder popular. Para Wood (2007, p. 2), “O capitalismo é estruturalmente antitético em relação à democracia, em princípio, pela razão histórica mais óbvia: não existiu nunca uma sociedade capitalista na qual não tenha sido atribuído à riqueza um acesso privilegiado ao poder”.

Considerando a trajetória histórica da democracia no Brasil, marcada por períodos fragmentados de regimes democráticos, temos uma democracia “formal³⁶” conquistada há pouco mais de trinta anos, o que possibilitou ao povo eleger seus governantes, direito esse já

³⁴ Buscamos apresentar e discutir cada categoria sem a pretensão de esgotar a temática, mas entendemos necessária essa revisão no sentido de compreender os alicerces necessários ao desenvolvimento da gestão democrática.

³⁵ “A palavra democracia é polissêmica, podendo pois possuir vários significados, dependendo dos interesses particulares de quem a encampa, moldando o discurso democrático a diferentes situações e pode ser utilizada até para designar coisas antagônicas” (SANTOS, 2008, p. 81).

³⁶ “[...] adstrita ao mundo da “política” propriamente dita, entendida esta como atividade de deputados, vereadores e prefeitos, partido políticos, etc. – enfim, o “político profissional” em geral. Nessa concepção, a democracia relaciona-se fortemente com eleições e representação, praticamente esgotando-se nesses dois elementos” (PARO, 2018, p. 81).

ameaçado por duas situações de *Impeachment*³⁷ neste curto período de tempo. É importante destacar aqui o fato de que o que se tem não é o governo do povo, mas o direito do povo de escolher o seu governante; é um exercício de cidadania passivo e despolitizado.

O termo democracia foi se reconfigurando ao longo dos séculos em concordância com os desejos daqueles que detinham o poder, saindo desta esfera ativa e participativa, politicamente como sugere Aristóteles, e caminhando para uma esfera passiva e distante de uma participação política ativa. Após as revoluções da modernidade o termo democracia se desenvolveu atrelado ao paradigma do estado liberal³⁸, assumindo um tipo de contrato social em que o povo, por meio do voto, assina um contrato no processo de escolha do seu governante. Neste sentido, Wood (2007, p. 8) assevera que: “Agora é possível ter um novo tipo de democracia que está confinada a uma esfera puramente política e judicial - aquilo que alguns denominam democracia formal - sem destruir os alicerces do poder de classe”.

Desse modo, neste sistema capitalista, foi possível que os direitos políticos se convertessem em universais sem de fato causarem prejuízo aos poderes da classe dominante. O “povo” agora deixa de ser gente comum e passa a fazer parte de um corpo de cidadãos que gozam de direitos civis comuns. Esta particular concepção de representação distanciou as pessoas e o poder, operando como um filtro entre as pessoas e o Estado. As eleições se tornaram momentos do voto individual e isolado em nome da privacidade, minando e enfraquecendo qualquer possibilidade de poder coletivo.

Considerando este aspecto da democracia configurada por meio de um processo eleitoral na escolha dos representantes e da garantia de direitos civis comuns ao “povo”, trazemos à discussão as políticas atuais de governos de extrema-direita³⁹, a exemplo do nosso atual presidente, que baliza suas ações em decretos de lei que, não só negam alguns direitos comuns garantidos na Constituição Federal, como assumem características de um governo totalitário.

³⁷ Processo instaurado com base em denúncia de crime de responsabilidade contra alta autoridade do Poder Executivo ou do Poder Judiciário, cuja sentença é da alçada do Poder Legislativo. O presidente Fernando Collor de Mello sofreu processo de *Impeachment* em 1992, e a presidenta Dilma Rousseff, em 2016.

³⁸ “Desse modo, os regimes liberais que surgiram para contrapor-se aos regimes absolutistas e aos impedimentos para a expansão do capital foram obrigados encampar direitos democráticos ao longo de sua história, sobretudo após a criação dos sistemas socialistas, daí a denominação de regimes liberais-democráticos que temos hoje no mundo inteiro, como produto originário de lutas democráticas” (SANTOS, 2008, p. 82).

³⁹ A título exemplificativo, podemos apresentar como pontos do avanço da extrema-direita no cenário político mundial a eleição de Donald Trump nos Estados Unidos, o *Brexit* no Reino Unido, a eleição de Jair Bolsonaro no Brasil, a consolidação de Marine Le Pen na França, de Matteo Salvini e do movimento populista 5 Estrelas na Itália, e a ascensão da extrema-direita boliviana após a renúncia de Evo Morales (ALVES; DIAS JÚNIOR; ARAÚJO, 2020).

A escola é, portanto, o espaço fundamental de construção de uma cultura para a democracia, um espaço de resgate dos ideais democráticos pautados na garantia de participação do povo e na garantia dos direitos do povo. Bittar (2007, p.314) chama a nossa atenção de que “Uma cultura para a democracia é, antes de tudo, uma cultura preparada para o não-retorno do totalitarismo”. É neste espaço escolar que a gestão democrática assume um papel importante na sensibilização e humanização das pessoas por meio de ações que desconfirmem a presença da opressão constantemente transmitida pela cultura de dominação.

Outro aspecto a ser trabalhado pela escola por meio da gestão escolar é a emancipação dessa comunidade escolar. É totalmente contraditório esperar que este espaço escolar se torne democrático pelo fato de haver espaços de participação sem antes haver uma preparação para tal. Assim, Adorno (2003, p. 142, *apud* BITTAR, 2007, p. 317) sustenta que “[...] uma democracia com o dever de não apenas funcionar, mas operar conforme seu conceito, demanda pessoas emancipadas. Uma democracia efetiva só pode ser imaginada enquanto uma sociedade de quem é emancipado”.

Para tanto, esta preparação para o exercício democrático exige o desenvolvimento de habilidades de socialização, convívio e responsabilidade no processo de construção dessa cultura organizacional. Vale destacar que essa cultura democrática não se constrói por si só: as instituições de ensino precisam estimular seu desenvolvimento em suas ações. Neste sentido, Bittar (2007, p. 317) sugere que “uma educação voltada para a disseminação de uma cultura de direitos humanos tem de ser capaz, acima de tudo, de propugnar a construção de uma sociedade preparada para o exercício da autonomia, condição fundamental para o exercício da cidadania”.

b) Autonomia

Consideramos a autonomia como uma das categorias indispensáveis ao desenvolvimento da gestão democrática. Para tanto, precisamos repensar sobre o conjunto de reformas da década de 1990⁴⁰ e os novos contornos na relação entre o público e o privado; precisamos refletir também sobre a autonomia e como esse termo se redefine a partir dessas reformas. Assim, algumas palavras tomam importante destaque nestes pontos, tais como: descentralização, territorialização e a própria autonomia. Nesta perspectiva, Barroso (2013, p. 21) destaca que: “[...] essa alteração vai no sentido de transferir poderes e funções do nível

⁴⁰ “A política de descentralização das ações executivas propostas pelo governo de Fernando Henrique na década de 1990 tem na escola o seu locus privilegiado [...] As reformas propostas e implementadas no Brasil apontam para o enfraquecimento do Estado em sua função social” (SANTOS, 2008, p. 44).

nacional e regional para o nível local, reconhecendo a escola como um lugar central de gestão e a comunidade local [...] como um parceiro essencial na tomada de decisões”.

Embora tal medida pareça sugerir uma superação da burocratização e centralização de poder, tais medidas fogem do debate centralizado/descentralizado, apresentando soluções mistas que na maioria das vezes se configuram com sentido político oposto. Barroso (2013) traz o conceito de “territorialização” das políticas educacionais para melhor representar essas várias modalidades de descentralização, apresentando-a como um fenômeno político que sugere um conjunto de opções que perpassam o conflito de legitimidade entre Estado e sociedade, ou entre o público e o privado, que reflete diretamente nos interesses comuns e individuais, entre o central e o local.

Essa discussão é importante, sobretudo, à medida que este processo de reconfiguração do Estado é defendido como uma espécie de autonomia para a gestão escolar. Porém, é válido refletir sobre esse processo de transferência de competências, pois apresenta lógica e objetivos distintos. Para as políticas educacionais, este fenômeno tem se apresentado como possibilidade de introdução da lógica do mercado, incentivando um tipo de privatização das escolas públicas, trazendo consigo elementos da gestão gerencial, o que acarreta profundas consequências para o desenvolvimento da gestão democrática (PERONI, 2012).

Outro ponto importante nessa discussão é o fato de que quando se promove esse discurso da descentralização e autonomia administrativa das escolas, de certa forma, há um processo de mascaramento de que no pacote também há uma transferência para as escolas das contradições que o Estado não pode resolver⁴¹. Assim, há um processo de substituição do controle direto do Estado por um controle remoto que será baseado nos resultados.

Para tanto, o papel da escola em desenvolver a autonomia em seu ambiente se faz necessário, uma vez que este processo de transferência administrativa pelo Estado não garante uma participação ativa da comunidade neste processo. A autonomia está ligada a autogoverno, que é a possibilidade de os indivíduos se regerem por suas próprias regras; porém, ela não pode se confundir com independência ou individualismo. Neste sentido, Freire (1996, p. 107) observa que:

Ninguém é autônomo primeiro para depois decidir. A autonomia vai se constituindo na experiência de várias, inúmeras decisões, que vão sendo tomadas. [...] Ninguém é sujeito da autonomia de ninguém. Por outro lado, ninguém amadurece de repente, aos

⁴¹ “O Estado, ao conceder autonomia às escolas (transferindo não apenas recursos mas também funções e atribuições) e não garantir recursos financeiros suficientes para as unidades de ensino realizarem os serviços de educação, obriga-as a resolverem, por si mesmas, seus problemas de falta de recursos” (SANTOS, 2008, p. 50).

25 anos. A gente vai amadurecendo todo dia, ou não. A autonomia, enquanto amadurecimento do ser para si, é processo, é vir a ser. Não ocorre em data marcada. É neste sentido que uma pedagogia da autonomia tem de estar centrada em experiências estimuladoras de decisão e da responsabilidade, vale dizer, em experiências respeitosas da liberdade.

Uma gestão escolar de qualidade é constituída por um diretor que não decide tudo sozinho, por professores que trabalham em colaboração com a comunidade escolar e uma organização curricular que leva em consideração o aluno como sujeito do seu aprendizado; estes são alguns dos elementos fundamentais na construção de uma escola democrática. Uma construção de um espaço educativo que estimula o trabalho coletivo e a formação de cidadãos autônomos. Para tal, Freire (1996, p. 94) contribui destacando que: “No fundo, o essencial nas relações entre educador e educando, entre autoridade e liberdades [...] é a reinvenção do ser humano no aprendizado de sua autonomia”.

c) Participação

Compreendendo a participação como elemento indispensável à gestão democrática, Paro (1997, p. 15) elucida que: “Se falarmos “gestão democrática da escola”, parece-me já estar necessariamente implícito a participação da população em tal processo”. Na gestão democrática, existem alguns espaços de participação que são essenciais para a ampliação de uma cultura escolar participativa. É fundamental que a escola possa, pela sua função social, ser um espaço de socialização do conhecimento e também auxiliar a desenvolver sujeitos ativos na comunidade escolar. Nesta perspectiva é que Libâneo (2001, p. 102) observa que: “A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”.

A participação da comunidade escolar na gestão da escola acontece em diversas formas, como na elaboração conjunta do projeto político-pedagógico, na escolha dos diretores por meio de eleições (em alguns municípios), e na efetivação dos conselhos escolares. Assim, observa-se que um dos principais desafios dessa gestão é promover espaços de participação no ambiente escolar, e um desses espaços é constituído pelo conselho escolar, que tem como uma de suas principais características a forma colegiada da gestão, que deixa de ser exercida por uma só pessoa e passa ser integrada por todos os segmentos escolares, bem como os pais dos alunos junto a toda a comunidade. Dentro dessa perspectiva, Libâneo (2001, p. 114) afirma que:

A exigência da participação dos pais na organização e gestão da escola corresponde as novas formas de relações entre escola, sociedade e trabalho, que repercutem na escola nas práticas de descentralização, autonomia, corresponsabilização, interculturalismo. De fato, a escola não pode ser mais uma instituição isolada em si mesma, separada da realidade circundante, mas integrada numa comunidade que interage com a vida social ampla.

Deste modo, a escola precisa buscar relacionar-se junto à comunidade na tentativa de construir este espaço democrático e desenvolver em sua cultura organizacional a autonomia dessa comunidade escolar. Ainda sobre o conselho escolar, Libâneo (2001) afirma que precisa ser aperfeiçoado de modo a se tornar a essência da gestão colegiada e que esta esteja estruturada junto aos interesses populares da escola. Sendo assim, o Conselho deve exercer o papel de grande relevância na gestão democrática que é de órgão deliberativo, consultivo e de mobilização, agindo não para controlar seus membros, mas sim como possibilidade de participação ativa em todas as atividades que se desenvolvem na escola. Portanto, a participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de todos.

As relações dentro da escola passam de um modelo verticalizado e burocrático para um modelo horizontal e participativo. Para Libâneo (2001, p. 309), “A razão de ser da gestão da educação consiste, portanto na garantia de qualidade do processo de formação humana – expresso no projeto político-pedagógico – que possibilitará ao educando crescer [...] torna-se mais humano”.

É importante destacar o fato de que a hierarquização de dominação propagada nas escolas historicamente se torna uma grande barreira para a efetivação dessa participação da comunidade escolar⁴². Por muito tempo, os alunos foram ensinados a ficarem calados e atentos ao que o professor dizia, não tendo direito de fala e questionamento nos momentos de aula, suprimindo suas construções de democracia, autonomia e participação. Sobre o tema, Freire (1996, p. 124-125) nos auxilia destacando que: “O professor autoritário, que recusa escutar os alunos, se fecha a esta aventura criadora. Nega a si mesmo a participação neste momento de boniteza singular: o da afirmação do educando como sujeito de conhecimento”.

Além dessas dificuldades já apresentadas, precisamos ressaltar que é necessário observar as condições em que essa participação acontece e como ela se dá. Para tanto, é fundamental que se tenha clareza em relação a essa participação. Paro (1997, p. 40) afirma que:

⁴² “São muitas as causas determinantes da baixa participação dos sujeitos nas escolas que vão desde problemas materiais, institucionais, político-sociais e até econômicos. Do ponto de vista material e institucional pode-se dizer que as condições de funcionamento, de cerca de 80% de nossas unidades escolares, ainda não oferecem condições adequadas para um trabalho coletivo” (SANTOS, 2008, p. 87).

No âmbito da unidade escolar, esta constatação aponta para a necessidade da comunidade participar efetivamente da gestão da escola de modo a que esta ganhe autonomia em relação aos interesses dominantes representados pelo Estado. [...] Não basta, entretanto, ter presente a necessidade de participação da população na escola. É preciso verificar em que condições essa participação pode tornar-se realidade.

A gestão escolar não é só um processo técnico e burocrático, mas principalmente um ato político, pois implica em tomada de decisões dos envolvidos (pais, alunos, professores e demais funcionários). Essa gestão é uma construção coletiva que trabalha a discussão e participação nas tomadas de decisões e nas formas de organização. Cabe ao diretor possibilitar abertura para participação assim como incentivar os envolvidos a participarem. É preciso que na organização do trabalho haja uma valorização da construção da autonomia de toda a comunidade escolar. Por estas vias, Ferreira (2012, p. 13) acredita que:

Para tanto, é necessário construir a gestão da Educação a partir de uma pedagogia da esperança formada pela tolerância, pelo respeito e pela solidariedade; uma pedagogia que rechaça a construção social de imagens que desumanizam o outro; uma pedagogia de esperança que mostra que ao construir o outro nos tornamos completamente relacionados com o outro; uma pedagogia que nos ensina que ao desumanizar o outro nos desumanizamos a nós mesmos.

A gestão democrática carrega como sua marca o trabalho coletivo ao invés do trabalho individualizado, uma gestão dinâmica e horizontal que sugere o governar junto, compartilhando do interesse da comunidade escolar. É um processo de descentralização do poder e governo conjunto; é dar voz àqueles que precisam aprender a ser sujeitos autônomos; é um processo imprescindível na construção de uma sociedade mais democrática.

2.4.3 Gestão escolar democrática no contexto da reforma do Estado

Buscando entender quais os limites da implantação da gestão democrática da educação no contexto da reforma do Estado, é que se percebeu que ela foi influenciada pela reforma do Estado. Oliveira (2011, p. 91) adverte que: “A questão da democratização da educação pública, embora não seja nova, encontra-se ainda muito distante de ser equacionada”.

Como previsto no art. 14 da LDB 9394/96, essa gestão deveria seguir as normas de uma gestão democrática no ensino público na educação básica. Entretanto, os padrões de eficiência e qualidade sugeridos pela gestão gerencial vão minando os processos democráticos que deveriam ser vivenciados nesse ambiente educativo, onde a introdução de processos de avaliação nacional passa a definir a qualidade da educação de cada escola. Sobre estas

avaliações, Oliveira (2011, p. 107) entende que as mesmas “[...] têm adotado como indicadores de qualidade e eficiência critérios orientados pela lógica da reforma do Estado”.

Assim, o Estado passa a controlar as escolas baseado nos mecanismos avaliativos, ponderando por meio das metas e dos objetivos já estabelecidos fora do “chão da escola”, objetivos esses intimamente influenciados pela lógica do mercado, regrando a atuação do gestor nos limites dos preceitos do capital. Como já dito, escolas públicas vão assumindo práticas próprias da gestão gerencial, supervalorizando o produto final em detrimento dos processos democráticos que deveriam ser vivenciados na comunidade escolar. Oliveira (2001, p. 95) esclarece que “as reformas implementadas na educação no período mencionado serão implantadas de forma gradativa, difusa e segmentada, porém com rapidez surpreendente e com a mesma orientação. A lógica assumida nas reformas estruturais [...] tem um mesmo vetor”.

Nesse sentido, todo o trabalho desenvolvido com o objetivo de construir um ambiente democrático e participativo no espaço escolar perde seu valor, pois estes processos não podem ser mensurados em tais avaliações. Nesta mesma esteira, Oliveira (2001, p. 101) conclui que “o Estado procurará imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando em muitos casos o planejamento por objetivos e metas”.

Consequentemente, as três principais categorias – democracia, autonomia e participação – indispensáveis para o desenvolvimento da gestão democrática, vão ficando cada vez mais enfraquecidas nestes espaços escolares, favorecendo um ambiente de patrimonialismo e autoritarismo.

Foi necessário fazer essa retomada teórica buscando compreender as implicações conceituais das teorias da administração capitalista para a gestão escolar no Brasil, bem como retomar as reformas que modificaram as estruturas do Estado e suas formas de gestão, para então discutir sobre a figura do diretor e seu papel na gestão escolar.

3 DIRETOR ESCOLAR: GESTOR, GERENTE, BUROCRATA, OU LÍDER POLÍTICO?

A administração escolar configura-se, antes do mais, em ato político, na medida em que requer sempre uma tomada de posição. A ação educativa e, conseqüentemente, a política educacional em qualquer das suas feições não possuem apenas uma dimensão política, mas é sempre política, já que não há conhecimento, técnica e tecnologias neutras, pois todas são expressão de formas conscientes ou não de engajamento (DOURADO, 2013).

Neste terceiro capítulo discutimos sobre o papel do diretor escolar e as dimensões de suas atribuições; refletimos sobre a direção como princípio e atributo da gestão democrática; fazemos um estudo sobre as formas de escolha do diretor escolar, desde a livre indicação, o concurso e a eleição direta; compreendemos o caráter pedagógico do cargo do diretor escolar, bem como os aspectos administrativos e gerenciais da função. Autores como Minto (2012), Paro (1997, 2003, 2010, 2015, 2016), Souza (2006), Dourado (2013), Libâneo (2001), Santos (2008, 2013), Drabach (2018), Penteado e Bezerra Neto (2012), Andreotti (2012), Souza e Gouveia (2010), Araújo e Lima (2018), dentre outros, auxiliaram na construção deste capítulo teórico.

3.1 O papel do diretor escolar

O debate em torno da função do diretor escolar tem se desenhado em torno de quais atribuições de fato este profissional deve desempenhar dentro da escola, destacando-se as funções técnicas, administrativas, pedagógicas e políticas. Esta seção tem a pretensão de pensar sobre o papel do diretor escolar por meio de uma análise histórica da administração escolar no Brasil.

Tendo em vista as construções históricas da função de diretor escolar no Brasil, que ainda no início do século XX, por meio do Decreto nº11.530 de 1915 (art. 113), assumia o papel de preposto do Presidente da República, que tinha liberdade de nomeá-lo dentre os professores efetivos ou jubilados, podendo somente o Presidente demiti-lo. O art. 114 desse decreto inibe as competências dos diretores à medida que este precisava “reportar tudo o que se passava no universo da instituição escolar ao governo, por meio de “relatório minucioso” ao Conselho Superior de Ensino, em que detalharia tudo o ocorreu no instituto a respeito da ordem, disciplina, observância das leis e do orçamento” (PENTEADO; BEZERRA NETO, 2012, p. 82).

O Decreto nº 16.782 de 1925 mantém o caráter conservador da Primeira República no controle ideológico do governo nos sistemas de ensino, acrescentando a figura do vice-diretor na administração escolar. Apesar da presença dos diretores nas escolas, elas sofriam controles externos, não tinham autonomia pedagógica, “pois os programas e metodologias eram fixados em regulamento e sua execução controlada pessoalmente pelo diretor, principalmente pelos ‘Diários de Lições’ em que eram lançados o conteúdo e a metodologia usada em cada aula” (PENTEADO; BEZERRA NETO, 2012, p. 85). De tal modo, o diretor escolar era visto como uma autoridade do Governo e os resquícios do patrimonialismo do Estado Monárquico reforçavam a centralização do poder.

Em 1933, no estado de São Paulo, Fernando de Azevedo, por meio do Decreto nº 5884/33, “reestruturou todo o sistema de ensino ao exigir concurso público de títulos e provas para provimento do cargo de Diretor de Grupo Escolar, mantendo a exigência de 400 dias de experiência docente” (ANDREOTTI, 2012, p. 118). Há assim uma tentativa de profissionalizar a função de diretor escolar, na intenção de desvinculá-lo da indicação político-partidária, superando sua condição de preposto do Presidente, que podia ser demitido a qualquer momento, e consolidando-se como um técnico fundamentado em uma formação científica para tal.

A administração escolar na fase nacional-desenvolvimentista⁴³ (1946-1964) é fortemente influenciada pelo processo de produção capitalista que se desenvolvia no Brasil em sua fase industrial. Assim, a função do diretor escolar vai se moldando ao controle de produção capitalista. Para Gallindo e Andreotti (2012, p. 136): “Seus fundamentos foram marcadamente impregnados pelas novas teorias administrativas advindas do capitalismo em sua fase industrial, que se fazem sentir no país, sobretudo, a partir dos anos 60”. Assim, as instâncias federais, estaduais e municipais passam a planejar a ação, os docentes executam essas ações, e o diretor fica como um intermediário nessa relação buscando garantir que o trabalho seja executado em sua unidade de ensino. Sua atividade se configura como distante do âmbito pedagógico, aproximando-se muito mais da atividade administrativa e burocrática.

Desde as Leis Orgânicas de ensino, pode-se observar que a função do diretor esteve relacionada a um gerenciador a serviço do sistema escolar em seus aspectos econômicos (verbas da educação e produção de mão de obra para o mercado), políticos (cumprimento da legislação com vias ao crescimento econômico) e sociais (atender aos anseios da população por uma escolarização que implicaria em emprego, melhoria econômica a ascensão social) (GALLINDO; ANDREOTTI, 2012, p. 140).

⁴³ No Brasil, este período ficou marcado pelas políticas de incentivo ao desenvolvimento econômico pautadas no investimento das indústrias. Esse processo foi mais acentuado no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que teve sua eleição marcada pelo plano de ação “Cinquenta anos em cinco”.

Nestes moldes, o diretor escolar foi assumindo a mais alta posição hierárquica na escola sem de fato possuir autonomia para tal função; cumpriu um papel de reprodutor das políticas públicas, focando sua ação na área administrativa e não se envolvendo nas questões pedagógicas.

A LDB nº 4.024/61, no seu art. 42, descreve somente que: “O diretor da escola deverá ser educador qualificado”. É no Parecer nº 93/62 do antigo Conselho Federal de Educação (CFE) que vai esclarecer como educador qualificado aquele que dispusesse de “qualidades pessoais e profissionais que o tornassem capaz de infundir à escola a eficácia do instrumento educativo por excelência e de transmitir a professores, alunos e à comunidade sentimentos, ideais e aspirações de vigoroso teor cristão, cívico democrático e cultural” (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2012, p. 163).

A Lei nº 5.692/71, em seu art. 33, ressaltava que: “A formação de administradores, planejadores, orientadores, inspetores, supervisores e demais especialistas de educação será feita em curso superior de graduação, com duração plena ou curta, ou de pós-graduação” (BRASIL, 1971). Dessa forma, o cargo de diretor vai se constituindo com uma formação específica, superando a imagem daquele que tinha muitos anos de docência na educação para assumir uma característica de administrador e coordenador de uma equipe escolar. Especificamente falando da realidade de São Paulo, a legislação paulista passou a valorizar os cursos de formação de administradores atribuindo mais pontos nas provas de títulos aos pedagogos. Se antes esse diretor era indicado por um “padrinho político”, agora ele deveria passar por um concurso público em que seriam avaliados seus conhecimentos sobre administração e sua formação acadêmica. Portanto, esse cargo de diretor passou a ser ocupado por um técnico, supostamente neutro, que gerenciaria o cumprimento dos programas e dos regimentos escolares, já planejados em órgãos superiores, fiscalizando o trabalho de sua equipe, administrando constantemente uma tensão entre seus superiores e seus subordinados (CLARK; NASCIMENTO; SILVA, 2012).

Entendemos que quanto menor for o grau de autonomia administrativa, pedagógica e financeira da escola, maior será o envolvimento do diretor nos serviços burocráticos do sistema. As atribuições do diretor escolar não podem se dar apenas no bom andamento das questões administrativas; ele precisa ir além dessas questões e concentrar suas atividades na dimensão coletiva do processo pedagógico, contribuindo para a melhoria do ensino e da relação da escola com a comunidade.

Compreendendo a função do diretor escolar em tempos de Ditadura Militar (1964-1985), um período marcado pela supressão dos direitos humanos e reformas de tendência

tecnicista no ensino, percebemos a intenção de manutenção de ambientes escolares mais rígidos, hierarquizados, padronizados e disciplinadores. Por essas vias, o diretor escolar vai também assumindo esse papel autoritário no sentido de controlar e fiscalizar as atividades desenvolvidas nas unidades de ensino, garantindo a conservação da ordem vigente.

Na década de 1980, o Brasil presenciou grande mobilização popular em favor de eleições diretas para os cargos do Executivo. Houve a instauração da Nova República, e fim da Ditadura. Apesar deste processo de transição da Ditadura para a Democracia ter se dado de forma manipulatória e ilusória, a chama dos movimentos sociais e as reivindicações sociais voltaram a acender, trazendo à tona o debate sobre a gestão democrática da educação. Nestes aspectos, Minto (2012, p. 180 e 181) elenca uma série de reivindicações à democratização dos instrumentos de gestão:

1. Descentralização administrativa e pedagógica;
2. Gestão participativa na educação;
3. Eleições diretas (como voto secreto) para dirigentes de instituições de ensino;
4. Constituição de comissões municipais e estaduais de educação autônomas e amplamente compostas para acompanhamento e atuação nas políticas educativas;
5. Supressão do Conselho Federal de Educação, de cunho marcadamente privatista;
6. Instituição de colegiados escolares⁴⁴, eleitos pela comunidade, com o intuito de frear arbitrariedades perpetradas pela administração do sistema e da escola;

A Constituição Federal de 1988 apresentou de forma inédita o princípio da gestão democrática, em seu Art. 206, inciso VI. É importante perceber também a mudança na terminologia da lei quanto à organização da escola, ao substituir o termo “administração” por “gestão”. Essa mudança na terminologia pode afetar também a concepção que se tem do papel do diretor escolar. Tomando por base o gestor de uma empresa ou o gerente da empresa, entende-se que este assume apenas as questões técnicas, desvinculadas de seu caráter político, orientando-se apenas para as questões econômicas da gestão (MINTO, 2012).

As Reformas neoliberais na década de 1990 sugeriam para a educação uma redução de gastos públicos, um aumento na produtividade e uma melhoria na qualidade; importaram o mesmo discurso das empresas que vinham embaladas pelo toyotismo. É a racionalização dos recursos com o aumento da produtividade. Neste cenário, o diretor escolar vai assumindo o papel de gerente financeiro da escola, passa a ser responsável pela boa administração dos recursos e tem que prestar contas dos bons resultados por meio dos exames nacionais.

⁴⁴ Em outros estados brasileiros esses conselhos escolares podem ser em formato de associação de pais e mestres ou em outros formatos.

A Lei nº 9.394/96 (LDB) trouxe em seus art. 14 e 15 a proposta da gestão democrática de forma bastante tímida, deixando livre aos sistemas de ensino definirem como seria desenvolvida essa gestão. Apenas apontou a participação dos profissionais de educação na elaboração do Projeto Político Pedagógico e a participação da comunidade escolar nos conselhos escolares. Apontou também que as unidades de ensino públicas teriam progressivos graus de autonomia pedagógica, administrativa e financeira. Com relação à função do diretor escolar e suas devidas atribuições nessa concepção de gestão democrática, a Lei não trouxe um texto significativo que auxiliasse na mudança estrutural da distribuição de poder no interior da escola. Toda essa fragilidade na Lei, de caráter genérico e pouco contundente, provocou poucas ou nenhuma mudança de fato no interior das escolas e na função dos diretores, que ainda guardam características técnicas e burocráticas, bem distantes das questões pedagógicas, e cada vez mais esvaziadas da dimensão política do cargo (MINTO, 2012).

Seguimos discutindo o papel do diretor escolar a partir dessa análise histórica dos contextos sócio-políticos e das legislações que influenciaram a criação e estabelecimento do cargo⁴⁵, buscando entendê-lo no contexto atual. Paro (2015, p. 39) traz uma contribuição a esse respeito: “A direção engloba a administração nos dois momentos desta, de racionalização do trabalho e de coordenação, mas coloca-se acima dela, em virtude do componente de poder que lhe é inerente”. Nessa mesma esteira, a direção escolar é carregada de uma dimensão política na medida em que precisa garantir o funcionamento da escola a partir de uma filosofia e política de educação. Sua função é sim administrativa e técnica, porém suas ações são diretivas e intencionais e, portanto, políticas, tendo por objetivo final a qualidade do processo de ensino-aprendizagem, de tal modo que assume uma característica pedagógica.

Quanto à dimensão política do papel do diretor escolar, é imprescindível entendê-la nos aspectos da gestão democrática. Para tal, o diretor escolar precisa desenvolver sua capacidade de agir em conjunto com a comunidade escolar, exercendo o seu poder no intuito de construir um consenso. Nesse sentido, Souza (2006, p. 130) afirma que “o poder em questão decorre de um contrato firmado entre as pessoas que compõem esta instituição, e considera que o diálogo entre esses sujeitos é pré-condição para a sua operação, assim se terá uma ação política talvez mais democrática”. As ações do diretor escolar estão sempre imbricadas de atos políticos, pois continuamente são processos de disputas de poder. De igual modo, Dourado (2013, p. 101) contribui com essas reflexões, afirmando que:

⁴⁵ Alguns autores como Souza e Gouveia (2010) entendem a direção escolar, quando na esfera pública, não como um cargo, mas como uma função que deve ser desempenhada por um docente (professor, pedagogo, educador etc.).

A administração escolar configura-se, antes do mais, em ato político, na medida em que requer sempre uma tomada de posição. A ação educativa e, conseqüentemente, a política educacional em qualquer das suas feições não possuem apenas uma dimensão política, mas é sempre política, já que não há conhecimento, técnica e tecnologias neutras, pois todas são expressão de formas conscientes ou não de engajamento.

Por essas vias, o diretor escolar atua na coordenação político-pedagógica e institucional (administrativa e representativa) da escola, atuando como um controlador do trabalho escolar revestido de poder enquanto funcionário do Estado, tendo que atender aos objetivos fins da escola que são, principalmente, pedagógicos. Como destaca Souza e Gouveia (2010, p. 175), este sujeito “representa o poder instituído na escola e tem por tarefa primordial coordenar a gestão escolar, representar a instituição, responder administrativa e politicamente, zelar, dar suporte e fazer cumprir os objetivos pedagógicos da escola”.

Quanto à dimensão pedagógica da função do diretor escolar, deve-se considerar inicialmente que a escola é o objeto da gestão escolar; este é o local de atuação do diretor. Sobretudo, é preciso pensar no processo educativo enquanto objetivos principais dessa instituição, ou seja, toda ação desenvolvida no ambiente escolar precisa ser pensada por meio dos processos pedagógicos “tendo sempre a educação como o fim a que a direção deve servir” (PARO, 2015, p. 45).

Neste entendimento é que se reafirma a necessidade de o diretor ser antes de tudo um educador. Mais do que possuir conhecimentos administrativos, esse sujeito precisa ter passado por uma formação pedagógica preservando assim o caráter educativo da escola. Cabe destacar aqui o questionamento que Paro (2015, p. 42) faz ao nivelamento do diretor escolar ao administrador de empresas: “é possível, em termos políticos ou técnicos, igualar a direção de uma escola à direção de uma empresa capitalista, desconsiderando o que há de específico na empresa escolar em termos de seu objeto e da maneira de alcançá-lo?”. Destarte, tendo objetivos tão opostos, poderiam ser obtidos pelas mesmas vias? Sem levar em conta a singularidade que há no espaço escolar?

Vale destacar aqui, como foi dito anteriormente, que por muito tempo o cargo de diretor escolar vem sendo ocupado por conveniência político-partidária, sendo seus ocupantes nomeados sem a observância da necessária formação para a função. Assim, sem de fato uma formação inicial adequada que viesse a apontar os caminhos necessários à construção de um gestor escolar, durante muito tempo, tivemos nas escolas prepostos do Estado que se ocupavam de prestar contas às secretarias por meio de relatórios, assumindo cada vez mais a dimensão administrativa da função.

Entendendo as diversas dimensões do papel do diretor escolar, Libâneo (2001) apresenta uma lista de atribuições. O Quadro 2, a seguir, apresenta atribuições do diretor escolar.

Quadro 2 – Atribuições do diretor escolar.

1. Supervisionar e responder por todas as atividades administrativas e pedagógicas da escola bem como as atividades com os pais e a comunidade e com outras instâncias da sociedade civil.	2. Assegurar as condições e meios de manutenção de um ambiente de trabalho favorável e de condições materiais necessárias à consecução dos objetivos da escola.
3. Promover a integração e articulação entre a escola e a comunidade próxima, com o apoio e iniciativa do Conselho de Escola, mediante atividades de cunho pedagógico, científico, social, esportivo, cultural.	4. Organizar e coordenar as atividades de planejamento e do projeto pedagógico-curricular, juntamente com a coordenação pedagógica, bem como fazer o acompanhamento e controle de sua execução.
5. Conhecer a legislação educacional e do ensino, as normas emitidas pelos órgãos competentes e o Regimento Escolar, assegurando o seu cumprimento.	6. Garantir a aplicação das diretrizes de funcionamento da instituição e das normas disciplinares, apurando ou fazendo apurar irregularidades de qualquer natureza, de forma transparente e explícita.
7. Conferir e assinar documentos escolares, encaminhar processos ou correspondências e expedientes da escola, de comum acordo com a secretaria escolar.	8. Supervisionar a avaliação da produtividade da escola em seu conjunto, incluindo a avaliação do projeto pedagógico, da organização escolar, do currículo e dos professores.
9. Buscar todos os meios e condições que favoreçam a atividade profissional dos pedagogos especialistas, dos professores, dos funcionários, visando a boa qualidade do ensino.	10. Supervisionar e responsabilizar-se pela organização financeira e controle das despesas da escola, em comum acordo com o Conselho de Escola, pedagogos especialistas e professores.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Libâneo (2001, p. 181-182).

Com base no quadro 2, percebemos a amplitude de dimensões⁴⁶ imbricadas nas atribuições de quem ocupa o cargo de diretor escolar. Como já dito, destacam-se nessa lista de funções as dimensões políticas, pedagógicas, administrativas e técnicas. Vale destacar que estas dimensões estão presentes em todo o trabalho do diretor; elas não se dividem de acordo com as atividades, mas elas se misturam no dia a dia de sua ação.

Para aproximar a análise do *lócus* de nossa pesquisa, o Regimento Escolar dos Estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2011), no Art. 83,

⁴⁶ “As atividades desenvolvidas pela gestão guardam dimensões técnicas, pedagógicas e políticas que interagem e dialogam, daí não poderem ser dissociadas, especialmente, porque de sua atuação decorre a realização da finalidade precípua da escola – a educação como emancipação – ato democrático interativo” (SANTOS, 2013b, p. 47-48).

estabelece as competências do diretor escolar. No Quadro 3, a seguir, selecionamos algumas delas para apreciação.

Quadro 3 – Competências do diretor escolar

II - coordenar e participar da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola submetendo-o a aprovação do Conselho Escolar, promovendo ações contínuas de melhoria do currículo da escola.	III – zelar pelo cumprimento do calendário escolar, em conjunto com os docentes e equipe pedagógica e Conselho Escolar, de acordo com as normas estabelecidas.
IV – identificar [...] diversas formas de financiamento e suas fontes coerentes com a gestão pública, e delas fazer uso elaborando planos e projetos, acompanhando-os e avaliando-os, junto ao Conselho Escolar.	V – promover a valorização do pessoal administrativo e docente, através da formação continuada, comprometida com o Projeto Político-Pedagógico da instituição.
VII – promover e coordenar reuniões periódicas de avaliação do ensino e aprendizagem dos alunos, objetivando intervenções junto com a equipe pedagógica da escola visando a melhoria do processo educativo.	XI – promover atividades de integração escola-comunidade, estabelecendo parcerias otimizadoras de cunho educacional.
XII – promover e participar das reuniões do Conselho Escolar e reuniões pedagógicas.	XIII – elaborar relatórios das atividades de gestor desenvolvidas no estabelecimento de ensino.
XV – garantir na escola ambiente favorável ao desenvolvimento das atividades em clima de ordem e respeito.	XIX – planejar, controlar, acompanhar e avaliar junto com o Conselho Escolar a administração dos recursos financeiros e deles prestar contas, respeitando os prazos estabelecidos.
XXII – representar, oficialmente, o estabelecimento de ensino sempre que se fizer necessário.	XXVIII – aplicar penalidades de repreensão e suspensão em todos os níveis da escola, ouvindo o Conselho Escolar.
XXX – garantir o funcionamento sistemático dos serviços que integram a escola desde a limpeza, conservação e segurança do patrimônio.	XXXIII – zelar pela observância deste Regimento, bem como pelas determinações legais emanadas dos Conselhos Nacional e Municipal de Educação e da Secretaria Municipal de Educação.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Regimento Escolar dos Estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2011).

A observação do quadro 3 aponta para importantes questões sobre o Regimento citado. Inicialmente, percebemos a valorização do diretor escolar nos aspectos pedagógicos da escola, desde seu envolvimento na construção do Projeto Político Pedagógico, na promoção da formação continuada aos docentes e pessoal do administrativo, bem como sua participação nas reuniões de avaliação do processo de ensino-aprendizagem. Outro ponto importante a ser destacado é a importância dada ao Conselho Escolar na gestão da escola em parceria com o diretor: ele aparece como o braço da comunidade escolar respaldando as decisões coletivas. Dentre as competências apontadas, destacam-se também as ações políticas desse diretor no

sentido de organizar esse ambiente escolar gerenciando os conflitos e articular a relação escola e comunidade. Nota-se também algumas ações técnicas e administrativas da função, onde o sujeito precisa dar conta de relatórios e prestações de contas da parte financeira, aplica penalidades para garantir o funcionamento da escola e a observância do Regulamento.

Na sequência, ampliaremos a discussão sobre o papel do diretor escolar, observando o seu papel na perspectiva da gestão democrática, refletindo sobre a forma de provimento ao cargo e como ela afeta o trabalho do diretor, bem como analisando o caráter pedagógico do cargo e os aspectos administrativos e gerenciais da direção.

3.2 A direção como princípio e atributo da gestão democrática

Pensando na gestão democrática como um processo de gestão coletiva por meio de eleição para diretores, elaboração conjunta do Projeto Político-Pedagógico da escola e atuação ativa do Conselho Escolar na tomada de decisões, é comum perder de vista a importante figura e o papel do diretor escolar na condução dessa gestão pelas vias democráticas. Nesse sentido, Santos (2013b, p. 47) destaca: “É fato que o gestor é um dirigente, que precisa tomar decisões, é mediador entre a Escola e os órgãos do Sistema. De sua postura e compromisso político dependem o encaminhamento das políticas educacionais e ações rotineiras da unidade escolar”.

Esse sujeito carrega a responsabilidade de mediar as ações coletivas no espaço escolar que culminarão na formação dos sujeitos, entendo que os meios e os fins são um todo indivisível; suas ações darão o tom da gestão que se pretende construir na escola. Para tal, as práticas autoritárias tomadas por esses diretores dificultam os processos de participação necessários ao desenvolvimento da gestão democrática. Do mesmo modo, Araújo e Lima (2018, p. 91) consideram que “tenhamos no trabalho do gestor escolar um componente fundamental nesse processo de emancipação política, quando a crença nas instituições democráticas precisa ser ainda construída e, por conseguinte, reengendrada, por meio de uma práxis coletiva”. Deste modo, corroborando com a discussão, Libâneo (2001, p. 78-79) afirma que:

A direção é um princípio e atributo da gestão, mediante a qual é canalizado o trabalho conjunto das pessoas orientando-as e integrando-as no rumo dos objetivos. Basicamente, a direção põe em ação o processo de tomada de decisões na organização, e coordena os trabalhos, de modo que sejam executados da melhor maneira possível.

Sobretudo, a concepção que esse diretor carrega com relação aos objetivos da educação a respeito da formação dos alunos e o papel da escola irá determinar os processos de gestão dessa escola. Uma gestão baseada em uma concepção tecnicista de educação adotará a

centralização do poder, valorizando a hierarquização dos cargos, objetivando cumprir um plano previamente estabelecido. Enquanto em uma concepção democrática de educação, o processo de planejamento e tomadas de decisão se dá no coletivo (LIBÂNEO, 2001).

Assim, a direção se coloca enquanto princípio e atributo da gestão democrática da escola pública à medida que a democratização da gestão escolar sugere superar a centralização do poder e a busca constante de uma gestão colegiada, o que implica em um trabalho de desenvolvimento da participação da comunidade escolar. Além do mais, Santos (2008, p. 85) adverte que:

Na escola brasileira, construir a democracia participativa é uma árdua e complexa tarefa, haja vista toda sua estrutura, organização e funcionamento encontrarem-se assentados em bases autoritárias, centralizadoras, patrimonialistas e personalísticas, que criam barreiras quase intransponíveis para educandos e educadores dialogarem, interagirem e avançarem em direção ao novo.

Considerando esta sociedade ainda caracterizada por tais determinismos autoritários, o fazer do diretor escolar deve acontecer por uma intensa vontade política que aponte para a superação do modelo de gestão vigente, um modelo hierárquico e centralizador. Sem esta direção guiada pelos princípios democráticos que incentivam a participação da comunidade escolar, a gestão democrática das escolas públicas não se constituirá como realidade nas instituições.

Apesar de entendermos o papel do diretor escolar como indispensável nesse processo de construção da gestão democrática nos espaços escolares, é preciso considerar que o trabalho dele sozinho não será suficiente para tal. É indispensável concebê-lo como um agente mediador dos sujeitos que participam dessa comunidade escolar, conduzindo os debates e reflexões que podem ser feitas em conjunto na busca desse espaço democrático.

3.3 A escolha dos diretores escolares: da indicação a política às eleições

No sentido de construir um espaço de democratização das escolas públicas, uma importante questão a ser pensada é a forma de provimento ao cargo do diretor escolar adotada no Brasil, principalmente a livre indicação por aqueles que ocupam cargos políticos nas prefeituras. Essa forma de escolha dos diretores, já apontada em seções anteriores, uma prática costumeira do período da Primeira República e que foi sendo mantida no decorrer do século XX, passa a ser questionada na década de 1980. Como assegura Dourado (2013, p. 102), “[...]”

destacando-se, nesse processo, a defesa de eleição direta para dirigentes escolares como uma contraposição ao caráter autoritário e clientelista em que se inserem as práticas escolares”.

No Quadro 4, à frente, destacam-se as propostas mais usuais de provimento ao cargo de diretor escolar e suas principais características, apresentadas por Dourado (2013):

Quadro 4 – Modalidades de provimento ao cargo de diretor.

Modalidades de provimento ao cargo	Principais características
Diretor livremente indicado	- A livre indicação dos diretores pelos poderes públicos é a que mais se aproxima do clientelismo (curral eleitoral); - Política do favoritismo e marginalização das oposições; - Instrumentalizador de práticas autoritárias;
Diretor de carreira	- Modalidade pouco utilizada; - Acesso ao cargo vinculado aos critérios: tempo de serviço, merecimento e escolarização; - No setor público apresentou-se como uma variação, em tese meritocrática, da modalidade de indicação política.
Concurso público	- Vários interlocutores têm defendido esta tese por se imputar a ela a objetividade na escolha de méritos intelectuais. - A administração escolar tem sua trajetória reduzida, no bojo desta modalidade, à rotina das atividades administrativas e burocráticas;
Lista tríplice ou sêxtuplas	- Consiste na consulta à comunidade escolar, ou a setores desta, para a indicação de nomes dos possíveis dirigentes, cabendo ao executivo a nomeação; - A comunidade é chamada para legitimar as ações autocráticas dos poderes públicos;
Eleição direta	- Têm sido, historicamente, umas das modalidades tidas pelos movimentos sociais e, particularmente, pelo movimento de professores como umas das formas mais democráticas. - Retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão; - O processo de eleição apresenta-se de formas variadas, indo desde a delimitação do colégio eleitoral até a definição operacional para o andamento e transparência do processo.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Dourado (2013, p. 102-104).

De tal modo, Paro (2003) considera que, grosso modo, se destacam três modalidades de escolha de diretores: a nomeação pura e simples pela autoridade estatal (governamental ou não); concurso de provas e títulos; eleição direta. Nesse sentido, discutiremos um pouco mais sobre essas modalidades e quais consequências decorrem destas formas de provimento para o papel do diretor escolar.

A nomeação ou livre indicação para diretores escolares é uma prática antiga no Brasil. Segundo o Decreto nº 11.530 de 1915, em seu art. 113, o Presidente da República tinha liberdade de nomeá-los dentre os professores efetivos ou jubilados, podendo somente o Presidente demiti-lo. Essa prática foi estendida aos Sistemas de Ensino, passando a responsabilidade ao Executivo das redes estadual ou municipal realizar tal nomeação. Essa modalidade tem servido, na maioria das vezes, aos interesses políticos de garantirem a perpetuação de seus mandatos, tornando o diretor o preposto do Estado e transformando as escolas no que Dourado (2013) chama de “curral eleitoral”. Assim, o papel desse diretor escolar “caracterizava-se como instrumentalizador de práticas autoritárias, evidenciando forte ingerência do Estado na gestão escolar” (p. 102). Nessa mesma esteira, Zabet (1984, p. 88, *apud* PARO, 2003, p. 14) aponta a direção escolar pública como cargo de confiança como “um filho, obviamente bastardo, do coronelismo da República Velha”.

Esta forma de indicação carrega uma forte marca do clientelismo político, uma relação de intensa dependência e troca de favores, vinculando o trabalho do diretor subjetivamente às intenções daqueles que lhe colocaram no cargo. É importante destacar também que em grande parte do país essa nomeação se deu sem critérios tão rigorosos de formação e tempo de serviço, acarretando, muitas vezes, a indicação de diretores que não eram professores, não tinham formação adequada para o cargo ou qualquer ligação com a escola e com a comunidade foram nomeados.

Outro ponto a ser pensado é a extensão do mandato do diretor escolar nomeado. Em vários casos, esses diretores ficavam no cargo por décadas, sem qualquer tipo de avaliação das Secretarias ou da comunidade; o parâmetro de sua manutenção na função era o prestígio que mantinha com o político que o indicava. A força do clientelismo político por trás da nomeação se mostra evidente quando, na intenção de aprovar qualquer tipo de legislação que apoia a eleição para diretores, o Legislativo e o Executivo se mostram contrários. “Por esses motivos, a nomeação sem concurso público ou processo seletivo para o cargo de diretor de escola não se apresenta como uma alternativa defensável para a escolha do diretor escolar, sendo condenada por todos aqueles interessados na boa gestão da escola pública” (PARO, 2003, p. 19).

A defesa do concurso público como provimento de cargo do diretor escolar pauta-se justamente no propósito de encerrar o clientelismo dos favores políticos da nomeação, tornando o ato um processo objetivo com critérios de méritos intelectuais, garantindo de forma imparcial a democratização de acesso ao cargo. No estado de São Paulo, o Decreto nº 5.884/33 passou a exigir o concurso de provas e títulos como modalidade de escolha do diretor. Paro (2003, p. 19) aponta que: “A argumentação mais comum em favor desse tipo de escolha tem sempre a ver

com a defesa da moralidade pública na escolha dos funcionários do Estado e com a adoção de critérios técnicos para o preenchimento dos cargos”.

O concurso público aparenta ser uma proposta de superação dessa marca do coronelismo republicano, permitindo ao diretor escolar atuar independentemente das intenções políticas daqueles que estão no poder, dando-lhes certa liberdade nas tomadas de decisão sem terem seus cargos ameaçados. De igual modo, Souza (2006, p. 167) afirma que “[...] o diretor concursado não é um diletante e estaria menos submisso às variantes políticas da escola e do sistema de ensino, uma vez que o concurso público parece garantir a moralidade e a transparência necessárias na lotação de qualquer cargo público”.

No entanto, a direção escolar não se resume em atividades técnicas e burocráticas; ela vai muito além, como discutimos na seção anterior. A fragilidade do concurso recai na possibilidade de aferir apenas os conhecimentos técnicos da função, não sendo possível avaliar a capacidade de liderança desse sujeito frente à equipe de trabalho e sua relação com a comunidade escolar. Nesta teia de ideias, Souza (2006, p. 167) entende que: “A compreensão do concurso público como critério para a escolha dos dirigentes escolares pressupõe que a direção escolar é um cargo técnico, cujo ocupante o, desempenhará permanentemente. Trata-se de reconhecer o diretor como um burocrata”. Ainda sobre a temática, Paro (2003, p. 25) assevera: “Na verdade, o sistema de escolha do diretor por concurso público é democrático apenas do lado do candidato ao cargo. Este, quando aprovado e convocado pela Secretaria de Educação escolhe, dentre as várias unidades escolares disponíveis, aquela que mais lhe interessa”.

Assim, Paro (2003), Dourado (2013) e Souza (2006) concordam que a modalidade do concurso público é viável para a entrada do professor na Rede pública de ensino; porém, ela não é viável para a escolha do diretor escolar, pois esvazia a face política do cargo, de tal modo que o educador que tenha sido aprovado nos requisitos do concurso e tenha o tempo mínimo de serviço, possa colocar-se à disposição para um processo de escolha do cargo de diretor escolar, com a participação dos professores, demais funcionários, alunos e pais, podendo assim ter avaliados sua capacidade de liderança daquele grupo e seu compromisso político com a comunidade.

Desse modo, temos a eleição direta como a proposta que possibilita a maior participação da comunidade escolar na escolha desse diretor que assume o cargo mais elevado na escola, e tem a responsabilidade de conduzir esse processo de democratização do espaço escolar. Com efeito, Zabot (1984, p. 89, *apud* PARO, 2003, p. 26) argumenta que a eleição direta é “a mais democrática e, sem sombra de dúvidas, a melhor, mais oportuna e mais viável

opção, se compararmos com as citadas anteriormente”. Da mesma forma, Dourado (2013) alega que: “Assim, a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta”.

É válido ressaltar também que democratizar as instituições públicas contribui diretamente para a democratização da sociedade. Portanto, criar esses espaços de participação social, principalmente possibilitando a comunidade escolar escolher seu dirigente, pode até não garantir a construção de uma gestão pautada nos aspectos democráticos, mas dá a partida inicial a esse processo. Igualmente, Paro (2003, p. 26) evidencia que: “Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido do provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade”.

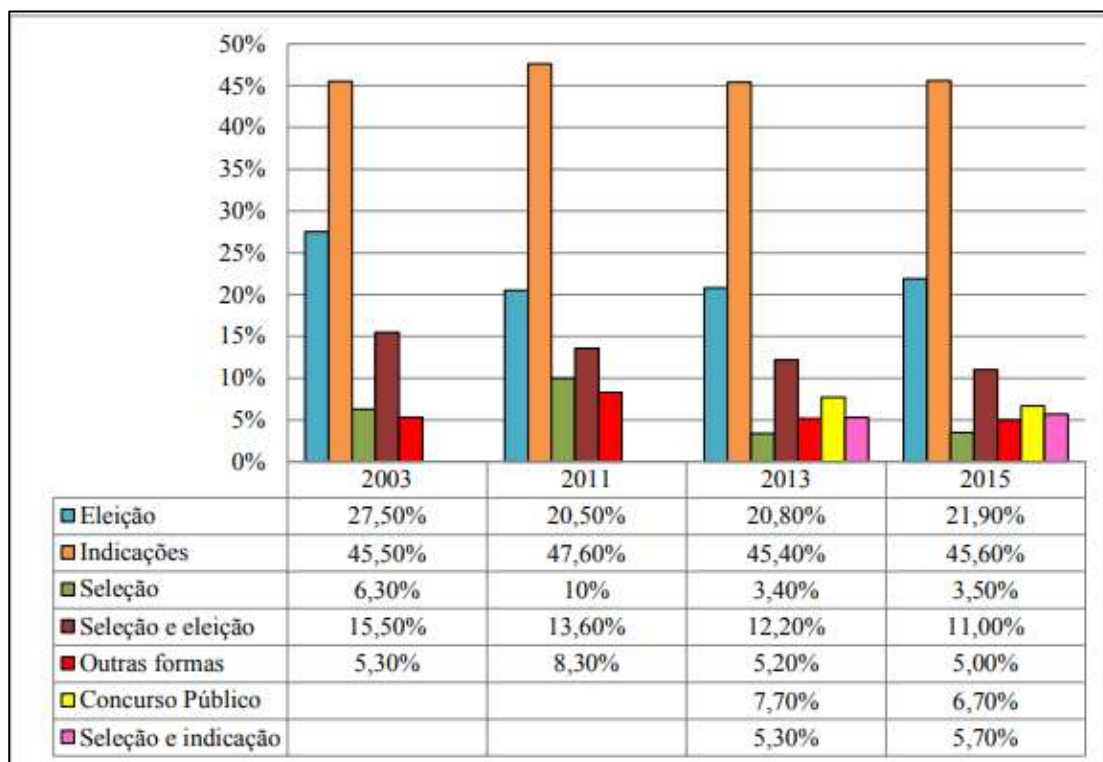
Apesar dessa modalidade ser indicada como a que melhor representa a construção da gestão democrática nas escolas, não podemos desconsiderar suas fragilidades nesse processo, principalmente porque, segundo Dourado (2013, p. 104), “não podemos perdermos de vista as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis”. A participação da comunidade na gestão da escola precisa avançar para além do momento da eleição; é preciso reconhecer que apenas o espaço da democracia formal, espaço este em que os anseios dessa comunidade precisam ser expressos apenas em votos, não garante a democratização desses espaços escolares.

É preciso avançar para a criação de espaços que possibilitem a participação durante o mandato do diretor, ultrapassando os limites da democracia formal e avançando em direção a uma democracia mais participativa (social). Nesse sentido, Paro (2003, p. 27) afirma: “Essa democratização social implica certa distribuição do poder centralizado do Estado para as instâncias da base da pirâmide estatal, onde se dá o contato direto com os cidadãos”. Sob o mesmo ponto de vista, Dourado (2013, p. 105) assevera que “visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares”.

Objetivando uma melhor visualização de como tem se dado esse processo de escolha dos diretores escolares no Brasil, Drabach (2018) elaborou um gráfico com base nos micro dados disponibilizados pelo INEP, contabilizando as redes estaduais e municipais.

O Gráfico 1, a seguir, apresenta as formas de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil, considerando as redes estaduais e municipais.

Gráfico 1 – Forma de provimento à função de diretor escolar no Brasil considerando as redes estaduais e municipais.

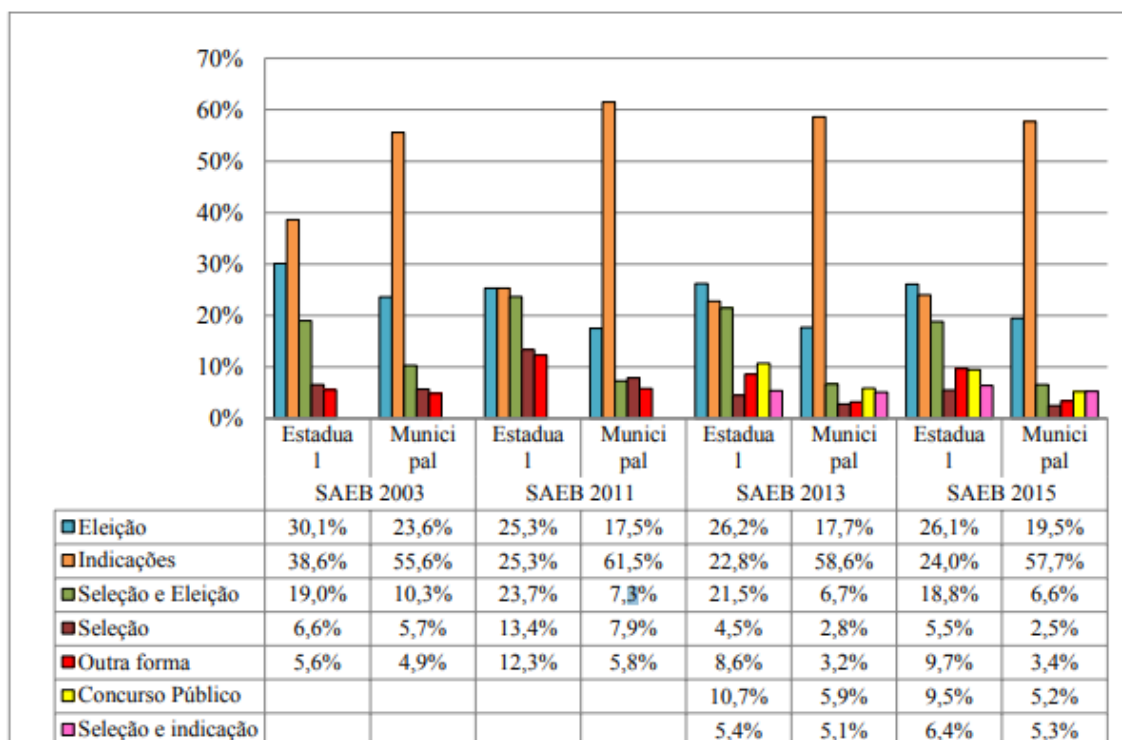


Fonte: Microdados disponibilizados pelo INEP, resultantes do questionário aplicado aos diretores de escolas públicas por meio do SAEB nos anos 2003, 2011, 2013 e 2015 (DRABACH, 2018, p. 138).

Como se pode observar, de forma geral, a livre indicação ou nomeação permanece ocupando os maiores índices na escolha dos diretores escolares a nível de Brasil, representando em média 45% até o ano de 2015. Esses dados revelam que ainda permanecem muito latentes o clientelismo e a política do favoritismo enfatizadas por Dourado (2013). Ao considerarmos os índices de eleição, há uma queda se analisarmos o intervalo de 2003 (27,5%) para 2015 (21,90%). Tal queda revela o avanço das políticas clientelistas e patrimonialistas, como se observa no Gráfico 2, quando analisamos esses dados separando as dependências administrativas estaduais e municipais. As formas de provimento via livre indicação se destacam com mais ênfase nas redes municipais por serem esferas menores da administração pública, estando mais sujeitas às ingerências político-partidárias. Em conformação com o exposto, Souza (2006, p. 219 e 220) argumenta que: “Os municípios são esferas de maior controle político imediato, bem como onde o patrimonialismo parece mais presente. [...] Nesse sentido, a indicação de diretores significa a ampliação daquele controle e do domínio patrimonialista da instituição escolar”.

O Gráfico 2, a seguir, apresenta as formas de provimento ao cargo de diretor escolar no Brasil por dependência administrativa.

Gráfico 2 – Forma de provimento à função de diretor escolar no Brasil por dependência administrativa.



Fonte: Microdados disponibilizados pelo INEP, resultantes do questionário aplicado aos diretores de escolas públicas por meio do SAEB nos anos 2003, 2011, 2013 e 2015 (DRABACH, 2018, p. 140).

Os dados revelam uma diminuição significativa da livre indicação na rede estadual: em 2003 marcava 38,6%, chegando a 24% em 2015, sendo superada pela eleição, que resultou no ano de 2015 em 26,1%. Essas informações apontam para uma maior democratização na rede estadual quanto ao processo de escolha do diretor. Um fato importante a ser observado é a permanência expressiva nos índices da indicação na rede municipal, que em 2015 atingiu 57,7%. Considerando os dados de 2003, que apontavam 55,6%, ao invés de reduzir, essa modalidade teve um pequeno acréscimo. Considerando essas informações de nível nacional, percebemos a insistência dos sistemas municipais em procederem suas escolhas de diretores por preceitos patrimonialistas.

É certo que esses dados, quando analisados por região e por estado, apontarão resultados diferentes. Em alguns casos, como na cidade de Imperatriz/MA, o *lócus* de nossa pesquisa, a rede municipal aderiu à eleição para diretores como forma de provimento ao cargo ainda antes da rede estadual do Maranhão. No capítulo seguinte, apontaremos alguns

documentos que regulamentam a forma de provimento ao cargo de diretor escolar na cidade de Imperatriz/MA.

3.4 O caráter pedagógico do cargo

O trabalho do diretor escolar carrega em si um significativo caráter pedagógico⁴⁷. Apesar de seu trabalho ser pautado em um processo político e se ocupar de extensas tarefas administrativas e burocráticas, esse sujeito precisa dar conta dos resultados de natureza pedagógica da escola. Além de conhecer o processo pedagógico que se desenvolve na escola, ele precisa participar efetivamente das atividades que dizem respeito ao planejamento e avaliação dos processos de ensino-aprendizagem.

[...] é necessário que o gestor possua algumas habilidades e competências específicas, com a percepção de que no ato pedagógico se dá a reconstrução do conhecimento; precisa manter a interlocução comunicativa com sua equipe e usuários da escola. São condições que vão para além de ser um gerente profissional, porque a escola forma, constrói cidadãos, a partir de valores, princípios, sentimentos e não bens palpáveis, mercadorias, restringindo-se ao nível da riqueza imaterial (SANTOS, 2008, p. 24).

A ação do diretor escolar está diretamente envolvida com a formação e construção dos cidadãos nos espaços escolares. Seu compromisso não se resume à racionalização dos recursos e aumento de produtividade, como proposto na gestão empresarial. Seus objetivos e fins são bens distintos: enquanto a empresa visa o lucro, as escolas possuem funções sociais e seu compromisso é com a formação integral e cidadã do indivíduo. Neste ponto, Paro (2015, p. 55) arrazoa: “É diante desse quadro que se evidencia a necessidade de considerar, por um lado, as consequências mais diretas da lógica mercantil na escola, por outro, a singularidade do processo de produção pedagógico”. Igualmente, Paro (1997, p. 30-31) destaca que: “Em primeiro lugar, é preciso ter presente que se trata de um trabalho não-material. Seu produto não é um objeto tangível, mas um ‘serviço’”.

Assim, ignorar o caráter pedagógico do cargo de diretor é considerá-lo como um ato qualquer de gestão de empresas. Nesse sentido, grande parte desses sujeitos tem se questionado sobre seu papel na escola, sobre sua atuação enquanto coordenador pedagógico geral da escola ou como administrador escolar dos processos e dos recursos. Há que se considerar que de forma empírica os funcionários das escolas parecem ter uma maior expectativa da atuação do diretor

⁴⁷ “O cerne da atuação da gestão escolar é o trabalho pedagógico exercido no ambiente escolar, que objetiva articular a comunidade escolar na construção de conhecimentos, valores, atitudes, como indissociáveis na perspectiva da totalidade” (SANTOS, 2013b, p. 47).

escolar nas atividades administrativas e financeiras. Nesta mesma esteira, Souza (2006, p. 215) retrata o que comumente os professores desejam de um diretor: “Que ele tenha conhecimentos e poder suficiente para dar, no limite das suas possibilidades, as condições adequadas de trabalho aos professores. O correto funcionamento institucional, o cumprimento coletivo das normas e regulamentos”.

Vale ressaltar também o fato de que se desenvolveu uma ideia de essa figura de diretor não ter tempo de atender as questões pedagógicas da escola, por estar demasiadamente envolvido nas questões administrativas e burocráticas. A saber, Paro (2016, p. 120) destaca que: “Pressionado pelas exigências burocráticas e desamparado pelos órgãos do sistema no que tange à supervisão pedagógica, o diretor se vê sem tempo nem condições para cuidar dos assuntos que dizem respeito diretamente ao processo ensino-aprendizagem”.

Ao que parece, comumente, não há uma relação entre a atividade pedagógica com os afazeres do diretor escolar. Tem se desenvolvido um pensamento e uma prática de dicotomização das atividades desse diretor, separando-as entre administrativas e pedagógicas. Por essas vias, Paro (2015, p. 23) ressalta que:

[...] tal maneira de tratar o problema acaba por tomar as atividades pedagógicas e administrativas como mutuamente exclusivas – como se o administrativo e o pedagógico não pudessem coexistir numa mesma atividade –, encobrindo assim o caráter necessariamente administrativo de toda prática pedagógica e desconsiderando as potencialidades pedagógicas da prática administrativa quando se refere especificamente à educação.

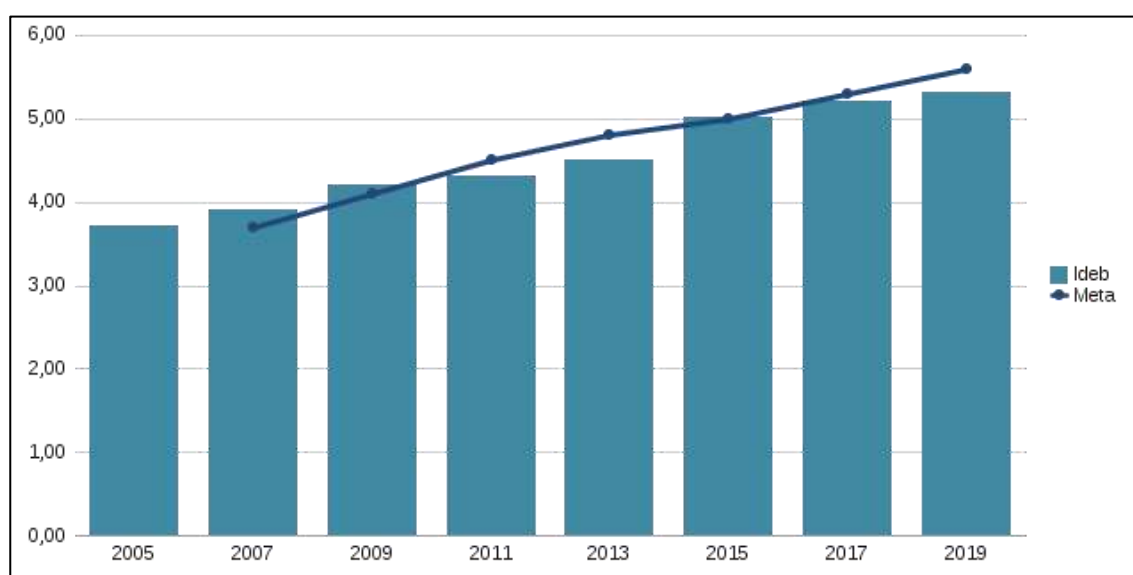
Considerando que a atividade-fim de uma escola sempre está diretamente ligada aos processos pedagógicos, todas as atividades desse diretor, mesmo que com características fortemente administrativas e técnicas, estarão a serviço do pedagógico. Portanto, há uma articulação direta entre as atividades-meio e as atividades-fim, ou seja, todas as atividades desenvolvidas por esse diretor precisam apontar para o processo educativo daquela instituição (SOUZA, 2006).

Outrossim, como citado na seção 2.1, a natureza pedagógica do cargo de diretor está presente em diversas atribuições do cargo tanto no quadro formado a partir de Libâneo (2001) quanto no quadro formado a partir do Regimento da Rede Municipal de Imperatriz – MA (2011). Essa natureza pedagógica pode ser percebida mais fortemente no envolvimento desse sujeito com as atividades de planejamento e formação continuada dos docentes; os trabalhos referentes ao Projeto Político-Pedagógico, desde sua elaboração, desenvolvimento e avaliação; cuidar também da avaliação do processo de ensino e aprendizagem da escola, no sentido de elevar os resultados nos exames nacionais.

Entendendo que o trabalho de gestão desse sujeito também é avaliado quanto ao alcance das metas de aprendizagem estabelecidas nos exames nacionais, fortalece-se ainda mais a ideia de que realmente as ações do diretor precisam ser pensadas tendo como objetivos a elevação da aprendizagem na escola. Apesar de não concordarmos que a gestão do diretor pode ser avaliada a partir dos índices do INEP, consideramos relacionar os bons resultados nos exames com bons processos de gestão implementados na escola, sem perder de vista que o processo é mais importante que os resultados. Portanto, segue abaixo um gráfico que representa o IDEB das escolas da rede municipal anos iniciais na rede municipal de Imperatriz/MA.

O Gráfico 3, a seguir, apresenta os resultados do IDEB dos Anos Iniciais na rede municipal de Imperatriz/MA, entre os anos de 2005 a 2019.

Gráfico 3 – Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB): Anos iniciais na rede municipal de Imperatriz/MA



Fonte: Resultados do SAEB 2019, INEPDATA.

Interessante observar que, nos anos iniciais da rede municipal na cidade de Imperatriz – MA, a meta não foi alcançada e nem superada nos anos de 2011, 2013, 2017 e 2019. Mesmo percebendo o índice de IDEB em crescimento, a linha de metas propostas também se eleva, nos fazendo perceber que há um processo de diminuição no então chamado “rendimento” da aprendizagem dos alunos. Aqui, cabe questionar: de fato, podemos atribuir à direção escolar o não alcance das metas? Podemos pensar em quais outros fatores podem interferir diretamente e indiretamente nesse processo, entendendo e tomando consciência de que a gestão escolar não pode ser tomada como panaceia para os problemas de aprendizagem da escola pública brasileira, que se perpetua a tanto tempo. Nesse sentido, Paro (2010, p. 773) ensina:

Busca-se, então, a causa do mau ensino, ora na escassez ou mau emprego dos recursos (condições inadequadas de trabalho, baixos salários, falta de material didático etc.), ora na má qualidade do corpo docente (formação deficiente, falta de compromisso profissional etc.), ora em causas ligadas aos próprios usuários da escola (desinteresse do aluno, violência, falta de empenho dos pais em estimular seus filhos a aprender etc.).

Da mesma forma, é necessário pensar a extensão desse processo pedagógico, como percebemos o direito à educação e quais resultados a escola precisa apresentar. Os exames nacionais apresentam informações referentes a apreensão dos conteúdos por parte dos alunos, são pontos importantes a serem observados. Porém, o compromisso da formação social e cidadã não pode ser mensurado por tais vias. Por certo, Paro (2015, p. 49) considera que: “Educar não é apenas explicar a lição ou expor um conteúdo disciplinar, mas propiciar condições para que o educando se faça sujeito de seu aprendizado, levando em consideração seu processo de desenvolvimento biopsíquico e social desde o momento em que nasce”.

Assim, o caráter pedagógico do cargo de diretor escolar deve ser preocupação constante daqueles que ocupam esses espaços, uma vez que perder de vista tal dimensão é perder de vista o papel e função da escola pública de contribuir para a formação de um cidadão participativo e fortalecer a democratização desses espaços públicos.

3.5 Os aspectos administrativos e gerenciais da direção

A direção escolar se faz uma função tensionada pelas disputas de poder, ou melhor dizendo, de classes. Este sujeito precisa lidar constantemente com a necessidade de atender as exigências do Estado (representado aqui pelas secretarias), as necessidades dos professores e equipe técnica, as reivindicações da comunidade e seus usuários. Assim, é então o diretor escolar preposto do Estado, ou representante dos interesses da comunidade escolar? Em resposta a essa questão, Souza (2006, p. 158) afirma:

É inata à função do diretor, ao que tudo indica, esse posicionamento entre o poder público e a população, porque o diretor é um dos representantes do estado na escola, pois é o chefe de uma “repartição” pública que existe para atender aos interesses educacionais da população, mas é também o coordenador da política escolar e do desenvolvimento de todo o trabalho escolar, tarefas estas articuladas imediatamente àqueles interesses.

Este sujeito é responsável pela administração da escola, ele é o responsável legal pelo bom funcionamento da instituição. Precisa cuidar para que as normas e os procedimentos sejam cumpridos no espaço escolar, fazendo valer o regulamento e as normas vigentes. Paro (2010, p. 768) considera que: “Em princípio, a palavra direção pode ser utilizada indistintamente como

sinônimo de chefia, comando, gestão, governo, administração, coordenação, supervisão, [...] nos interessa a identificação que comumente se faz entre direção escolar e administração escolar”.

Sendo o diretor um chefe imediato do Estado no espaço escolar, suas ações por vezes são determinadas por condutas administrativas que divergem dos objetivos educacionais, em que suas atitudes ao mesmo tempo que atendem as necessidades administrativas, negligenciam os objetivos educacionais da escola. Sob o mesmo ponto de vista, Paro (2016, p. 111) registra que o “diretor de escola pública [...] se vê situado entre as reivindicações do professor e dos usuários da escola e as exigências do Estado que o pressiona a “cumprir a lei”.

No sentido de atender às demandas administrativas, o diretor escolar precisa atuar com base nos regimentos e normas legais, documentos que carregam a marca da impessoalidade, atuando, assim, por meio da disciplina e do controle. Igualmente, Paro (2016, p. 112) esclarece esse processo burocrático em que o diretor está inserido, destacando que: “Onde o Estado se faz mais visível e contundente em sua pressão sobre a escola é na maneira burocratizada com que se relaciona com a unidade escolar. O elemento mais notável dessa burocratização é o acúmulo de trabalho que ela acarreta à direção e à secretaria”.

Paralela à burocratização maçante da função do diretor que o afasta de suas atribuições pedagógicas, existe também uma lógica empresarial que tem a intenção de aproximar cada vez mais os princípios de produção das empresas às atividades desenvolvidas nas escolas, direcionando as políticas educacionais, principalmente referentes à gestão escolar. Nesse ponto de vista, Paro (2010, 774) destaca que:

Essa mesma lógica tem predominado na concepção e no provimento do ofício de diretor escolar. No imaginário de uma sociedade onde domina o mando e a submissão, a questão da direção é entendida como o exercício do poder de uns sobre outros. Por isso se destaca sempre a figura do diretor, do chefe, daquele que enfeixa em suas mãos os instrumentos para “mandar” em nome de quem detém o poder. Nas empresas em que os objetivos a serem perseguidos não são aqueles que atendem aos interesses dos produtores (como é o caso da empresa capitalista, em que os objetivos a se realizar são os dos proprietários dos meios de produção, sintetizados no lucro), é cômodo destacar diretor ou diretores que comandam em nome dos proprietários. Os objetivos a serem perseguidos são os do proprietário, não os dos produtores. Então, as ações do diretor, para serem coerentes com os objetivos perseguidos, não precisam estar de acordo com os interesses dos comandados, desde que sejam do interesse do proprietário. Neste caso, o conceito de autoridade⁴⁸ restringe-se à obediência dos comandados, independentemente de suas vontades.

⁴⁸ “Já do ponto de vista democrático, a autoridade tem outra significação. Embora se trate de uma relação de poder – visto que há a determinação de comportamento de uma das partes pela outra. A autoridade democrática pauta-se por um contrato coletivo que parte da concordância consciente e coletiva das partes” (PARO, 2010, p. 774).

Essa lógica gerencial imputa ao diretor escolar o papel de mero gerente ao estilo de um administrador de empresas, que não reflete sobre suas características de agente político que tem por responsabilidade administrar uma instituição cuja finalidade é educar (PARO, 2015).

É necessário repensar o papel do diretor frente a essas atividades administrativas e gerenciais, no sentido de entendê-las a partir da percepção da função da escola e seu compromisso com os processos pedagógicos. É essencial romper com a ideia do diretor como gerente⁴⁹, aquele que tem a missão de elevar os índices dos resultados nos exames nacionais como um administrador de empresas que tem a missão de elevar os índices de lucro dessa empresa; são ações que se diferenciam totalmente quanto às finalidades de cada instituição.

⁴⁹ “Daí não se coadunar com a função de “gerente” defendida pelo neoliberalismo, de controlador do trabalho educativo, em busca de resultados quantitativos, traduzidos em metas a serem cumpridas, como se exige de um gerente de negócios, cujo objetivo principal é aumentar incessantemente a acumulação de capital, representado pelo lucro da empresa, pelo dinheiro, sob pena do empreendimento entrar em crise e até falir, cujos ‘valores materiais’ precípuos são competição, concorrência, competência, lucro, criatividade para inovar, para vencer desafios comerciais, dentre outros” (SANTOS, 2013b, p. 47).

4 O PERFIL DOS DIRETORES ESCOLARES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ NO MARANHÃO

A escola deve buscar com todo entusiasmo e rigor a qualidade, mas numa perspectiva de construção de novas relações, a partir de mudanças graduais, por meio de ações pró-ativas, atuando a partir de aproximações sucessivas coletivizadas e solidárias, para alcançar seus objetivos de dar um cunho social afinado com os interesses dos menos favorecidos, sinalizando para uma escola de excelência para todos (SANTOS, 2008).

No quarto capítulo apresentamos uma análise com base nos dados dos questionários *survey* para os diretores escolares, e nos documentos pesquisados, identificando os dados socioeducacionais, descrevendo um breve histórico das formas de provimento ao cargo de diretor escolar, refletindo sobre o perfil dos processos de gestão escolar e apresentando um relatório descritivo do produto da pesquisa.

Para tratar do perfil dos diretores escolares, utilizamos os dados obtidos a partir da pesquisa *Survey*, com 11 diretores das escolas da rede municipal de Imperatriz/MA que atendem ao Ensino Fundamental. Como ferramenta para essa pesquisa, fizemos uso do *Google Forms*⁵⁰. Devido à situação pandêmica da COVID-19 que estamos vivenciando no momento, o isolamento social se fez necessário, nos impedindo de visitar cada escola para uma maior proximidade com os sujeitos da pesquisa.

Assim, com a lista de *e-mails* dos diretores escolares, cedida pela SEMED, enviamos o questionário elaborado no *Google Forms* para aproximadamente 50 contatos diferentes. Porém, tivemos o retorno de apenas 11 questionários respondidos, que nos auxiliaram na construção dos gráficos a seguir.

A título de conhecimento, conforme o senso de 2020, o número de matrículas na rede pública municipal de Imperatriz/MA se apresenta no Quadro 5:

Quadro 5 – Matrículas conforme o último censo de 2020 por modalidades.

Matrículas conforme o último censo de 2020 por modalidades	
Educação Infantil	11.399
Fundamental – Anos iniciais	16.458
Fundamental – Anos finais	30.590
EJA	1.542
TOTAL	43.531

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir de dados fornecidos pela SEMED.

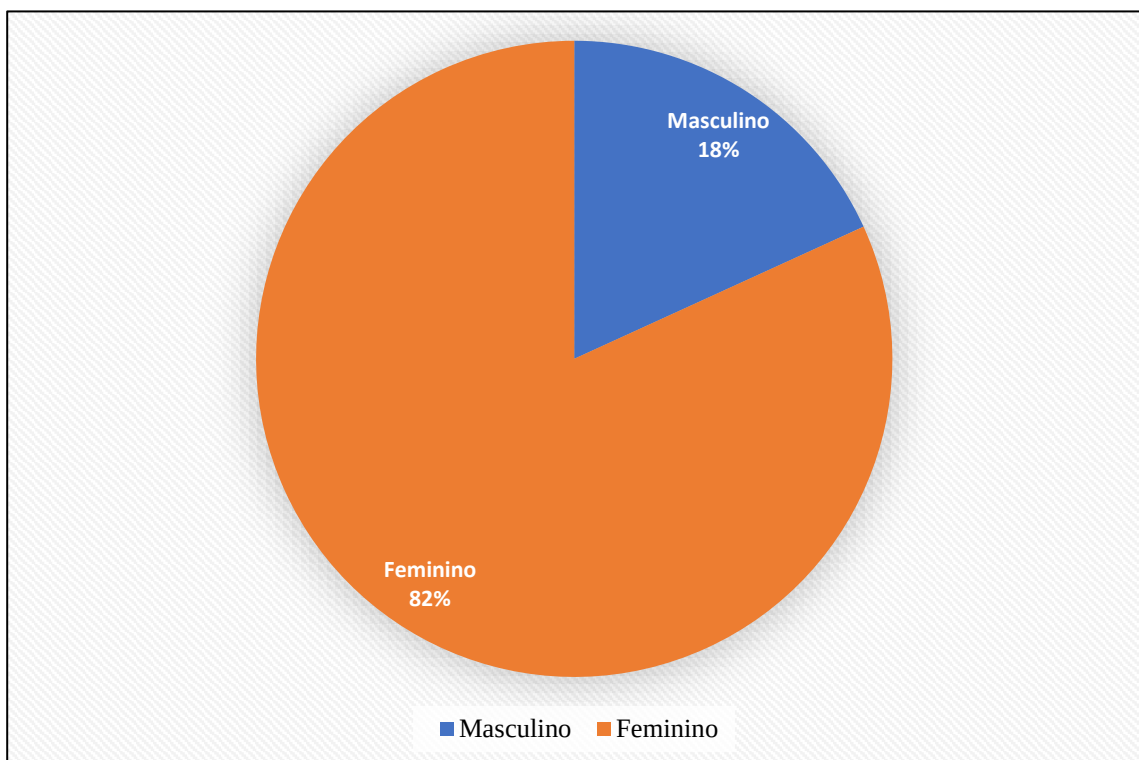
⁵⁰ *Google Forms* é um aplicativo de gerenciamento de pesquisas lançado pelo *Google*. Os usuários podem usá-lo para pesquisar e coletar informações sobre outras pessoas e também podem ser usados para questionários e formulários de registro.

4.1 Os diretores escolares: dados socioeducacionais

Para tratar dos dados socioeducacionais dos diretores escolares, destacamos alguns itens a serem observados na tentativa de cruzar essas informações e perceber com maior precisão o perfil dos diretores escolares da Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA.

Quanto à questão do gênero, há presença marcante das mulheres enquanto diretoras das escolas de Ensino Fundamental se confirma no Gráfico 4 a seguir:

Gráfico 4 – Diretores por sexo.



Fonte: Elaborado pelo autor.

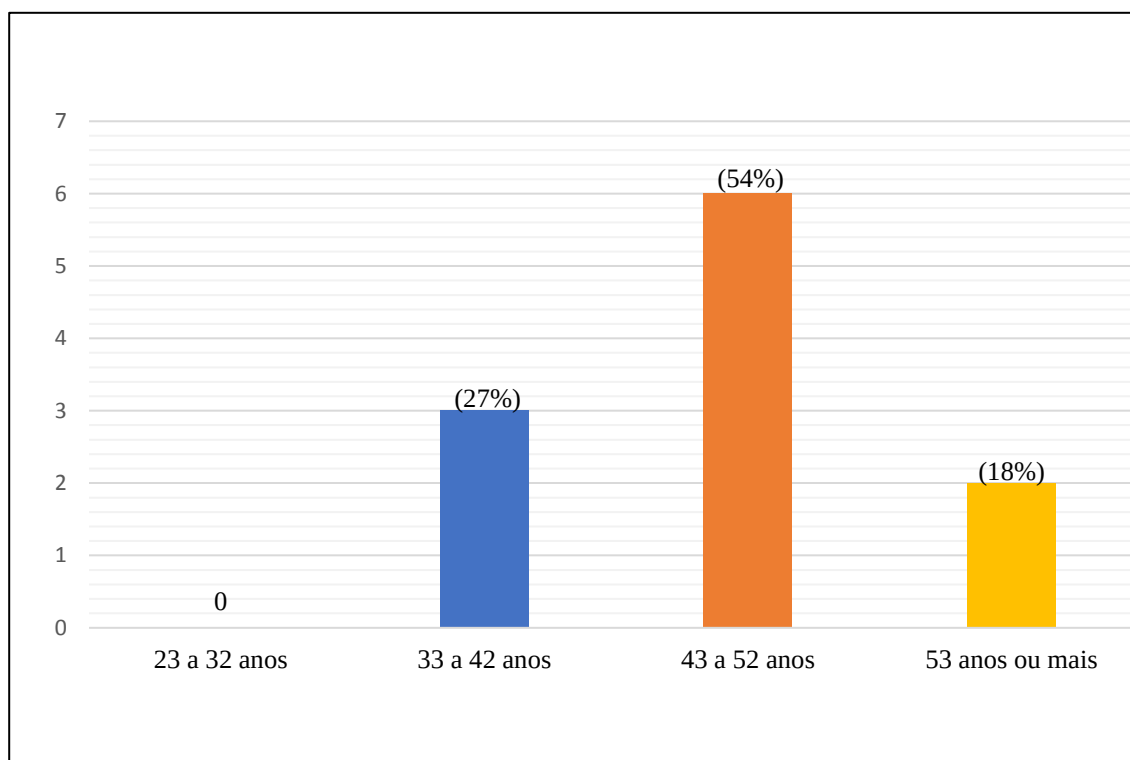
Conforme o Gráfico 4, temos 82% das mulheres assumindo a direção das escolas, enquanto somente 18% dos homens ocupam essa função. Esses números refletem a realidade dos anos iniciais, em que a grande maioria dos professores também é do sexo feminino. Conforme Souza (2006), a presença dos homens se apresenta com um pouco mais de expressão nas escolas de ensino médio por ainda se sustentar uma cultura de que os anos iniciais estão mais relacionados ao “cuidado” das crianças e adolescentes.

Essa diferenciação de gênero na sociedade acarretou uma hierarquia nos cargos educacionais. Arroyo (2000, p. 30) adverte: “A imagem da professora primária é dominante, com traços bastante feitos, onde predomina a competência para o ensino das primeiras letras e

contas, mas sobretudo o carinho, o cuidado, a dedicação e o acompanhamento das crianças”. É neste imaginário social que repercute a diferenciação das atividades profissionais baseadas no gênero e na importância de cada atividade. Assim, ainda se fortalece o discurso de que as profissões “menos” importantes devem ser ocupadas pelas mulheres.

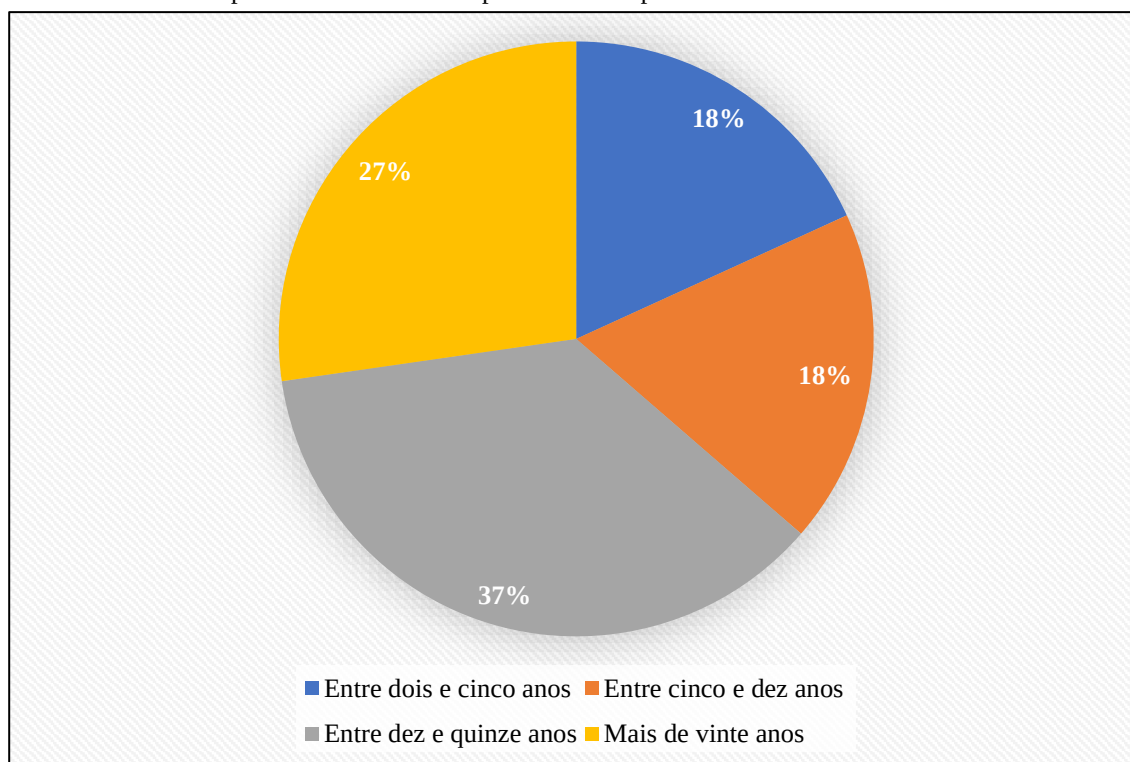
A idade também é um item importante a ser considerado na análise desse perfil, como aponta o Gráfico 5:

Gráfico 5 – Diretores por idade.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Desse modo, 27% dos diretores têm entre 33 e 42 anos; 54% têm entre 43 e 52 anos; e 18% têm acima de 53 anos. Considerando os que estão acima dos 43 anos, temos 72% dos diretores, o que representa um grupo experiente ocupando o cargo. Isso se deve também a uma exigência mínima de tempo de magistério para assumir o cargo de diretor. Conforme art. 4º do Edital nº 002/2020, não podem concorrer à eleição: “Os professores que não tiverem pelo menos 3 (três) anos de exercício efetivo no magistério municipal”. O que implica conceber que esses diretores já têm um certo tempo de experiência em sala de aula no exercício do magistério, como representado no Gráfico 6:

Gráfico 6 – Tempo de docência na rede pública municipal

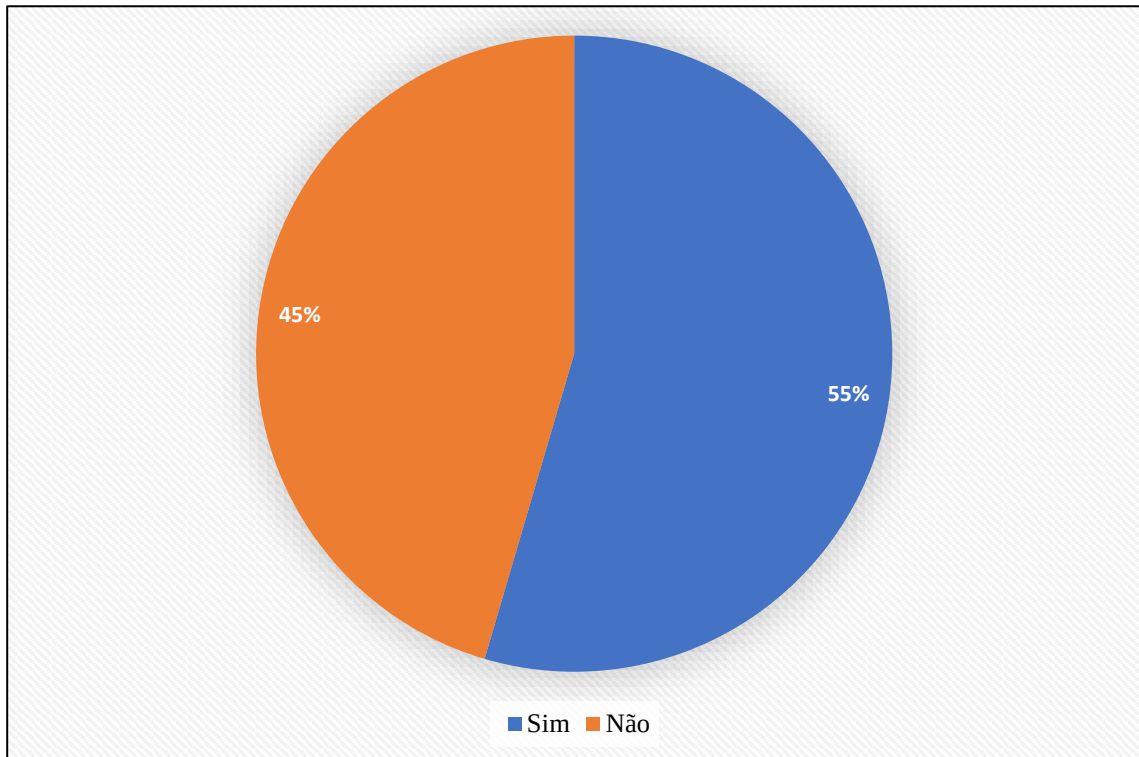
Fonte: Elaborado pelo autor.

De tal modo, 18% dos diretores têm entre dois e cinco anos de experiência de sala de aula, na rede pública municipal; 18% têm entre cinco e dez anos; 37% têm entre dez e quinze anos; e outros 27% mais de vinte anos. Considerando os que possuem mais de dez anos de experiência, nós temos um total de 64% de diretores, o que representa um número significativo dos que já têm um envolvimento com a rede pública municipal que supera uma década.

Souza (2006) detectou que na grande maioria das escolas públicas no país há um certo padrão de exigência no que tange à experiência profissional em educação, para então assumir a função de diretor.

Deve-se considerar também que muitos dos diretores que estavam em suas funções por vias de indicação política foram gradativamente se preparando para concorrer ao cargo por meio de eleições, de tal maneira que a passagem das indicações para eleições, em algumas escolas, não provocou a modificação e rodízio, no quadro gestor que se esperava.

É válido analisar o Gráfico 7 na intenção de continuar observando as experiências anteriores em gestão desenvolvidas em outras escolas:

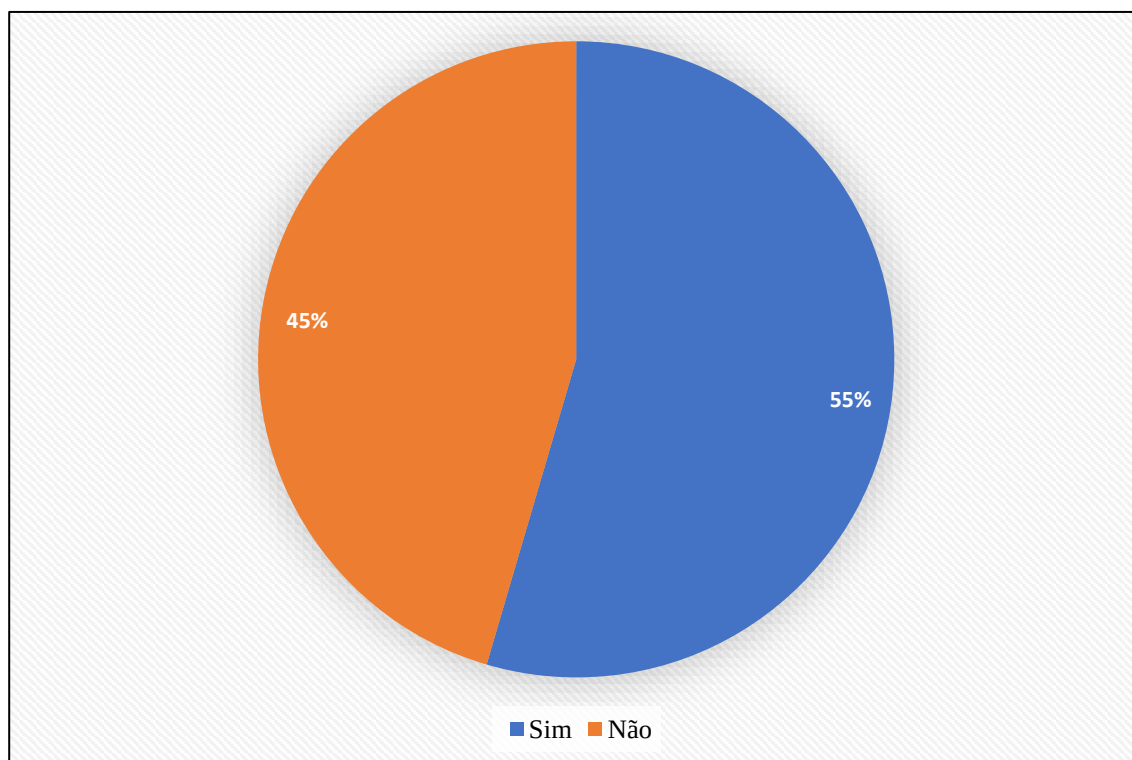
Gráfico 7 – Dirigiu outra escola?

Fonte: Elaborado pelo autor.

Aqui, temos um total de 55% dos diretores com experiências anteriores de gestão em outras escolas, enquanto 45% ainda não haviam exercido a função em outras escolas. Essa informação é importante na medida em que expõe de certa forma a principal característica das eleições para diretores, que é a possível rotatividade do cargo, justamente por apresentar quase metade da amostra enquanto primeira experiência na função de diretor. Sobretudo, Souza (2006) destaca que mesmo ainda de forma parcial, temos aqui um importante elemento nesse processo de democratização da gestão escolar, por apresentar o indício de rotatividade. É importante destacar também que 100% dos diretores pesquisados não atuam em outro lugar além da rede municipal de ensino.

O Gráfico 8, a seguir, apresenta uma informação curiosa e preocupante, haja vista que, enquanto quase 50% dos diretores não tiveram experiências anteriores com a função, quase 50% dos pesquisados não haviam recebido algum treinamento específico ou capacitação para dirigir a escola, depois de assumir o cargo.

Gráfico 8 – Recebeu algum treinamento específico para a função de diretor.

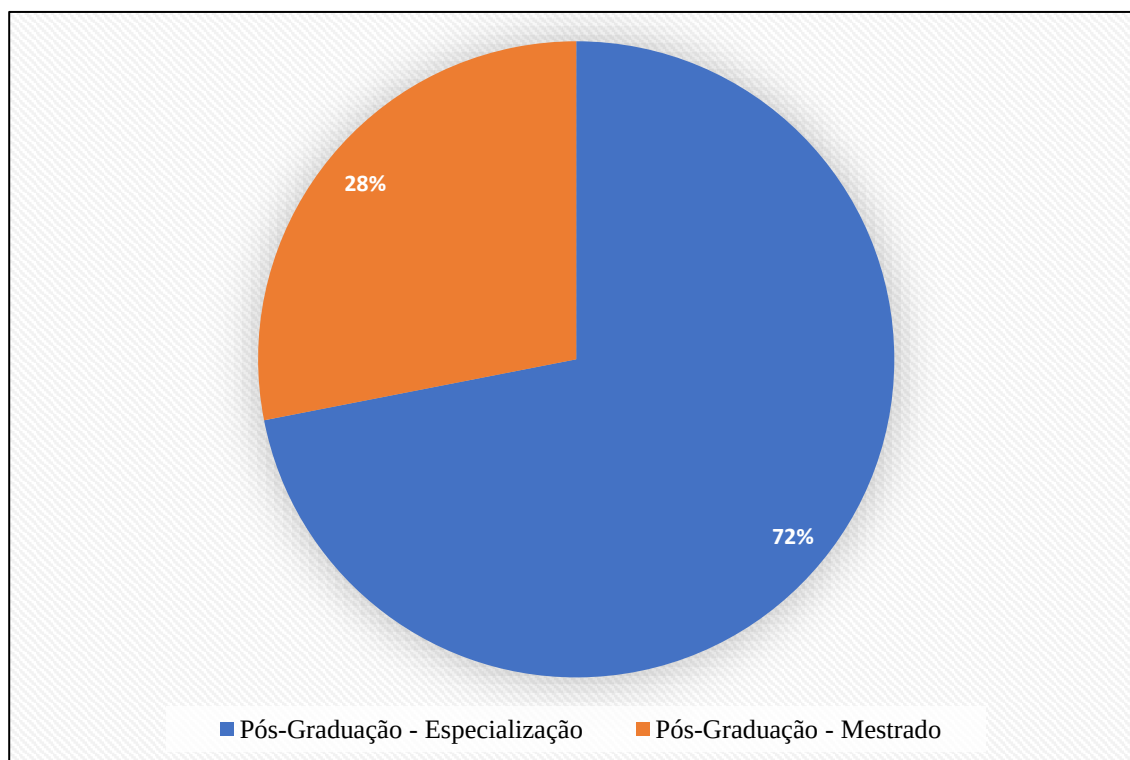


Fonte: Elaborado pelo autor.

O aspecto da formação continuada que se dá no exercício da função é indispensável para a construção dos processos de gestão democrática. É um constante aprender sobre a função, “um momento de repensar as suas práticas e construir novos conhecimentos que se constituem por meio do estudo, da reflexão, da discussão e da confrontação de diferentes experiências profissionais. [...] reestruturar o aprendido, fazer descobertas” (LEITE; LIMA, 2015, p. 57). Fica perceptível no gráfico 8 a fragilidade ainda presente nos processos formativos desses diretores no exercício de suas funções.

Para os que responderam já ter recebido algum tipo de formação promovida pela SEMED, os seguintes cursos foram citados: Gestão pública; Gestão nota 10; Gestão escolar; Gestão interpessoal; e pedagógica. Chamamos a atenção para o fato de que muitas dessas formações citadas foram ofertadas por instituições particulares. A esse respeito, concordamos com Pierozan e Werle (2018), que destacam o fato de que as fundações privadas passaram a propor as formas de gestão da escola pública, bem como os modelos de formação continuada que atendam a seus anseios, criando assim suas próprias políticas e transformando-as na agenda educacional do país.

O Gráfico 9, que segue, apresenta a titulação máxima dos diretores entrevistados.

Gráfico 9 – Titulação máxima.

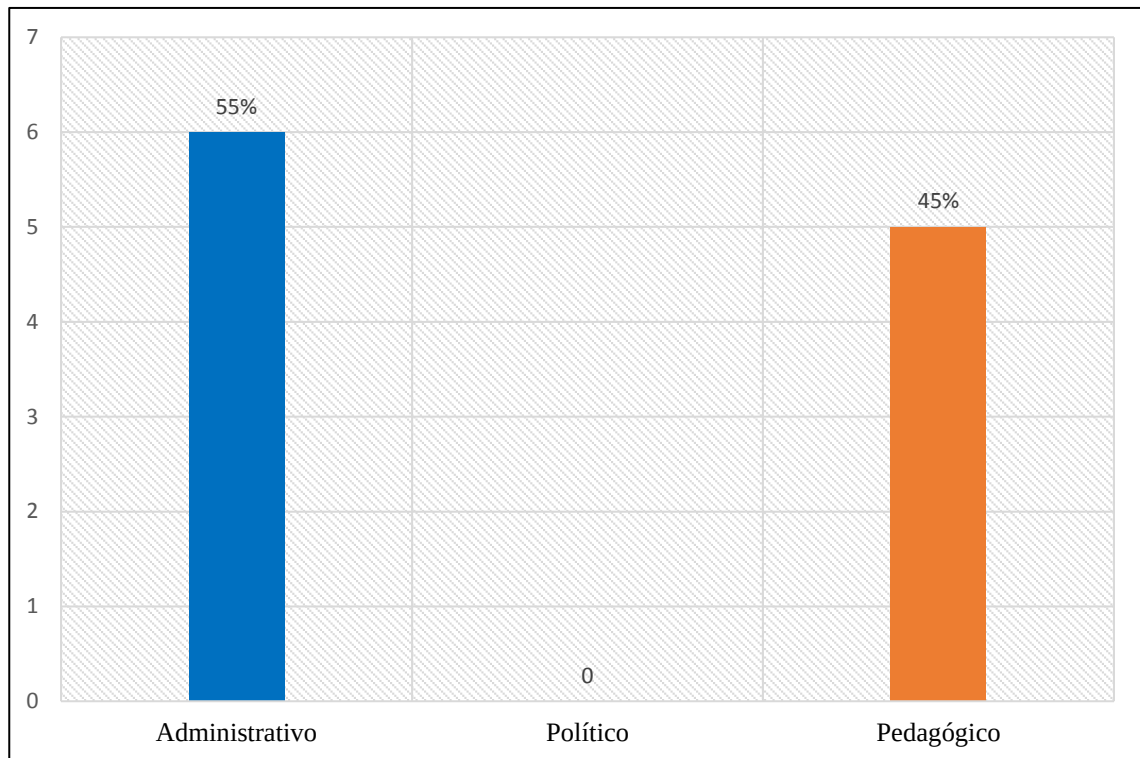
Fonte: Elaborado pelo autor.

De forma geral, a formação acadêmica dos diretores atende às exigências mínimas para estarem na função, sendo que 72% possuem, além do curso superior, alguma especialização; e 28% são pós-graduados em nível de mestrado. Atribuímos mais uma vez o nível elevado de titulação dos diretores às exigências contidas no Edital 002/2020, que em seu art. 4º impede de concorrer às eleições:

- II – Os professores que não tenham formação docente em Curso de Licenciatura Plena em instituições de ensino superior credenciadas pelo Ministério da Educação;
- IV – Os que não comprovarem experiência de no mínimo 2 (dois) anos em gestão escolar ou deixarem de apresentar diploma e títulos de graduação com habilitação em gestão ou administração escolar, ou ainda, título de especialista em gestão e / ou administração escolar; (IMPERATRIZ, 2020).

Para tanto, estabelecer um processo de eleição regulamentado na rede municipal tem contribuído para elevar o nível de diretores capacitados para estarem na função, uma vez que em anos anteriores, quando vigorava a indicação política como forma de provimento ao cargo, era muito comum encontrarem-se diretores exercendo sua função sem a mínima formação exigida para tal.

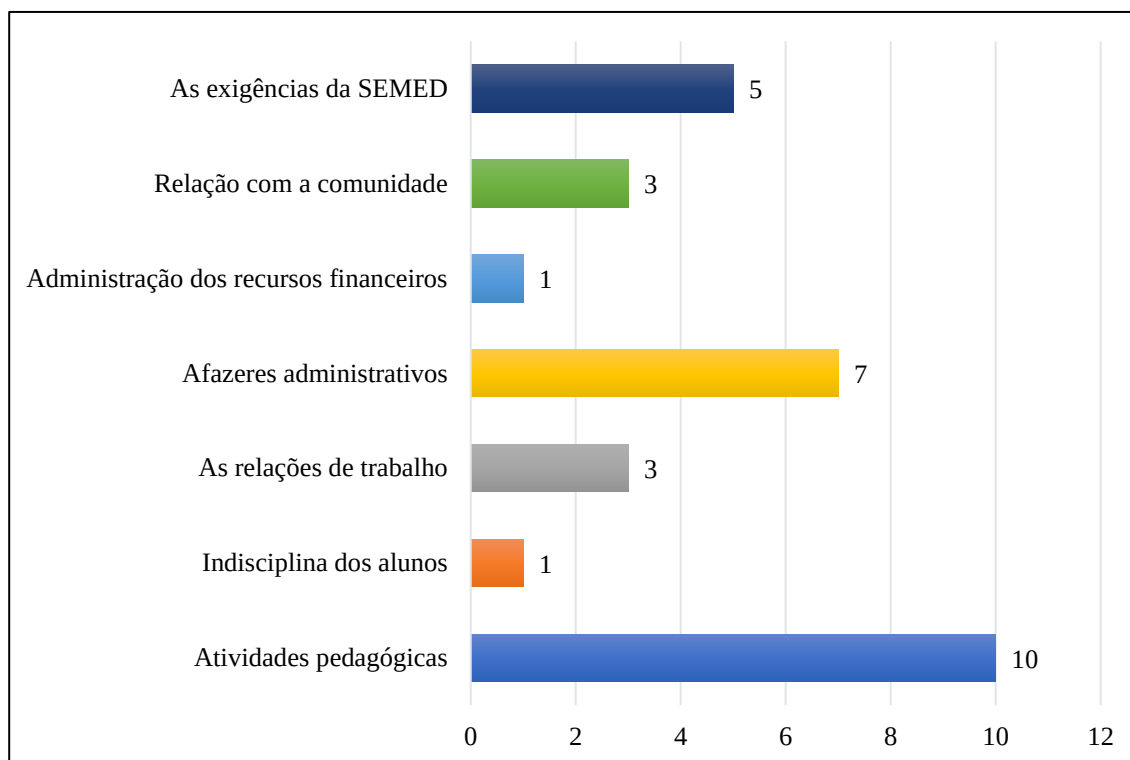
A seguir, apresentamos o Gráfico 10, que expõe os apontamentos dos diretores quanto à principal natureza de seu trabalho:

Gráfico 10 – Natureza do trabalho.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, 55% dos diretores acreditam que seu trabalho é de natureza mais administrativa, enquanto 45% acreditam ser de natureza mais pedagógica. Aqui percebemos que aquela concepção mais técnica da formação dos diretores, que era muito sustentada pelos estudos clássicos da administração escolar, deixa de ser tão predominante no perfil dos diretores da rede municipal, na qual quase metade da amostra já aponta para uma importância do seu trabalho nos aspectos pedagógicos. Essa informação pode ser comparada com o nível de formação desses diretores no gráfico anterior, o que aponta para um certo avanço na construção do perfil desses diretores.

De igual modo, o Gráfico 11 dialoga com essas informações, na medida em que aponta quais são as principais atividades que ocupam mais o tempo dos diretores na escola. Cada diretor pôde escolher três opções:

Gráfico 11 – O que mais ocupa o tempo na função de diretor.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Ao analisar o gráfico em questão, percebemos que 90% dos pesquisados indicaram as atividades pedagógicas como as que mais ocupam seu tempo na escola; outras atividades que se destacaram foram os afazeres administrativos, indicados por 63% dos pesquisados; uma terceira atividade que tomou destaque foram as exigências da SEMED, 45% dos pesquisados, enquanto que as atividades mais políticas da função, como a relação com a comunidade e as relações de trabalho, foram indicadas apenas por 27% dos pesquisados.

Percebemos aqui uma relação muito próxima das respostas dessa questão com as outras dadas na questão referente ao Gráfico 10, uma vez que o caráter político da função não foi indicado por nenhum diretor pesquisado, e no Gráfico 11 as atividades mais relacionadas a esse caráter político se apresentaram de forma bem tímida.

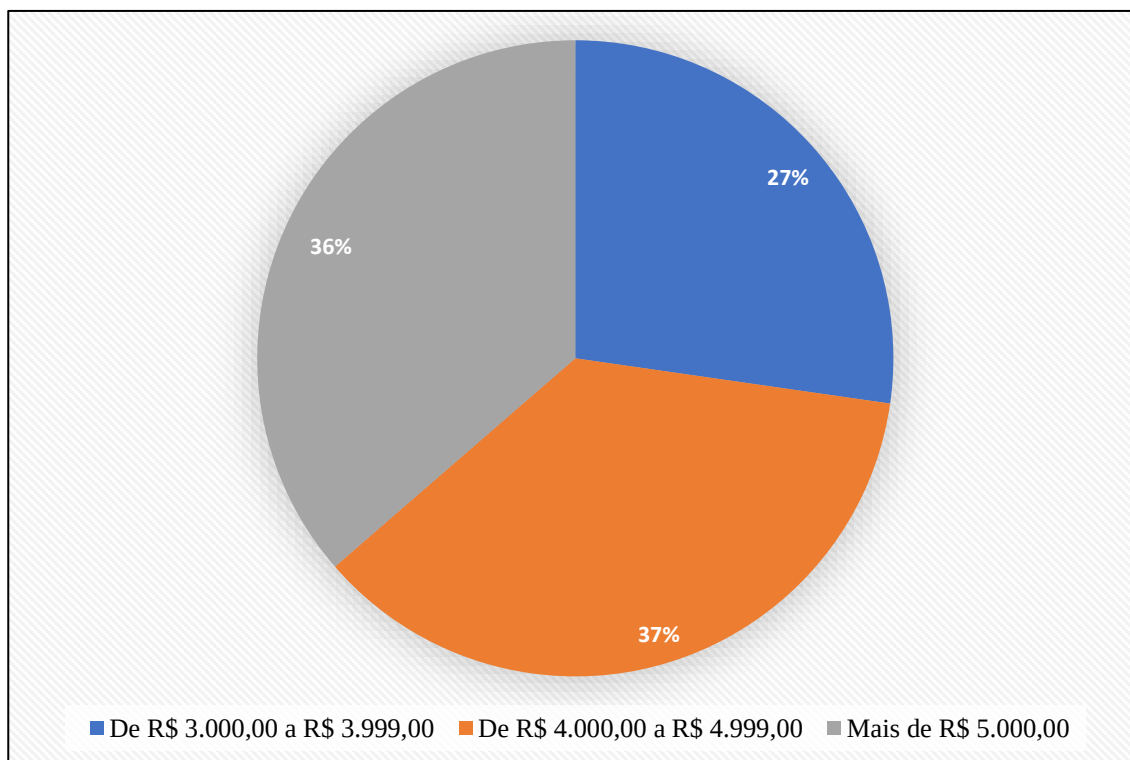
Considerando o avanço da apreensão por parte dos diretores da natureza pedagógica de sua função, que era considerada tempos atrás como de caráter mais administrativo, temos uma mudança de perspectiva muito importante para o adiantamento das construções de uma gestão mais comprometida com o processo de aprendizagem desenvolvido na escola.

Porém, a conquista de um ambiente escolar mais democrático e a construção desses espaços democratizantes na escola precisa se dar na apreensão do caráter político da função por parte dos diretores escolares. Neste ponto, Dourado (2013, p. 101) arrazoa que: “A

administração escolar configura-se, antes do mais, em ato político, na medida em que requer sempre uma tomada de posição. [...] já que não há conhecimento, técnica e tecnologias neutras, pois todas são expressão de formas conscientes ou não de engajamento”.

Para finalizar a análise dos dados socioeducacionais dos diretores escolares, o Gráfico 12 apresenta a média salarial bruta desses sujeitos:

Gráfico 12 – Diretor x Salário.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se vê, 27% dos diretores têm salários entre R\$ 3.000,00 e R\$ 3.990,00; 37% têm salários entre R\$ 4.000,00 e R\$ 4.999,00; e 36% têm salários acima de R\$ 5.000,00. Considerando que o salário-mínimo no Brasil em 2021 corresponde a R\$ 1.100,00, podemos dizer que 27% ganham em torno de 3 salários-mínimos, 37% ganham em torno de 4 salários-mínimos, e 36% ganham acima de 5 salários-mínimos. Exigir desse diretor uma dedicação de 40 horas para a função na escola continua sendo um problema, visto que a média salarial desses diretores pouco ultrapassa os 4 salários-mínimos.

Em pesquisa feita por Souza (2006) nos dados do SAEB, com base do ano de 2003, a Região Nordeste do Brasil, em que o Estado do Maranhão está situado, a média salarial também estava em torno de 4 salários-mínimos para os cargos de diretores escolares, considerando o valor do salário-mínimo no ano de 2003. Portanto, parece haver uma inércia na evolução

salarial da função de diretor ao longo dessas décadas, o que também influencia na quantidade reduzida de candidatos para disputarem tal cargo.

4.2 Formas de provimento na função de diretor escolar: aspectos históricos

Desde a criação do Sistema Municipal de Educação – SME de Imperatriz/MA, pela Lei nº 901/99, a forma de provimento ao cargo de diretor escolar se dava por meio da indicação política, assim como vinha acontecendo em outros Estados e Municípios. Porém, a partir do ano de 2005, essa forma de provimento passou a acontecer de maneira mista, conforme veremos.

A Lei Ordinária nº 1.139/2005 regulamenta o processo eleitoral de gestores de escolas municipais e de nomeação de gestores de escolas conveniadas, e dá outras providências.

Art. 1º Os gestores das escolas municipais serão eleitos por voto direto e secreto da comunidade escolar constituída pelos professores, técnicos, servidores, alunos maiores de 15 anos, pais de alunos ou responsáveis legais, para mandato de 02 (dois) anos cujo processo eleitoral e posse serão regulamentados pelo Conselho Municipal de Educação (CME) (IMPERATRIZ, 2005).

No texto, a lei estabelece também formação mínima em nível superior na área de Educação, com exceção da zona rural, que tem abertura para a concorrência da vaga o nível mínimo de curso médio em Magistério. Outro importante elemento que se destaca na lei é o seu art. 5º, que determina que “Os gestores das escolas municipalizadas, conveniadas e filantrópicas serão indicados e nomeados pelo Chefe do Poder Executivo Municipal”. Essa norma manteve as características do patrimonialismo nas escolas citadas, nas quais, em alguns casos, esses diretores administravam essas escolas como se fossem suas propriedades privadas.

O Regimento Escolar dos Estabelecimentos do SME de Imperatriz/MA, aprovado em 2011, estabelece no seu art. 74 que: “O Diretor/Gestor é subordinado à Secretaria Municipal de Educação e sua escolha dar-se-á por eleição e/ou nomeação conforme legislação em vigor”. Como destacado acima, até então tínhamos duas modalidades de provimento ao cargo de diretor no município: nas escolas municipais se davam por eleição, e nas escolas municipalizadas ou conveniadas permaneciam a livre indicação.

No entanto, o Plano Municipal de Educação (PME) 2014-2023 buscou superar essa dualidade na forma de escolha dos diretores, estabelecendo metas e estratégias que tornassem a eleição como única modalidade no município.

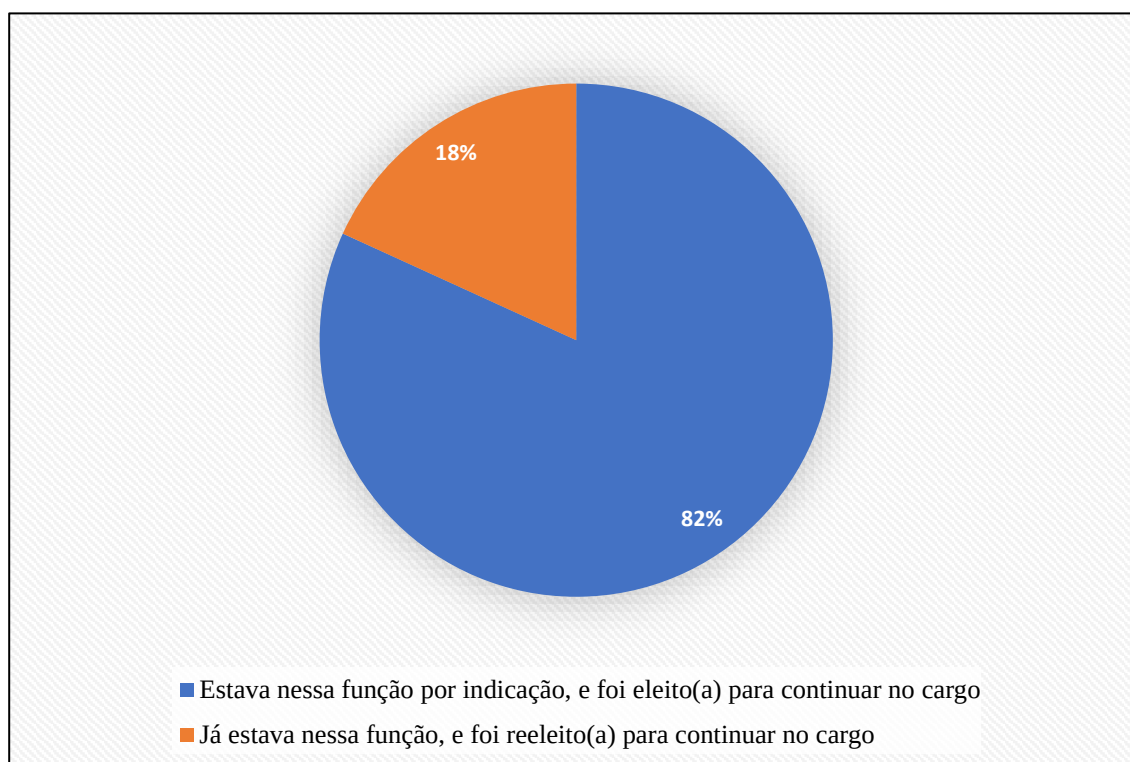
Meta 18: Assegurar condições, no prazo de 02 (dois) anos, para efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico do município para tanto.

18.2 Definir critérios objetivos para o provimento dos cargos de gestores/as escolares com a participação da comunidade escolar através do processo de eleição em escolas municipais, e vice-gestores/as nas escolas municipais com mais de 500 (quinhentos) alunos na zona urbana e mais de 300 (trezentos) alunos na zona rural, garantindo a exigência de Licenciatura e/ou especialização em gestão escolar; definir a duração do mandato do/a gestor/a e vice-gestor/a para 3 (três) anos; bem como acompanhamento do seu desempenho por uma equipe formada pela SEMED, a critério do CME.

Deste modo, com o objetivo de atender as metas propostas no Plano, no ano de 2018 as unidades municipalizadas também passaram a adotar a eleição como modalidade de escolha dos diretores, encerrando a dualidade que existia. Esse ato ocasionou uma rotatividade significativa dos diretores dessas unidades, nas quais muitos já permaneciam no cargo há décadas. “Só puderam se candidatar à função aqueles que comprovaram formação docente em curso de Pedagogia ou Licenciatura Plena, acrescida de especialização em gestão escolar em instituições de ensino superior, devidamente credenciada pelo Ministério da Educação” (IMPERATRIZ, 2017).

O Edital recente nº 002/2020, responsável pela convocação, registro de candidatura, eleições gerais, nomeação e posse de gestores de escolas municipais/creches, para mandatos de 02 (dois) anos. Inicialmente, revela que a estratégia em estender o mandato do diretor para 3 (três) anos, como previsto no PME 2014-2023, ainda não foi atendida, apesar de o documento estabelecer um prazo de 2 (dois) anos a partir de 2014 para o cumprimento. As normas das eleições permanecem as mesmas já citadas na Lei Ordinária nº 1.139/2005, exceto pelo parágrafo único do art. 1º, que estabelece: “Um, dentre os três mais votados será nomeado Gestor (a) pelo Prefeito Municipal”. Este aspecto parece apontar para um retrocesso na escolha do diretor escolar, que apesar de votado pela comunidade escolar, vai passar pelo crivo do gestor público para sua nomeação.

Atualmente, todos os diretores da rede municipal chegaram à função por meio de eleição. O Gráfico 13 nos ajuda a perceber as condições em que se encontravam no período das eleições:

Gráfico 13 – Eleição dos diretores escolares.

Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, 82% dos diretores já estavam exercendo a função e foram reeleitos para continuar no cargo, enquanto 18% estavam na função por indicação, e foram eleitos para continuar no cargo. Visualizamos aqui uma situação de pouca rotatividade na função, pois verificamos que 82% foram reeleitos. Essa pouca rotatividade pode se dar também pelo fato de que poucos professores se propõem a participar como opção para diretores escolares, seja por motivos salariais, como vimos no tópico anterior, ou pelo fato de ainda terem a percepção de que se exige muitos conhecimentos administrativos para tal função.

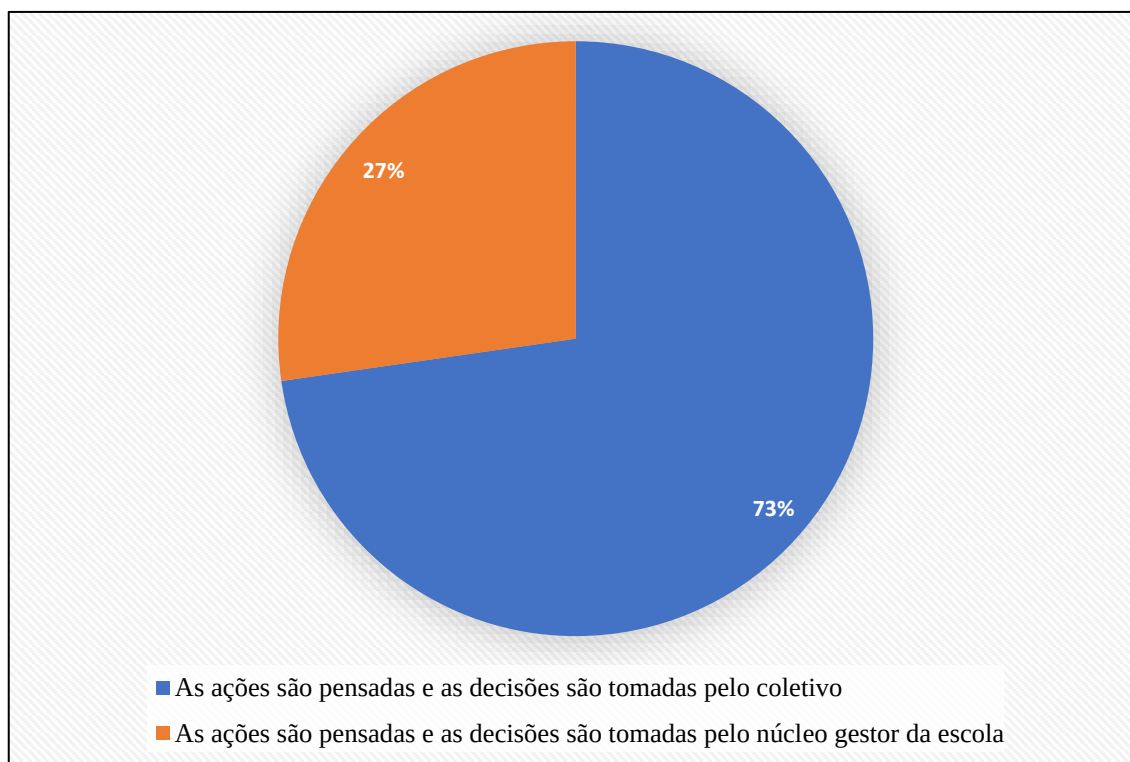
É válido destacar que esses 18% podem representar aqueles diretores das escolas municipalizadas que ainda eram indicados por políticos, mas que tiveram que atender à meta do Plano Municipal de Educação 2014-2023, que previa o encerramento da livre indicação para diretores nas escolas municipalizadas.

Desse modo, mesmo percebendo a pouca rotatividade na amostra da pesquisa utilizada, a eleição como forma de provimento ao cargo pode se mostrar um importante instrumento de democratização dos processos de gestão e pode desenvolver melhor o caráter político do cargo, quando esse sujeito precisa se relacionar melhor com toda a comunidade escolar. Nesse sentido, Souza (2006, p. 216) destaca que “as formas de provimento da função

do diretor escolar podem ser definidoras para o nível de comprometimento do dirigente com a organização e gestão escolar”.

O Gráfico 14 apresenta a percepção dos diretores quanto às eleições e o desenvolvimento da gestão democrática no espaço escolar:

Gráfico 14 – Eleições e gestão democrática.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Como se vê, 73% dos diretores acreditam que as eleições contribuem para o desenvolvimento da gestão democrática na medida em que as ações são pensadas e as decisões são tomadas pelo coletivo; enquanto 27% dos diretores acreditam que as ações são pensadas e as decisões são tomadas pelo núcleo gestor da escola.

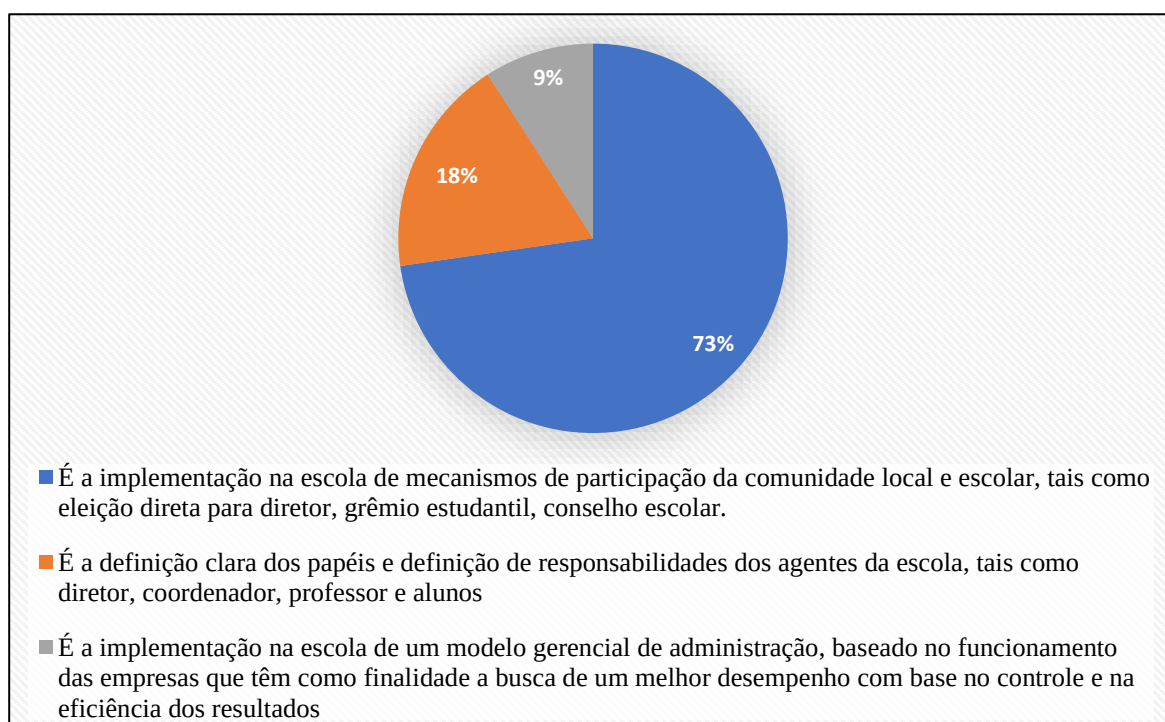
É válido destacar pontos importantes em nossa análise quanto à evolução da livre indicação para a eleição de diretores. Inicialmente, por apontar uma possibilidade de democratização do espaço escolar à medida que o processo decisório no interior da escola deixa de estar centralizado tão-somente no diretor e passa a ser de interesse do coletivo. Nesse entendimento, Paro (2003, p. 27) esclarece que: “Essa democratização social implica certa distribuição do poder centralizado do Estado para as instâncias da base da pirâmide estatal, onde se dá o contato direto com os cidadãos”.

As marcas do clientelismo, no qual os políticos “colocavam” quem eles queriam à frente das escolas, vai perdendo espaço para um espaço de decisão da comunidade escolar, favorecendo o maior fortalecimento dos processos de gestão democratizantes. Sobre o tema, Souza (2006, p. 218) assevera que: “É verdade que a forma de provimento da função simplesmente não garante a ampliação da gestão democrática, mas é um indicativo importante para o desenvolvimento de melhores condições para a democracia na escola”.

4.3 Perfil dos processos da gestão escolar

Neste tópico, discutiremos o perfil dos processos de gestão escolar da rede municipal de Imperatriz/MA. O Gráfico 15 apresenta a concepção de gestão democrática por parte dos diretores:

Gráfico 15 – Gestão democrática.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Vê-se que 73% dos diretores entendem que gestão democrática é a implementação na escola de mecanismos de participação da comunidade local e escolar, tais como eleição direta para diretor, constituição de grêmio estudantil, conselho escolar; 18% entendem que é a definição clara dos papéis e definição de responsabilidades dos agentes da escola, tais como diretor, coordenador, professor e alunos; 9% entendem que é a implementação na escola de um

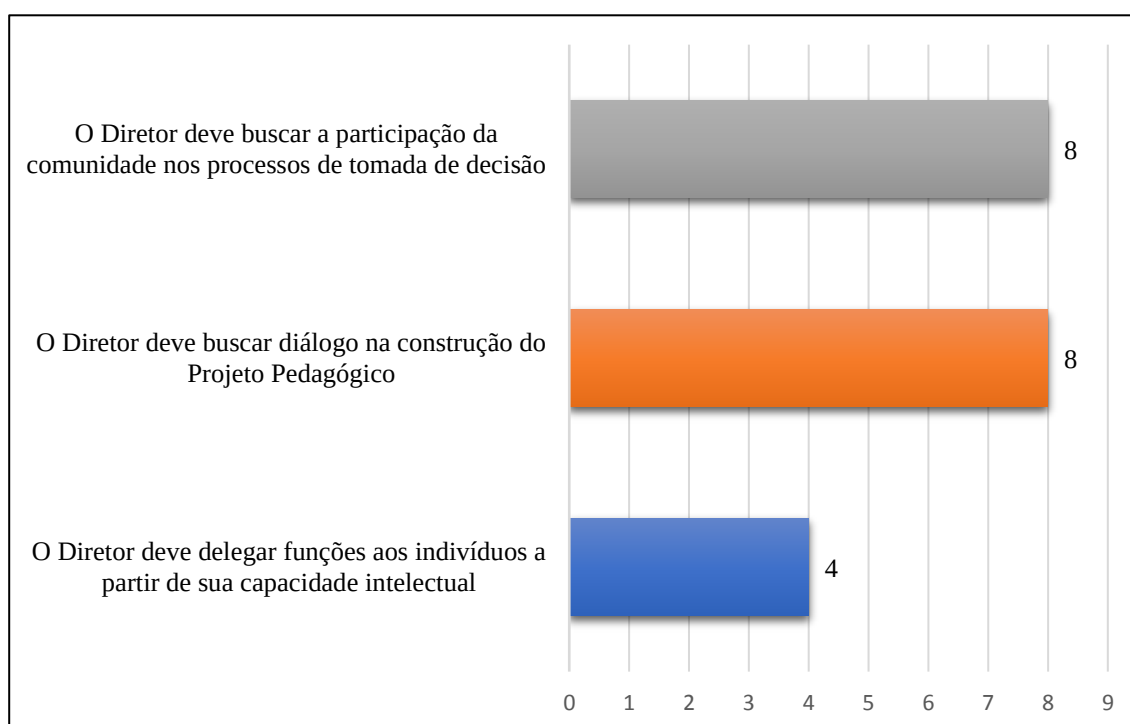
modelo gerencial de administração, baseado no funcionamento das empresas que têm como finalidade a busca de um melhor desempenho com base no controle e na eficiência dos resultados.

A maioria da amostra entende a gestão democrática como o desenvolvimento desses espaços de participação da comunidade escolar no processo de gestão. Esse entendimento está alinhado à compreensão de Ferreira (2001, p. 311), ao destacar que a prática da gestão democrática acontece “quando se organiza e se administra coletivamente todo o processo”. Como citado no capítulo 2, Libâneo (2001) descreve esse processo como uma direção dialogada e compartilhada, no sentido de que as decisões favoreçam a comunidade escolar.

Entretanto, vale ressaltar que uma minoria ainda percebe a gestão escolar atrelada ao modelo gerencial de administração baseada na eficiência e controle dos resultados. Como apontado no capítulo 2 por Souza filho (2013), Castro (2007), Alves (2018), Clemente (2015) e Santos (2013), esse modelo gerencial de administração é incompatível com uma proposta de construção de um espaço escolar democrático e participativo. Entendemos que essas formas de pensar a gestão escolar por tal viés, apesar de ter sido apontada pela minoria da amostra, ainda se apresenta de maneira mais perceptível no dia a dia dos diretores escolares. Entretanto, não conseguimos captar tal informação por meio do questionário.

O gráfico 16 aponta as principais características de uma boa gestão, que foram citadas pelos diretores pesquisados. Eles podiam optar por até três alternativas:

Gráfico 16 – Características de uma boa gestão.



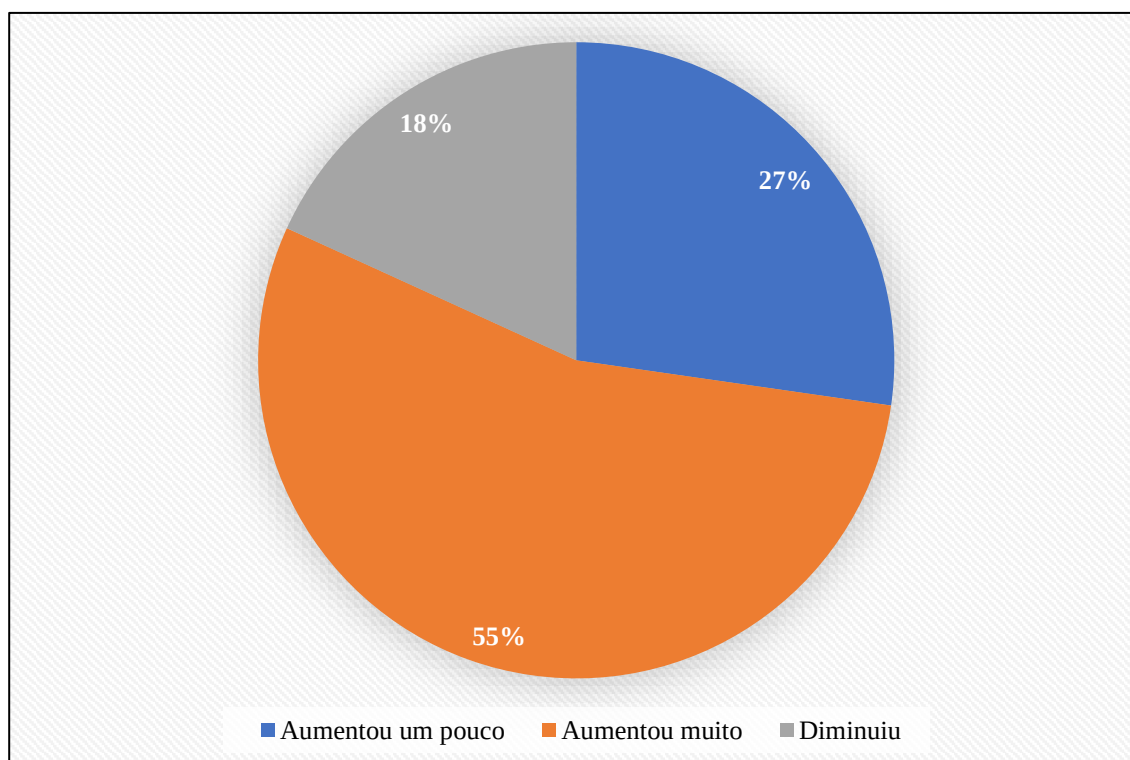
Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, 72% dos pesquisados assinalaram que o diretor deve buscar a participação da comunidade nos processos de tomada de decisão; 72% também apontaram que o diretor deve buscar diálogo na construção do Projeto Pedagógico da escola; 37% indicaram que o diretor deve delegar funções aos indivíduos a partir de sua capacidade intelectual.

Estas informações reforçam os dados contidos no gráfico anterior, pois indica os processos de democratização da gestão como importantes características de uma boa gestão. Da mesma maneira, Paro (1997) reflete sobre o fato de a participação da comunidade escolar está implícita ao se discutir a gestão democrática da escola.

O Gráfico 17 apresenta as considerações dos diretores quanto aos encaminhamentos relativos à materialização dos processos de gestão democrática nas escolas:

Gráfico 17 – Organização da escola e gestão democrática.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Percebe-se que 55% dos diretores entendem que seu trabalho aumentou muito após a materialização dos processos de gestão democrática; 27% entendem que seu trabalho aumentou um pouco; e 18% consideram que seu trabalho diminuiu. Dialogando com esses dados, Melo (2010, p. 264) destaca que as medidas adotadas a partir das reformas dos anos noventa e com a LDB 9.394/96 trouxeram rebatimentos para a organização do trabalho escolar: “[...] ampliação da autonomia, maior dispêndio de tempo dos professores para atendimento dos seus alunos,

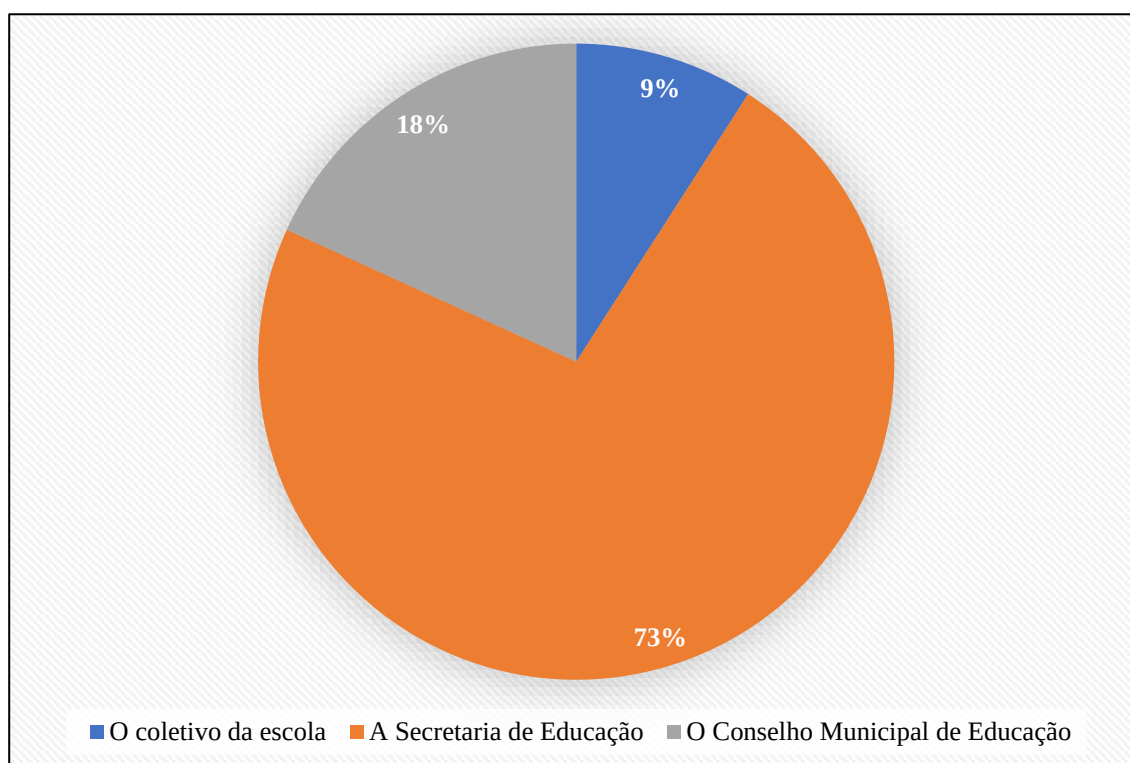
reuniões coletivas, participação na elaboração do projeto político-pedagógico, maior participação dos pais na escola”.

Por tais questões, entende-se que as atividades e responsabilidades dos diretores escolares tendem a aumentar diante dos novos desafios propostos a este sujeito que precisa se ocupar em construir estes espaços de autonomia, e criar condições para o funcionamento da gestão democrática.

4.3.1 Interferência das questões políticas nas diretrizes da gestão escolar

Buscando identificar as condições políticas mais gerais em que o desenvolvimento dos processos de gestão se estabelecem, a seguir alguns dados discutem as interferências externas na organização da escola, bem como o processo de construção e fortalecimento da sua autonomia. Nesse sentido, o Gráfico 18 apresenta dados relativos à elaboração e definição do calendário escolar:

Gráfico 18 – Elaboração e definição do calendário escolar.

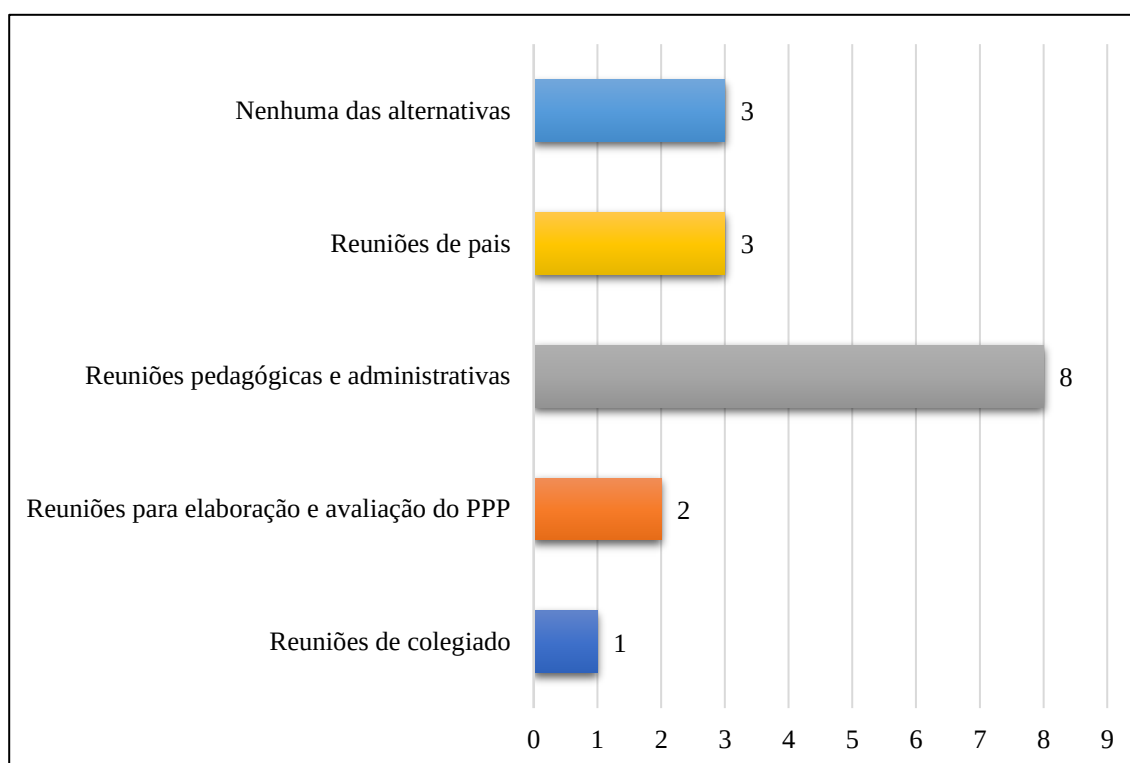


Fonte: Elaborado pelo autor.

Evidencia-se que 73% concordam que o calendário escolar é elaborado e definido pela Secretaria de Educação; 18% entendem que o calendário é elaborado pelo Conselho Municipal

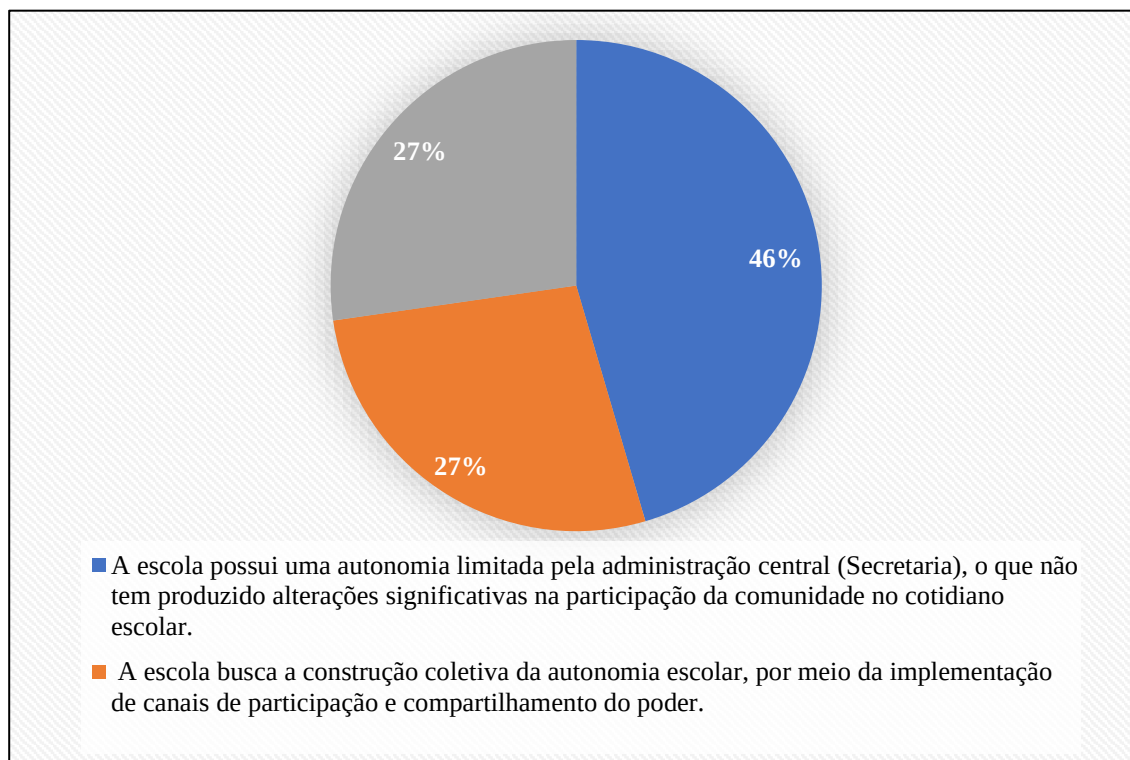
de Educação; 9% consideram que o calendário é elaborado pelo coletivo da escola. A maioria da amostra sinalizou que este Calendário é sim elaborado e definido pela SEMED, no qual os diretores precisam organizar suas atividades pautadas nessa organização pré-concebida pela Secretaria de Educação. Tal informação é importante para analisarmos também o Gráfico 19, que apresenta as atividades previstas no calendário escolar. Cada participante podia marcar mais de uma atividade:

Gráfico 19 – Calendário escolar.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Dessa maneira, 72% assinalaram que as reuniões pedagógicas e administrativas estão previstas no calendário escolar; 27% marcaram que as reuniões de pais também estão previstas; 18% afirmam que as reuniões para elaboração e avaliação do Projeto Político-Pedagógico (PPP) também estão previstas; 9% destacaram que as reuniões de colegiado estão previstas; e 27% marcaram que nenhuma dessas alternativas estavam previstas no calendário. É interessante observar também o Gráfico 20, que apresenta a percepção dos diretores no que se refere à autonomia da escola:

Gráfico 20 – Autonomia da escola.

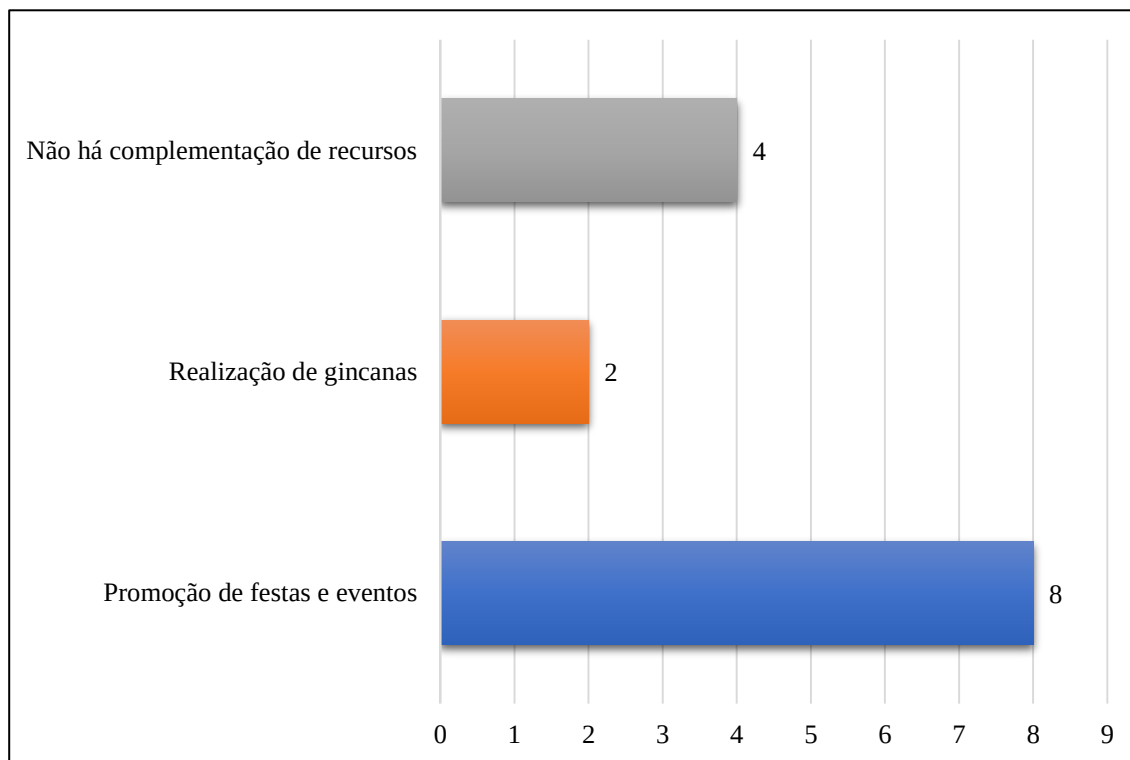
Fonte: Elaborado pelo autor.

Os dados mostram que 46% dos diretores consideram que a escola possui uma autonomia limitada pela administração central (SEMED), o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar; 27% entendem que a escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder; e outros 27% indicaram que a unidade escolar é autônoma, possuindo as condições político-administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.

Portanto, a maioria dos diretores entendem que a autonomia da escola ainda está muito vinculada às limitações da SEMED, e que estas limitações também implicam na fraca participação da comunidade escolar nos processos de gestão. Como discutido no capítulo 2, ainda se tem muito a construir sobre o conceito de autonomia e em quais condições esse conceito é construído, sobre o que Barroso (2013) destaca que essa autonomia precisa ser construída e não decretada, balizada sempre nas relações dos diferentes atores nesse processo de gestão da escola, e essas relações são o resultado do equilíbrio de forças entre os diversos grupos da comunidade escolar.

Desse modo, discutir autonomia vai exigir sempre questionar também as formulações que dizem respeito aos recursos financeiros da escola. O Gráfico 21 aponta para a necessidade de a escola complementar os recursos financeiros recebidos e como:

Gráfico 21 – Complementação de recursos financeiros.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Pelo que se vê, 72% dos diretores apontaram que precisam complementar os recursos financeiros da escola com a promoção de festas e eventos; 36% disseram que não precisam complementar os recursos; 18% apontaram que precisam complementar os recursos financeiros por meio de gincanas. Apesar de o processo de descentralização financeiro instituído por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)⁵¹, fica claro aqui que de certa forma as verbas que chegam às escolas não são suficientes para atender às necessidades.

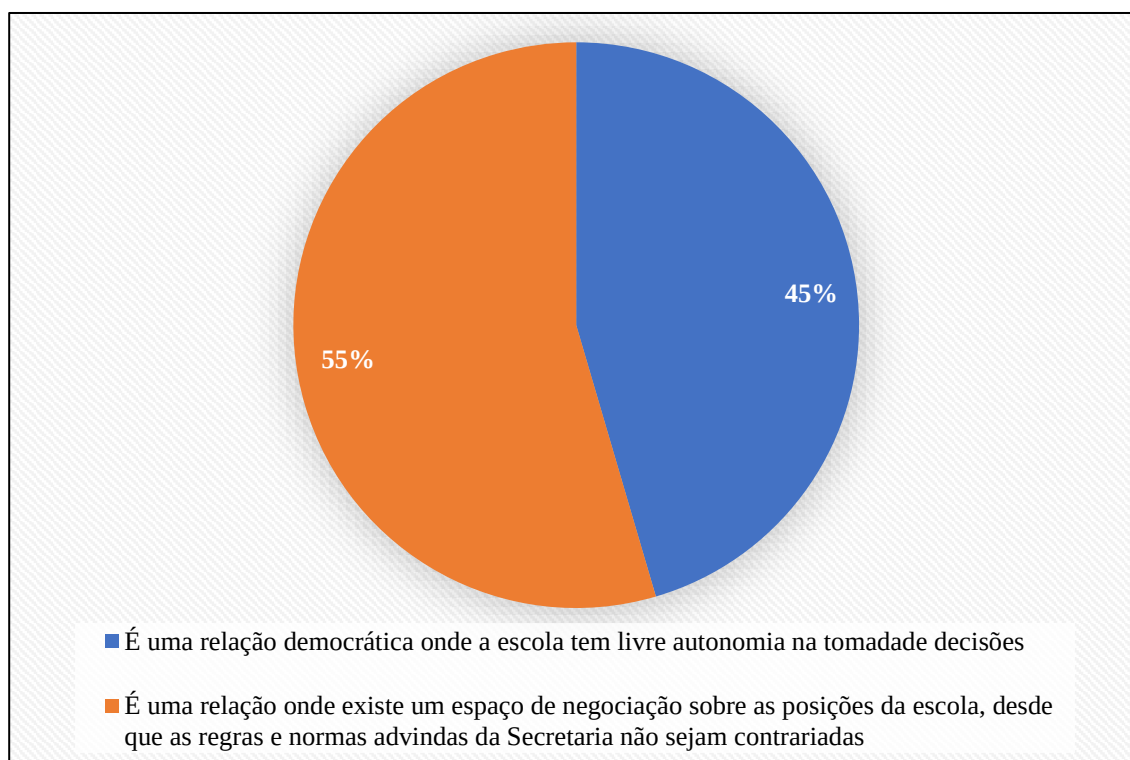
Neste sentido, é importante refletir sobre os pensamentos de Paro (1997), ao afirmar que uma das piores formas de autoritarismo está em não conceder condições financeiras necessárias para se desenvolver o trabalho. Como discutido por Barroso (2013), é o processo

⁵¹ Criado em 1995, o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) tem por finalidade prestar assistência financeira para as escolas, em caráter suplementar, a fim de contribuir para manutenção e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, com consequente elevação do desempenho escolar.

de transferência das contradições que o Estado não pode resolver; nesse caso, a transferência da falta de recursos.

Ainda na intenção de perceber a categoria autonomia nos diretores escolares, o Gráfico 22 discute a relação dos diretores com a Secretaria Municipal de Educação:

Gráfico 22 – Relação entre a direção e a SEMED.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, 55% dos diretores responderam que é uma relação em que existe um espaço de negociação sobre as posições da escola, desde que as regras e normas advindas da Secretaria não sejam contrariadas; 45% consideram que é uma relação democrática, na qual a escola tem livre autonomia na tomada de decisões.

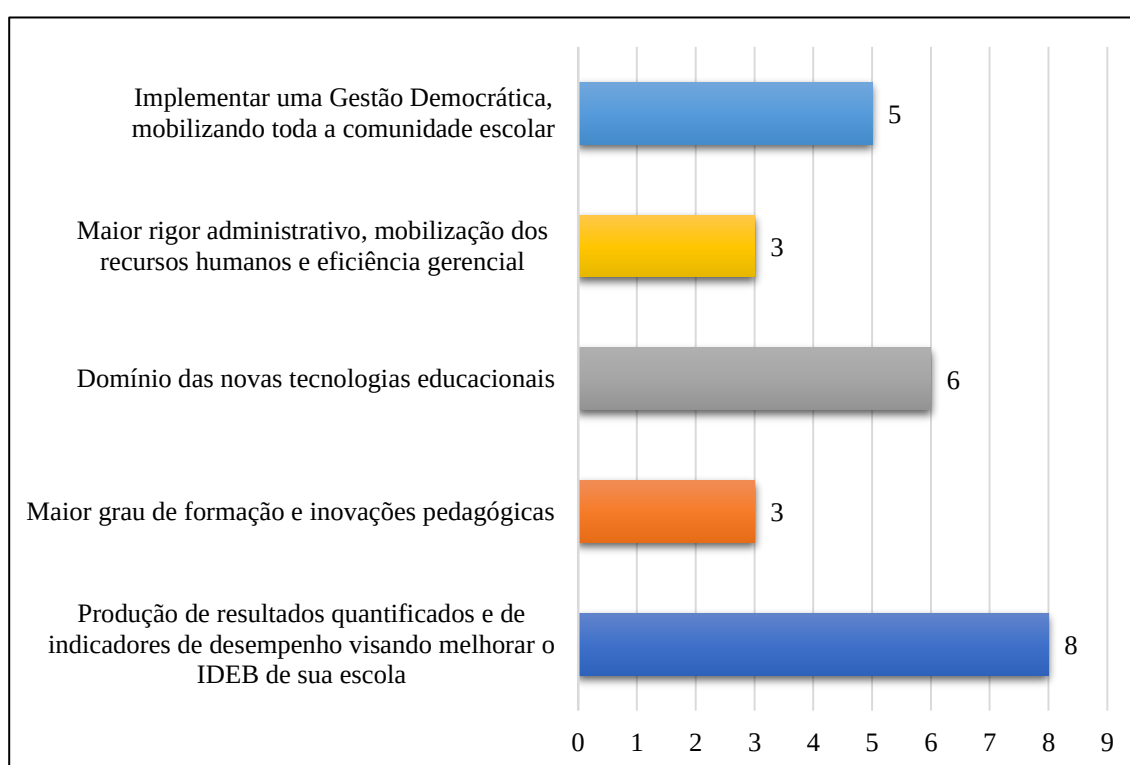
É preciso considerar que mais da metade dos diretores percebem essa relação com a SEMED de certa forma conflituosa: quando a escola precisa organizar seu trabalho de modo que não contrarie as determinações já estabelecidas de forma hierárquica. Retomamos aqui as ideias de Libâneo (2001), quando afirma que toda autonomia é relativa; a escola depende dessa relação com as secretarias de educação e com as políticas educacionais. Entendemos que as relações mais hierarquizadas enfraquecem os processos democratizantes no interior das escolas.

Ao que parece, as relações de poder persistem, favorecendo um ambiente autoritário e centralizador, no qual muitos dos diretores ainda dependem da SEMED para muitas das

tomadas de decisão que interferem diretamente no interior da escola. É importante aqui lembrar das reflexões de Weber (2009) sobre conceitos de dominação nessa relação de poder, sendo a dominação nestes termos relacionada com administração. Como colocado por Faoro (2012), a realidade histórica brasileira tem demonstrado uma persistência na estrutura patrimonial na gestão pública.

Nessa mesma esteira, o Gráfico 23 apresenta quais têm sido as principais cobranças na função de diretor escolar. Os participantes puderam selecionar até três opções:

Gráfico 23 – Exigências do trabalho do diretor.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Das respostas, 72% apontam que uma das principais cobranças é a produção de resultados quantificados e de indicadores de desempenho visando melhorar o IDEB da escola; 55% destacaram o uso das novas tecnologias educacionais; 45% destacaram como implementar uma gestão democrática, mobilizando toda a comunidade.

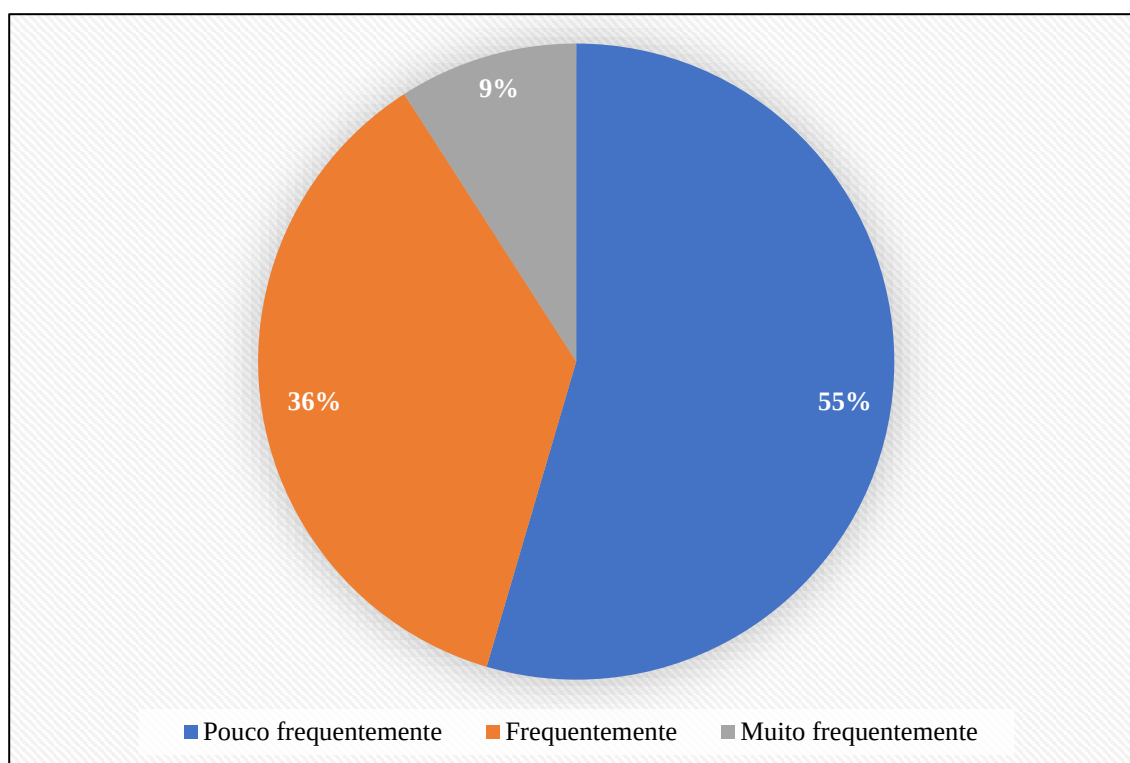
Esse gráfico apresenta a grande maioria dos diretores sentindo-se pressionados a atender uma demanda produtivista fruto de uma política de resultados, de maneira que esses diretores são pressionados pela SEMED e pela comunidade escolar. Entretanto, não podemos perder de vista o caráter educativo da escola e seu compromisso com a formação de cidadãos críticos e políticos (SANTOS, 2008).

Percebemos aqui, que a avaliação remota permanece em destaque; é a mudança na forma de controlar o processo de gestão da escola. Castro (2007) aponta que essa administração gerencial vai exigir dos diretores habilidades para garantir a eficiência dos resultados de seus alunos nas avaliações externas. Esta prática sugere uma valorização dos resultados em detrimento das construções e conquistas na participação da comunidade ao longo do processo.

Ratificamos aqui que se concede uma falsa autonomia aos diretores escolares, quando eles precisam se ocupar em atividades que venham a garantir os resultados “indicistas” nessas avaliações externas que mensuram apenas os aspectos quantitativos. Destacamos o entendimento de Santos (2013), ao esclarecer que essa educação indicista preocupa-se principalmente com os índices alcançados pela escola nas avaliações de desempenho, apontando estes resultados como os principais indicadores de uma educação de qualidade.

O Gráfico 24 destaca a intervenção da SEMED no trabalho do diretor:

Gráfico 24 – Intervenção da SEMED.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para 55% dos diretores, seu trabalho pouco frequentemente sofre intervenções da SEMED; 36% consideram que frequentemente seu trabalho é influenciado pela SEMED; 9% consideram que muito frequentemente seu trabalho é influenciado. Ainda se tem uma forte

reclamação por parte dos diretores quanto ao nível de intervenção da SEMED no desenvolvimento das atividades de gestão no interior da escola.

É necessário destacar que estas intervenções da SEMED no interior da escola vão minando a autonomia da equipe gestora, à medida que vai desautorizando ou alterando o que havia sido combinado no coletivo da escola. Por estas razões, o diretor vai assumindo cada vez mais a figura de preposto do Estado, trabalhando para atender mais aos interesses das Secretarias que da comunidade escolar.

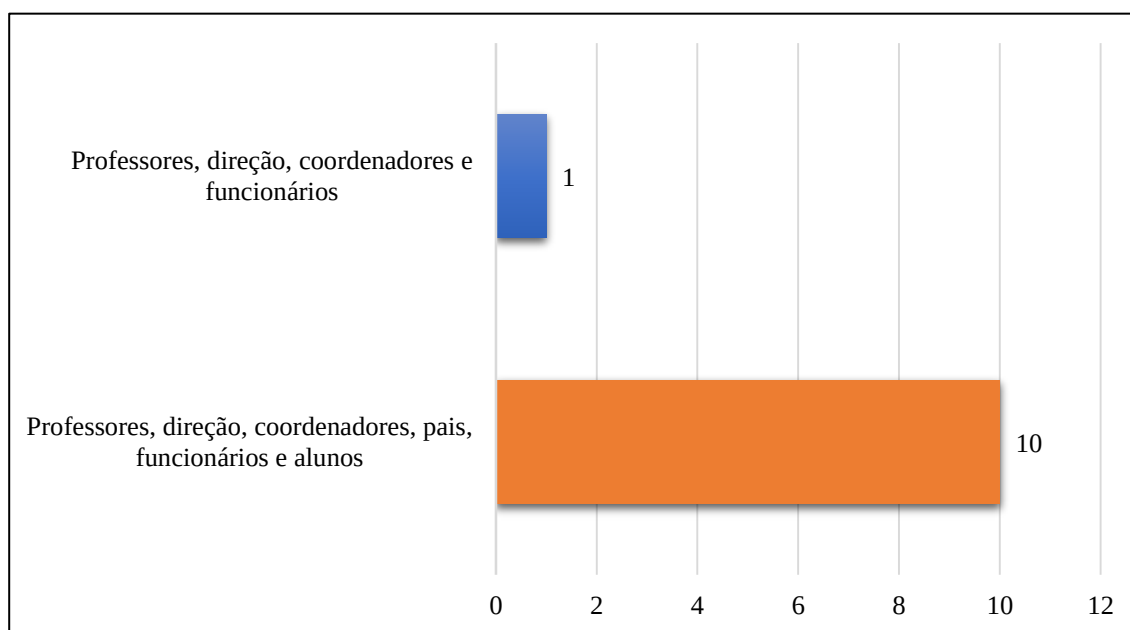
Isto posto, Martins (2011, p. 89) concorda que “os diretores tendem a assumir mais o papel de agentes institucionais – executando programas induzidos em profusão pelos órgãos centrais da secretaria –, em vez de agir com mais desenvoltura e, portanto, autonomia no cotidiano escolar”.

Essas intervenções constantes implicam em rebatimentos para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas, uma vez que os princípios da democracia, autonomia e participação precisam ser reforçados nos processos de gestão.

4.3.2 Planejamento e Projeto Político Pedagógico

Na tentativa de perceber o processo de elaboração do Projeto Político Pedagógico da escola e o envolvimento dos sujeitos nessa construção, o Gráfico 25 apresenta quem participou do processo de construção do PPP na escola em que o diretor pesquisado exerce a função.

Gráfico 25 – Construção do PPP.



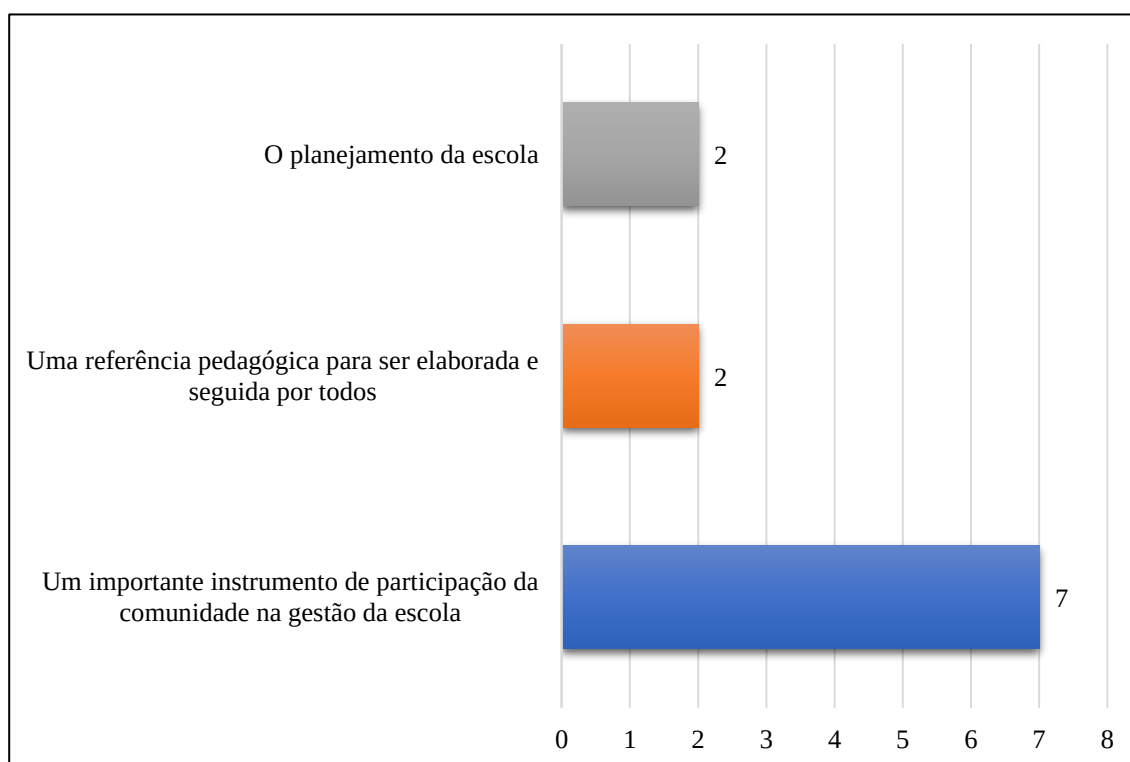
Fonte: Elaborado pelo autor.

Conforme se vê, 91% dos diretores afirmaram que os professores, direção, coordenadores, pais, funcionários e alunos participaram do processo de construção do PPP; enquanto 9% dos diretores destacaram a participação dos professores, direção, coordenadores e funcionários na construção do PPP. Levando em consideração o resultado obtido, pode-se considerar que temos uma amostra significativa de escolas que envolveram os diversos representantes da comunidade escolar na elaboração do PPP, o que representa um processo de avanço de processos democráticos nos espaços escolares. Vale lembrar que a participação da comunidade escolar nessa elaboração é uma exigência legal da LDB 9.394/96.

Esse valor elevado da participação da comunidade pode estar relacionado às eleições para diretores como forma de provimento ao cargo, como já destacado em tópicos anteriores. Conforme Souza (2006), as escolas que passaram por eleição para diretores tendem a elaborar seu PPP com uma maior quantidade de representantes da comunidade escolar.

Para compreender o entendimento que os diretores escolares têm sobre o PPP, o Gráfico 26 apresenta a compreensão que estes sujeitos trazem sobre essa temática.

Gráfico 26 – PPP.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Para tanto, 64% dos diretores entendem que o PPP é um importante instrumento de participação da comunidade na gestão da escola; enquanto 18% compreendem como o planejamento da escola; e os outros 18% como uma referência pedagógica para ser elaborada e

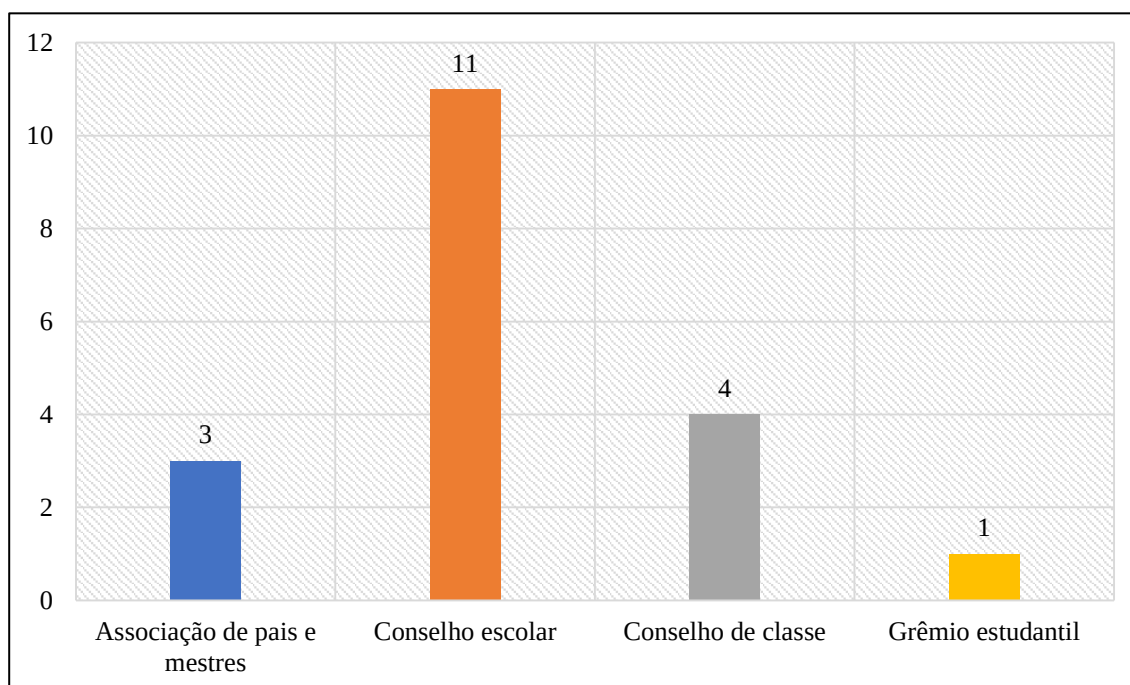
seguida por todos. A maioria dos informantes da amostra pesquisada consegue perceber no PPP esse espaço de participação na elaboração dos objetivos principais dessa escola, um momento de diálogo e conflitos, um espaço de mediação dos consensos. Porém, uma parcela ainda não consegue ver os momentos de elaboração e revisão do PPP como momentos democratizantes da gestão escolar.

Desta forma, percebe-se que o perfil da gestão escolar pública municipal caminha no sentido de garantir que toda escola tenha seu PPP e que este seja construído de forma democrática e participativa. Santos (2008, p. 123) destaca “a importância do planejamento escolar, desde que seja produto do diálogo com os sujeitos escolares, da satisfação das necessidades, dos interesses comuns do grupo e que se considerem outras racionalidades”.

4.3.3 Conselho escolar como instrumento da gestão democrática

Considerando o Conselho Escolar como um dos principais espaços de compartilhamento de poder no ato gestor de uma escola, por meio do Gráfico 27 buscamos perceber os principais mecanismos de participação existentes na escola.

Gráfico 27 – Mecanismos de participação.



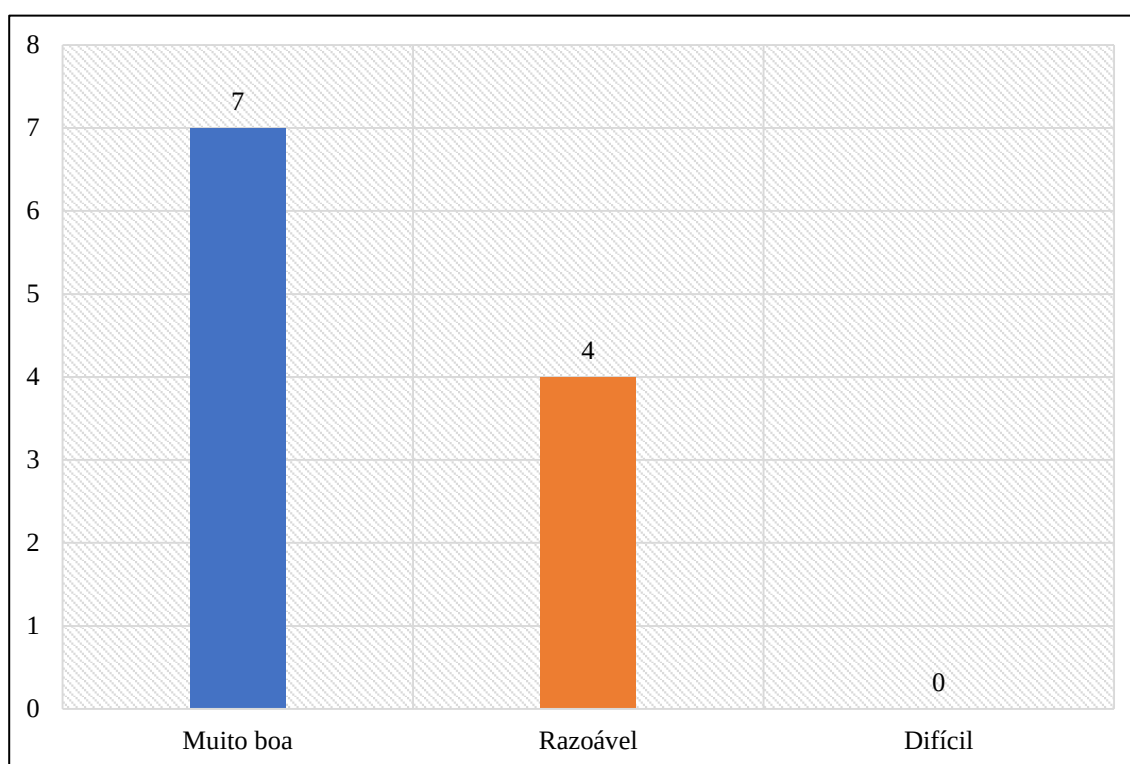
Fonte: Elaborado pelo autor.

Notou-se que 100% das escolas têm o conselho escolar como espaço de participação da comunidade; 36% das escolas têm o conselho de classe funcionando; 27% possuem

associação de pais e mestres; e apenas 9% indicaram a presença do grêmio estudantil. Vale aqui ressaltar que além de 100% da rede municipal pública ter o conselho escolar como espaço de participação, 100% também responderam que os segmentos dos professores, pais, alunos, funcionários e direção são representados em seus conselhos, como determina a Lei.

Diante destes dados, buscou-se perceber, por meio do Gráfico 28, o grau de participação da comunidade escolar nesse processo de gestão, compreendendo o conselho, colegiado, reunião de pais, elaboração do PPP.

Gráfico 28 – Participação da comunidade escolar.



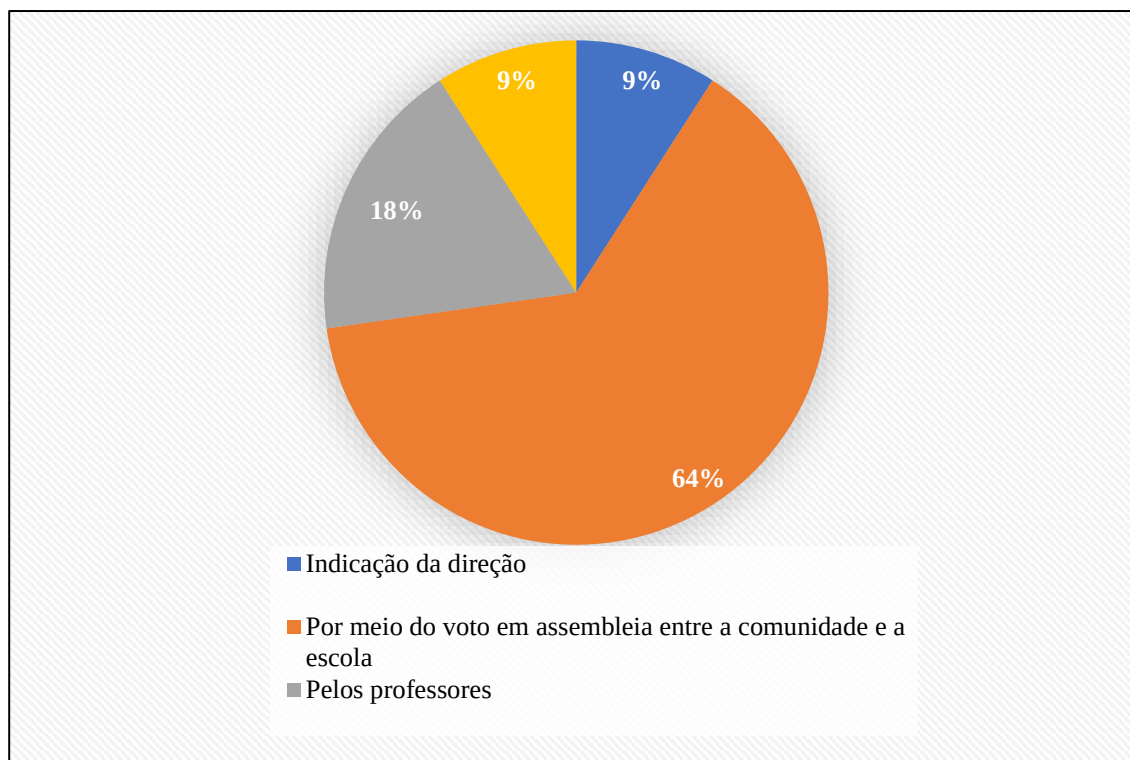
Fonte: Elaborado pelo autor.

As respostas indicam que 64% consideram que a comunidade escolar tem uma participação muito boa no processo de gestão; enquanto 36% entendem que essa participação é razoável. Deste modo, garantir a integração de todos os representantes da comunidade escolar nem sempre garante uma boa qualidade de participação dessa comunidade; é preciso compreender que a simples integração dos diversos sujeitos no conselho não encerra a discussão sobre a participação da comunidade (SOUZA, 2006). Como discutido no segundo capítulo, não basta ter espaços de participação, é preciso avaliar a qualidade dessa participação (PARO, 1997).

É importante ressaltar a afirmação de Santos (2008, p. 87) sobre a baixa participação da comunidade escolar: “São muitas as causas determinantes da baixa participação dos sujeitos nas escolas que vão desde problemas materiais, institucionais, político-sociais e até econômicos”. Segundo a autora, essas implicações vão desde a organização hierárquica presente na escola, a gestão ainda muito centralizada no diretor, a disputa de poder por alguns grupos da escola, os baixos salários dos professores que, em sua maioria precisam atuar em mais de uma escola para garantir uma renda melhor, dentre outros fatores, que impactam diretamente na baixa participação da comunidade escolar.

O Gráfico 29 representa como foi realizado o processo de escolha dos representantes dos segmentos que compõem o Conselho Escolar.

Gráfico 29 – Escolha dos representantes do Conselho Escolar.



Fonte: Elaborado pelo autor.

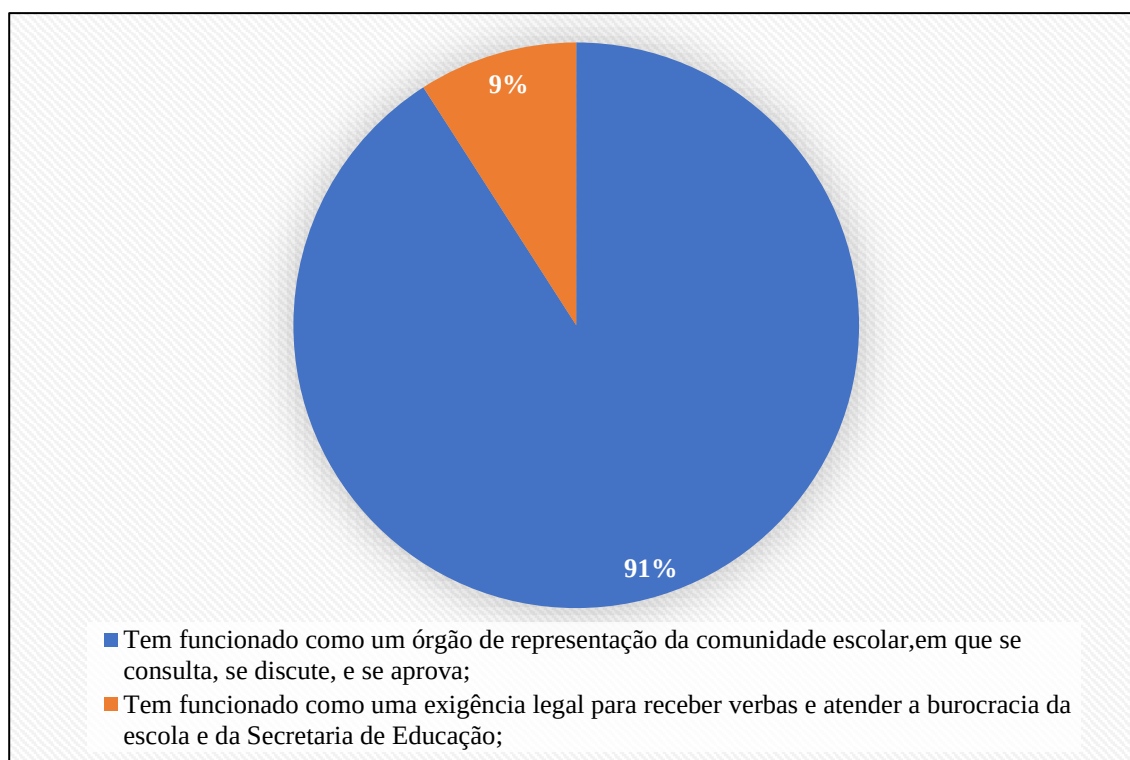
Observa-se que 64% dos diretores indicaram que a escolha dos representantes do Conselho Escolar se deu por meio do voto em assembleia entre a comunidade e a escola; 18% apontaram para a escolha por parte dos professores; 9% assinalaram que foi por meio dos professores, direção, coordenadores, pais, funcionários e alunos; e 9%, por indicação da direção. Portanto, a maioria dos diretores indicaram o voto em assembleia como a principal forma de selecionar os representantes do Conselho Escolar.

É válido ainda refletir sobre o fato de que, mesmo que a maioria dos representantes tenha sido escolhida por voto em assembleia entre a comunidade e a escola, precisamos retomar o pensamento de que a maioria dos Conselhos Escolares “foram criados, nem sempre como necessidade das escolas, mas por imposição do Sistema de Ensino, obrigando-as a se adequarem às normas, formando os colegiados, escolhendo pessoas até para fazer figuração” (SANTOS, 2008, p. 87).

De tal modo, essa cultura da não participação da sociedade no que é público, que é uma herança colonial desfavorável à construção e fortalecimento da cidadania, dificulta o processo de atuação da comunidade escolar nos processos de gestão da escola, principalmente nas questões deliberativas, decisórias e avaliativas.

O Gráfico 30 apresenta dados sobre o funcionamento do Conselho Escolar enquanto instrumento da gestão democrática.

Gráfico 30 – Conselho Escolar.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Vê-se que 91% dos diretores consideram que o Conselho Escolar tem funcionado como órgão de representação da comunidade escolar, em que se consulta, se discute, e se aprova; enquanto 9% entendem que tem funcionado como uma exigência legal para receber verbas e atender à burocracia da escola e da Secretaria de Educação. É função do Conselho

Escolar deliberar sobre diversos assuntos na gestão escolar, e necessita ser um espaço aberto para os diálogos e o conflito.

Este Conselho precisa ser atuante, não pode apenas aparecer como documento para cumprir com o rigor legal. Ele necessita se reunir e ter um espaço de diálogo nessas reuniões. Como destaca Souza (2006), as escolas onde ocorrem a eleição tendem a se organizar de forma mais coletiva. Ora, essas reuniões do conselho escolar não podem se tornar espaços de chancela de decisões já tomadas pela direção, uma espécie de divisão da responsabilidade por decisões tomadas isoladamente.

É válido destacar também que em 100% das escolas pesquisadas têm o Conselho Escolar como definidor de prioridades para aplicação dos recursos financeiros na escola. Nesta mesma esteira, Souza (2009) argumenta que os conselhos têm funcionado também como espaço para o controle social⁵², principalmente nas questões concernentes aos recursos financeiros que chegam à escola.

4.4 O blog Gestão em foco: produto da pesquisa

Visto que nosso Programa de Pós-Graduação PPGFOPRED é na modalidade de Mestrado Profissional, voltado para a capacitação de profissionais que articulem o conhecimento atualizado e sua aplicação no campo de atuação profissional, ao final do curso faz-se necessário a entrega de um produto que dialogue com os problemas reais de nossa área de atuação.

Assim, além da dissertação, nosso programa exige a entrega de um produto alinhado ao nosso objeto de pesquisa. O produto final desta pesquisa se apresenta em formato de uma plataforma eletrônica que se encontra no endereço www.gestaoemfoco.org. É um *site* disponível para acesso do público como também para os diretores das escolas públicas municipais de Imperatriz/MA. Nosso principal objetivo é fornecer informações sobre o perfil da gestão escolar em Imperatriz/MA, apresentando os dados obtidos na pesquisa, bem como disponibilizar um espaço de diálogo por meio de publicações semanais no *blog* e um fórum no qual os membros possam inserir suas dúvidas, dificuldades e também compartilhar as ações que foram significativas na construção da gestão democrática em seus espaços.

⁵² Controle social: “[...] é entendido como a participação da comunidade escolar e local na formulação, no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de suas políticas, avaliando seus objetivos, processos e efeitos, para o exercício da cidadania” (SANTOS, 2009, p. 110).

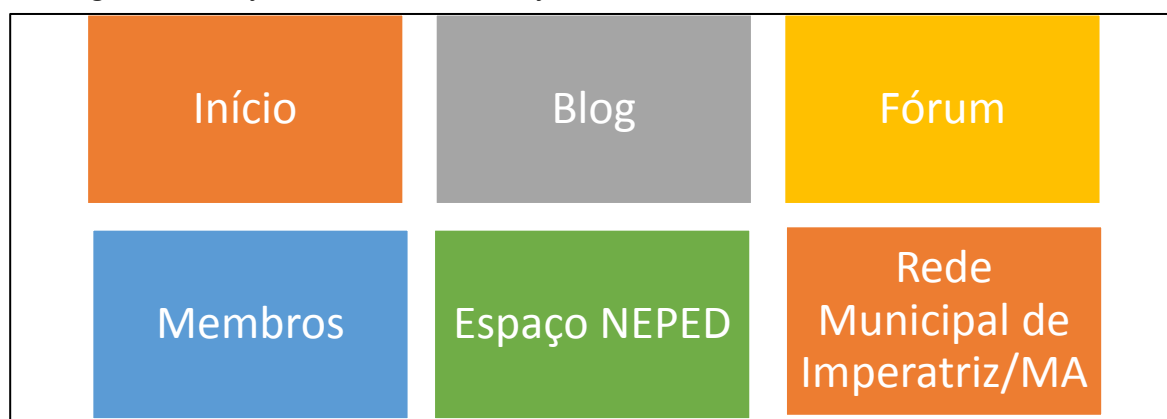
Etapas de criação do *Blog* Gestão em foco:

- 1- Utilizamos o WIX⁵³ como plataforma para a criação do site, pois ele fornece centenas de *templates* e serviços que facilitam a criação, de modo que, mesmo não tendo experiência anterior, criamos o site sem auxílio de qualquer profissional da área;
- 2- Em seguida, compramos o registro de domínio do site, para além de torná-lo único com esse endereço, possamos usufruir das vantagens da confiabilidade do site e a facilidade de sua divulgação;
- 3- Enviamos o *link* do nosso site para os gestores das escolas públicas municipais que haviam recebido o *link* de nosso questionário, para os colegas pesquisadores e membros das Universidades, e também o divulgamos nas redes sociais Instagram, Facebook e WhatsApp.

A intenção é que a plataforma eletrônica se torne um instrumento público para os gestores e pesquisadores, rompendo as barreiras geográficas e facilitando o acesso à informação.

A página inicial faz uma breve apresentação para situar os visitantes sobre os objetivos de nosso *site*, juntamente com um cabeçalho que permite navegar por suas diversas partes, conforme disposto na Figura 1:

Figura 1 – Cabeçalho contendo as diversas janelas do site.



Fonte: www.gestaoemfoco.org.

⁵³ Wix é uma empresa que orgulhosamente proporciona uma plataforma de criação de sites para milhões de usuários ao redor do mundo. Em 2006 o Wix nasceu, mudando para sempre a maneira como as pessoas criam a sua presença *online*.

Em seguida, fazemos uma apresentação pessoal, descrevendo que o site é um produto de uma pesquisa de Mestrado que tem a pretensão de apresentar os resultados construídos ao longo do processo, bem como manter um diálogo aberto com os sujeitos que participam da gestão educacional.

Posteriormente, apresentamos os principais serviços que dispomos no site, conforme exibido na figura 2:

Figura 2 – Principais serviços disponíveis no site.



Fonte: www.gestaoemfoco.org.

- a) **Atualizações semanais:** Neste espaço, buscamos fomentar discussões sobre os assuntos que envolvem as políticas públicas e a gestão escolar, um espaço de troca de conhecimentos e aprendizados. O *blog* e o fórum são espaços de debate e socialização com os membros do site;
- b) **Espaço NEPED:** Aqui, montamos uma biblioteca de produções do nosso grupo de pesquisa Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia, coordenado pelo Prof. Dr. Antonio Sousa Alves. Além de tornar público nosso trabalho, acreditamos que esse espaço é importante para divulgar as pesquisas de nossa cidade e região;
- c) **Rede Municipal de Imperatriz/MA:** Nesse ambiente, depositamos uma coletânea de dispositivos legais e dados estatísticos da Rede Municipal de Imperatriz/MA. Além de divulgar os gráficos estatísticos específicos dessa pesquisa, tal espaço se faz necessário também como um local que reúne alguns dispositivos legais que norteiam a Rede Municipal de Imperatriz/MA. Vale destacar que o site da prefeitura de Imperatriz não dispõe de um espaço que concentre tais normativos legais para pesquisa, o que dificultou nosso acesso a tais documentos.

Enfim, esperamos que essa plataforma eletrônica possa servir como um instrumento de formação continuada aos diretores escolares e equipe gestora de nossa cidade e região; um espaço que promova o debate e a troca de conhecimentos; um espaço democratizante do saber. Que possamos também contribuir com o crescimento da pesquisa em nossa região por meio das parcerias e publicações em grupo.

5 CONCLUSÕES

Gosto de ser gente porque, inacabado, sei que sou um ser condicionado mas, consciente do inacabamento, sei que posso ir mais além dele (FREIRE, 1996).

Esta pesquisa de mestrado teve como objetivo geral analisar o perfil do diretor escolar na rede pública municipal em Imperatriz/MA, buscando perceber as complexidades envolvidas na construção desse processo quanto ao perfil do diretor escolar, o quadro normativo e as condições político-institucionais referentes à gestão democrática.

Para tanto, utilizamos algumas categorias de análise para delimitar nossa reflexão: gestão pública e racionalidade do trabalho, gestão gerencial, gestão burocrática e gestão democrática, diretor escolar e os processos de gestão escolar, e, a partir do aprofundar no campo teórico, foi possível desenvolver relações entre essas categorias que nos permitiu pontuar algumas conclusões sobre a temática em questão.

As teorias da administração científica (taylorismo, fordismo e toyotismo) trouxeram implicações diretas à gestão pública. Estas teorias não só reorganizaram o setor produtivo como também maximizaram os processos de exploração do trabalho. Ao longo do desenvolvimento dessas teorias, podemos destacar algumas consequências para o trabalhador: divisão do trabalho entre quem planeja e quem executa; adestramento e robotização; subordinação subjetiva do trabalhador às formas de acumulação do capital.

Diante das crises metabólicas do capital, esses processos de gestão aos poucos foram sendo transplantados também para a gestão pública, na tentativa de alinhar o Estado aos interesses de elevação do acúmulo pelo capital, à medida que, já no final do século XX, o Estado neoliberal propõe uma série de reformas que foram modificando o tamanho e as atribuições do setor público.

Assim, os princípios da Administração Científica passam a ser adaptados para o palco da Administração da Educação e da Administração Pública. Não se desenvolveu uma teoria específica para a Administração Escolar, mas uma transposição da administração empresarial para o interior das escolas. Diante desta adaptação, muitos conceitos passam a ser ressignificados pela lógica do capital por meio de ideias importadas do mundo empresarial, e essas adaptações podem ser percebidas nas políticas educacionais propostas e nas reformas da legislação.

Para tanto, o processo educativo vai sendo alterado e modelado para atender aos interesses cada vez mais acelerados do capital e seu mercado de trabalho. É importante

considerar que a atividade administrativa não é neutra, mas sempre influenciada pelas condições históricas atendendo aos interesses de grupos específicos.

É válido ainda destacar que essas condições históricas foram transformando as formas de gestão da educação no decorrer do século XX. No Brasil, tivemos uma forte marca da gestão patrimonialista, em que facilmente o público e o privado se confundem, marca que ainda se reforça em alguns espaços públicos de Imperatriz/MA. A gestão burocrática sustenta rigorosamente a pirâmide hierárquica estabelecendo as regras de poder e dominação nas instituições públicas, fazendo do diretor escolar a figura de maior autoridade no interior das escolas, fortalecendo a centralidade do ato gestor.

Destacamos aqui a Reforma do Estado de 1990 como um marco na alteração da gestão pública no sentido de articular os interesses do Estado aos interesses do mercado, fortalecendo o Estado Neoliberal. Tal alteração propôs uma gestão gerencial pautada no alcance máximo dos resultados que passam a ser mensurados por avaliações externas.

Entendemos também que qualquer concepção de administração baseada no gerencialismo não coaduna com uma proposta democrática, o que de fato ocorre é apenas uma adequação com alguns elementos da democratização. Assim, afirmamos que o gerencialismo tem sido uma grande barreira para o desenvolvimento da gestão democrática na escola pública, minando toda a possibilidade de construção de um espaço de formação democrática e cidadã, passando a reproduzir e reforçar a lógica do capital.

Desse modo, vemos a gestão democrática como um processo que ainda está em construção e precisa continuar a ser debatido e refletido. Garantir esse tipo de gestão é garantir que seus três principais pilares sejam desenvolvidos no interior da escola: democracia, autonomia e participação. Para tanto, destacamos alguns instrumentos indispensáveis ao fortalecimento desses pilares na prática: eleição direta para diretores, elaboração e revisão coletiva do PPP e gestão colegiada por meio do conselho escolar.

A literatura nos apresentou o diretor escolar como sujeito singular no desenvolvimento da gestão da escola, sujeito que possui diferentes funções em sua atuação, como funções técnicas, administrativas, pedagógicas e políticas. É interessante que tais funções são bem destacadas na literatura e também no Regimento Escolar dos Estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino de Imperatriz/MA (2011), todavia, parece que não são tão claras àqueles que ocupam o cargo de diretor escolar.

Observamos também que o processo de escolha dos dirigentes escolares aconteceu de diferentes formas, desde a livre indicação até as eleições diretas, e que o mecanismo utilizado para a escolha influencia de fato em como se desenvolverão os processos de gestão no interior

da escola. Entretanto, é preciso avançar para que o espaço democrático seja garantido para além das eleições: a democracia precisa ser associada a outros instrumentos democratizantes do espaço escolar.

A partir da análise dos gráficos produzidos a partir dos dados coletados, podemos concluir, com relação ao perfil dos diretores escolares de Imperatriz/MA:

- a) Os dados socioeducacionais revelaram que a presença das mulheres é marcante na ocupação do cargo de diretor escolar, representando 82% da amostra; 72% do grupo pesquisado tem acima de 43 anos de idade; e 64% dos diretores tem mais de dez anos de docência na rede municipal de ensino;
- b) 45% do grupo está exercendo o cargo de diretor pela primeira vez, e 45% não recebeu nenhuma formação continuada para desenvolver tal função;
- c) 100% dos pesquisados tem formação superior com alguma especialização, sendo que 28% possuem curso de pós-graduação em nível de mestrado. Atribuímos o nível elevado de titulação dos diretores às exigências contidas no Edital 002/2020, haja vista que na Rede Municipal de Imperatriz o provimento ao cargo se dá por meio de eleições;
- d) Averiguamos que o grupo entrevistado entende que seu trabalho é de natureza administrativa e pedagógica; entretanto, nenhum entrevistado percebe a natureza política da função. Destacamos aqui a necessidade do desenvolvimento de um programa de formação continuada aos gestores, que auxilie na construção desse entendimento, pois toda administração escolar é antes de tudo um ato político (DOURADO, 2013);
- e) A partir de 2005, as eleições diretas passaram a ser a forma de provimento ao cargo de diretor escolar. Podemos considerar que trouxe avanços às formas de gestão em geral, principalmente no rodízio dos que exercem o cargo e na descentralização do poder que era estabelecido antes pelas gestões patrimoniais daqueles que tinham vínculos diretos com aqueles que lhes indicavam ao cargo. Os gráficos apontaram 82% dos diretores foram reeleitos ao cargo na última eleição. Aqui destacamos um número pequeno de professores que desejam se candidatar a tal função;
- f) A evolução da livre indicação para a eleição de diretores aponta uma possibilidade de democratização do espaço escolar à medida que o processo decisório no interior da escola deixa de estar centralizado tão somente no diretor e passa a ser de interesse do coletivo (SOUZA, 2006);

- g) 73% da amostra entende a gestão democrática como a implementação na escola de mecanismos de participação da comunidade local e escolar, tais como eleição direta para diretor, grêmio estudantil e conselho escolar. Entretanto, vale ressaltar que 9% ainda percebe a gestão escolar atrelada ao modelo gerencial de administração baseada na eficiência e controle dos resultados;
- h) Quanto à interferência das questões políticas nas diretrizes da gestão escolar, é válido destacar que a SEMED elabora e define o calendário escolar. E que 46% dos diretores entendem que a autonomia da escola ainda está muito vinculada às limitações da SEMED, e que estas limitações também implicam na fraca participação da comunidade escolar nos processos de gestão. 55% do grupo pesquisado respondeu que é uma relação em que existe um espaço de negociação sobre as posições da escola, desde que as regras e normas advindas da Secretaria não sejam contrariadas;
- i) Quanto às principais cobranças sobre seu trabalho, 72% dos diretores apontaram a produção de resultados quantificados e de indicadores de desempenho visando melhorar o IDEB da escola. Esta prática sugere uma valorização dos resultados em detrimento das construções e conquistas na participação da comunidade ao longo do processo;
- j) Ratificamos aqui que se concede uma falsa autonomia aos diretores escolares, pois eles precisam se ocupar em atividades que venham a garantir os resultados “indicistas” nessas avaliações externas que mensuram apenas os aspectos quantitativos;
- k) Quanto ao PPP, 91% dos diretores afirmaram que os professores, direção, coordenadores, pais, funcionários e alunos participaram do processo de construção. Esse valor elevado da participação da comunidade pode estar relacionado às eleições para diretores (SOUZA, 2006);
- l) Percebemos que o perfil da gestão escolar pública municipal caminha no sentido de garantir que toda escola tenha seu PPP, e que este seja construído de forma democrática e participativa;
- m) Quanto ao Conselho Escolar, é válido destacar que todas as escolas da Rede Municipal precisam ter um Conselho com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. No entanto, é preciso compreender que a simples integração dos diversos sujeitos no conselho não encerra a discussão sobre a participação da comunidade;

- n) 91% dos pesquisados consideram que o Conselho Escolar tem funcionado como órgão de representação da comunidade escolar, em que se consulta, se discute, e se aprova. Constatamos que nas escolas onde ocorrem a eleição tendem a se organizar de forma mais coletiva. É válido destacar também que das escolas pesquisadas, todas têm o Conselho Escolar como definidor de prioridades para aplicação dos recursos financeiros na escola.

Portanto, concluímos esse trabalho com essa análise a identificação do perfil do diretor escolar da Rede Pública Municipal de Imperatriz/MA, a partir da relação feita com a literatura estudada, os documentos pesquisados e a interpretação dos dados estatísticos captados por meio dos questionários *survey*. Acreditamos que muito ainda há para ser investigado sobre o perfil dos diretores escolares, bem como o funcionamento dos processos de gestão na Rede Municipal de Imperatriz/MA. Um trabalho a ser dado continuidade em pesquisas posteriores.

Em síntese, percebemos que o perfil do diretor escolar da Rede Municipal de Imperatriz/MA é marcadamente feminino, com um grupo relativamente jovem, em que a maioria tem acima de 43 anos de idade, e mais da metade do grupo tem mais de 10 anos de experiência na docência da Rede Municipal, sendo que todos os sujeitos pesquisados têm uma formação superior, seguida de algum curso de especialização, em geral, realizado em instituição privada. Sentimos falta de um projeto de formação continuada para os diretores escolares, que os ambientassem melhor em suas funções e permitisse o diálogo entre os pares. A forma de provimento ao cargo para diretor é a eleição direta, desde 2005, fato este que acreditamos ter auxiliado na democratização dos processos de gestão, até aqui. Observamos que os aspectos administrativos e pedagógicos são mais valorizados pelos sujeitos em detrimento dos aspectos políticos que pouco foram citados em suas respostas. Identificamos a presença do PPP e do Conselho Escolar como instrumentos obrigatórios na Rede Municipal. No entanto, acreditamos que, pesquisas posteriores, poderão nos fornecer informações mais detalhadas sobre o funcionamento desses instrumentos na prática.

REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, Brasília, 1997.

ALVES, Antonio Sousa. **As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação**. Tese (Doutorado em Educação) - Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <http://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/8369>. Acesso em: 20 set. 2019.

ALVES, Antonio Sousa. O Estado e a mercantilização da gestão da educação básica no Brasil pós década de 1990: em debate às parcerias público/privadas. In: LIMA, Francisco; ARAÚJO, Maria; ALVES, Antônio Sousa; VALE, Cassio (Org.). **Educação Básica: controle social, gestão e qualidade**. Curitiba: CRV, 2018a.

ALVES, Antonio Sousa. O gerencialismo na gestão pública brasileira via parcerias público/privadas. In: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018b.

ALVES, Antonio Sousa. A identidade do público e do privado a partir da Reforma do Aparelho do Estado no Brasil. In: ALVES, Antônio Sousa; ALMADA, Francisco de Assis Carvalho de; GOMES, Albiane Oliveira; MONTEIRO, Karla Bianca Freitas de Souza (Org.). **Políticas educacionais na educação básica: impactos e perspectivas para escola pública** [recurso eletrônico]. São Luis: EDUFMA, 2019.

ALVES, Antonio Sousa; DIAS JÚNIOR, Clóvis Marques; ARAÚJO, Hugo Lima. Os desafios da gestão democrática frente as metamorfoses do capital. In: GOMES, Albiane Oliveira. **Interlocuções sobre planejamento e qualidade na educação básica**. São Luís: EDUEMA, 2020.

ALVES, Antonio Sousa; DUBLANTE; Carlos André Sousa; DIAS JÚNIOR, Clóvis Marques; ARAÚJO, Hugo Lima. Política de financiamento como indicador de qualidade na educação básica no Brasil. In: ALVES, Antônio Sousa; GOMES, Albiane Oliveira; PEREIRA, Maria do Socorro Vasconcelos (Org.). **Políticas e qualidade da educação básica: contextos e desafios**. Curitiba: CRV, 2020.

ALVES, Giovanni. **Trabalho e Subjetividade: o espírito do toyotismo na era do capitalismo manipulatório**. São Paulo: Boitempo, 2011.

ANDREOTTI, Azilde L. A administração escolar na Era Vargas (1930-1945). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

ARAGÃO, Cecília Vescovi de. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**, ano 48, n. 03, p. 104-132, Set/Dez, 1997.

ARAÚJO, Hugo Lima; ALVES, Antônio Sousa. A gestão da educação e as múltiplas implicações do capital para seu conceito e aplicação. In: ZAPAROLI, Witembergue Gomes;

ALVES, Antônio Sousa (Org.). **Estado da arte em educação**: volume 1 / PPGFOPRED. Rio Branco: Nepan, 2020.

ARAÚJO, Maria Auxiliadora Maués de Lima; LIMA, Francisco Willams Campos. Para que serve o trabalho do gestor na escola pública contemporânea. *In*: SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018.

ARROYO, Miguel Gonzalez. **Outros sujeitos, outras pedagogias**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

AZEVEDO, Raquel de Moraes; ALVES, Antônio Sousa. O Estado e a cooptação neoliberal da educação: implicações para a escola pública. *In*: ALVES, Antônio Sousa; ALMADA, Francisco de Assis Carvalho de; GOMES, Albiane Oliveira; MONTEIRO, Karla Bianca Freitas de Souza (Org.). **Políticas educacionais na educação básica: impactos e perspectivas para escola pública** [recurso eletrônico]. São Luis: EDUFMA, 2019.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Tradução de Guilherme Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (org). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

BATISTA, Erika. Fordismo, taylorismo e toyotismo: apontamentos sobre suas rupturas e continuidades. **III Simpósio Lutas Sociais na América Latina** - Trabalhadore(a)s em movimento: constituição de um novo proletariado? Londrina: GEPAL, 2008. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/erika_batista.pdf. Acesso em: 17 abr. 2020.

BITTAR, E. C. B. Educação e metodologia para os direitos humanos: cultura democrática, autonomia e ensino jurídico. *In*: SILVEIRA, Rosa Maria Godoy et al. (Orgs.). **Educação em direitos humanos**: fundamentos teórico-metodológicos. João Pessoa: Editora Universitária, 2007.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. **Investigação qualitativa em educação**: uma introdução à teoria e aos métodos. Porto: Porto Editora, 1994.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. **Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação**. Brasília, DF, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 19 ago. 2020.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos MARE da reforma do estado; v.1).

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da Administração Pública no Brasil. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Ano 49, n. 1, p. 5-42, jan/mar, 1998.

BRULON, Vanessa; OHAYON, Pierre; ROSENBERG, Gerson. A reforma gerencial brasileira em questão: contribuições para um projeto em questão. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n.3, p. 265-284, jul/set, 2012.

CABRAL NETO, Antônio; CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 18 dez. 2020.

CASTRO, Alda Maria Duarte de Araújo. Gerencialismo e Educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. In: NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo, *et. al.* **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro, 2007.

CHESNAIS, François. Mundialização do capital, regime de acumulação predominantemente financeira e programa de ruptura com o neoliberalismo. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n.1, p. 185-212, jul. 1998.

CLARK, Jorge Ulison; NASCIMENTO, Manoel Nelito Matheus; SILVA, Romeu, Adriano da. A administração escolar no período do Governo Militar (1964-1984). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

CLEMENTE, Josafá da Conceição. **Gestão escolar na escola pública**: interfaces entre gerencialismo e gestão democrática. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, 2015. Disponível em: <http://tedeabc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/99>. Acesso em: 18 dez. 2019.

COCCO, Giuseppe. **Trabalho e cidadania**: produção e direitos na crise do capitalismo global. São Paulo: Cortez, 2012.

DOURADO, Luiz Fernandes. O público e o privado na agenda educacional brasileira. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Curitiba, 2013. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=96327. Acesso em: 10 jan. 2021.

DRABACH, Nadia Pedrotti. **Processos de provimento, exigências e atribuições para os dirigentes escolares em contextos de reformas gerencialistas**. Tese (doutorado). Campinas,

2018. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/334246>. Acesso em: 25 maio 2020.

DUBLANTE, Carlos André Sousa; CARDOZO, Maria José Pires Barros. Democratização da gestão do ensino público em sistemas municipais de educação do Maranhão. **RBPAE**, v. 36, n. 1, jan/abr. 2020, p. 37-55. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/95751/56987>. Acesso em: 25 maio 2020.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 5. ed. São Paulo: Globo, 2012.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. Gestão democrática da educação: ressignificando conceitos e possibilidades. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão educacional e organização do trabalho pedagógico**. Curitiba: IESDE Brasil, 2012.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2013.

FONSECA, M. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cadernos CEDES**, v. 23, n. 61, p. 302-318, 2003.

FRANCO, Maria Laura Puglisi Barbosa. **Análise de conteúdo**. 3. ed. Brasília: Líber Livro, 2008.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GALLINDO, Jussara; ANDREOTTI, Azilde L. A administração escolar no Nacional Desenvolvimentismo (1946-1964). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HELOANI, José Roberto. **Organização do trabalho e administração**: uma visão multidisciplinar. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Estado gerencial, reestruturação educativa e gestão da educação. **RBPAE**, v.24, n.1, p. 63-78, jan./abr. 2008.

IMPERATRIZ. Eleição de gestores das escolas municipais acontece nesta quinta-feira. 2017 Disponível em: <http://www.imperatriz.ma.gov.br/noticias/educacao/eleicao-de-gestores-das-escolas-municipais-acontece-hoje-14.html>. Acesso em: 24 abr. 2020.

LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; LIMA, Vanda Moreira Machado. Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa. **RBPAE**, v. 31, n. 1, p. 45-64, jan./abr. 2015.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. Goiânia: Editora Alternativa, 2001.

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

MARTINS, Ângela Maria. Autonomia e Educação: A trajetória de um conceito. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 69-98, março/2002.

MARTINS, Ângela Maria. Gestão e autonomia escolar: um estudo comparado Brasil/Portugal. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, p. 207-232, jan./abr. 2011.

MELO, Lúcia de Fátima. **Reformas educacionais e gestão democrática no estado do Acre**: repercussões no trabalho do núcleo gestor da escola. 2010. 357 f. Tese (doutorado) – Universidade Federal de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2010. Disponível em: <http://hdl.handle.net/1843/FAEC-8M4NFP>. Acesso em: 23 out. 2019

MESSAS, Júlia Cristina Alves e. **Administração da educação e administração pública**: relações e implicações. 2007. 257 f. Tese (doutorado) – Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Filosofia e Ciências, 2007. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/104843>. Acesso em: 27 abr. 2020.

MÉSZÁROS, István. **A educação para além do capital**. [Tradução Isa Tavares]. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2008.

MINTO, Lalo Watanabe. A administração escolar no contexto da nova república e do neoliberalismo. In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto Ferreira; AGUIAR, Márcia Angela de S. (Org.). **Gestão da educação**: impasses, perspectivas e compromissos. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Eurenice. **Toyotismo no Brasil**: desencantamento da fábrica, envolvimento e resistência. São Paulo: Expressão Popular, 2004.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar**: educador ou gerente? São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Por dentro da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e a qualidade de ensino**. 2. ed. São Paulo: Intermeios, 2018.

PENTEADO, Ana Elisa de Arruda; Bezerra Neto, Luiz. As Reformas Educacionais na Primeira República (1889-1930). In: AZILDE, L. Andreotti; LOMBARDI, José Claudinei; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da educação escolar no Brasil**. Campinas: Editora Alínea, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal. Conexões entre o público e o privado no financiamento e gestão da escola pública. **ECCOS: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, p. 111-132, jan/jun. 2006.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. In: **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012.

PIEROZAN, Sandra Simone Höpner; WERLE, Flávia Obino Corrêa. Gestão democrática e certificação de diretores. In: SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Diálogos sobre a educação básica**. Curitiba: CRV, 2018.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A gestão da escola e a formação dos profissionais de educação. **Revista Exitus**, v. 3, n.º 02, jul/dez, 2013b.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. A gestão das políticas públicas educacionais brasileiras a partir das reformas dos anos de 1990. **Travessias**, Cascavel, v. 2, n. 2, ago. 2008. ISSN 1982-5935. Disponível em: <http://e-revista.unioeste.br/index.php/travessias/article/view/3025/2369>. Acesso em: 14 dez. 2020.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Administração da educação pública no Brasil: as parcerias público-privadas. **Revista Exitus**, v. 2, n. 1, jan/jul, 2012.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Gestão Educacional Democrática e o Controle Social. In: CABRAL NETO, Antônio; CHAVES, Vera Lúcia Jacob; NASCIMENTO, Ilma Vieira (Org.). **Políticas para a Educação Superior no Brasil**: velhos temas e novos desafios. São Paulo: Xamã, 2009, p. 109-126.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Parcerias público-privadas e gestão escolar pública. **Revista Cocar**, v. 7, n. 14, p. 66-72, ago/dez, 2013a.

SANTOS, Terezinha Fátima Monteiro dos. **Conversas impenitentes sobre a gestão na educação**. Belém: EDUFPA, 2008.

SANTOS FILHO, José Camilo dos; GAMBOA, Silvio Sánchez (org.). **Pesquisa Educacional: quantidade-qualidade**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

SOUZA, Ângelo Ricardo. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. Tese (doutorado). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo: 2006.

SOUZA FILHO, Rodrigo de. **Gestão pública e democracia: a burocracia em questão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

SILVA, Benedicto. **Taylor e Fayol**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1960.

SILVA, Jorge Antonio Rocha. **Perfil dos gestores das escolas públicas municipais de São José de Ribamar**. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, 2014. Disponível em: <http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/handle/tede/88>. Acesso em: 18 dez. 2019.

SILVA, Roza Maria Soares. **Gestão colegiada em escolas públicas estaduais: confronto do sentido democrático no legal e no real**. Dissertação (Mestrado em Educação). São Luís, 2014. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/handle/tede/92>. Acesso em: 18 dez. 2019.

TAYLOR, Frederick Winslow. **Princípios de administração científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

TENÓRIO, Fernando G. A unidade dos contrários: fordismo e pós-fordismo. **Rev. adm. púb.** Rio de Janeiro, n. 45, p. 1141-1172, jul./ago. 2011.

TITTON, Leriane. **A gestão das escolas públicas estaduais do RS: limites e possibilidades para o acirramento das contradições da escola capitalista**. Dissertação (Mestrado em Educação). Florianópolis, 2014. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/128889>. Acesso em: 17 fev. 2020.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais – a pesquisa social em educação: o positivismo, a fenomenologia, o marxismo**. São Paulo: Atlas, 2012.

VALE, Rogério. A crise do taylorismo. **Rev. adm. púb.** Rio de Janeiro, n. 27, p. 5-10, out./dez. 1993.

WEBER, Max. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. (v. 2). Brasília, DF: UNB, 2009.

WOOD, Ellen Meiksins. Capitalismo e democracia. In: **A teoria marxista hoje: Problemas e perspectivas**. BORON, Atilio A.; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. 2007. ISBN 978987118367-8. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/campus/marxispt/cap.18.doc>. Acesso em: 11 dez. 2019.

ZANETTE, Marcos Suel. Pesquisa qualitativa no contexto da Educação no Brasil. In: **Educar em Revista**, Curitiba, n. 65, p. 149-166, jul./set. 2017.

APÊNDICE

Instrumento 1: Questionário do Diretor Escolar

Prezado(a) diretor(a),

O questionário a seguir é parte de uma pesquisa que estamos realizando sobre **O PERFIL DO DIRETOR ESCOLAR DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ/MA**. Trata-se da construção de uma dissertação de Mestrado em Educação junto ao Programa de Pós-graduação em Formação Docente em Práticas Educativas - PPG FOPRED/UFMA. O objetivo dessa pesquisa é analisar o perfil da gestão escolar na rede pública municipal em Imperatriz – MA, buscando perceber as complexidades envolvidas na construção desse processo quanto ao perfil do diretor escolar, o quadro normativo e as condições político-institucionais referentes à gestão democrática. Destacamos que em momento algum seu nome ou e-mail serão mencionados, preservando seu sigilo e a ética na pesquisa. É importante inserir seu e-mail no questionário, pois temos a intenção de lhes encaminhar um link com o endereço de uma plataforma digital que criaremos como produto dessa pesquisa, trazendo alguns resultados e possibilitando a interação entre os diretores neste ambiente virtual. Desde já agradecemos pela sua colaboração.

Nome: _____

E-mail: _____

PARTE 1 – ASPECTOS SOCIEONÔMICOS

1 - Sexo:

A (☐) Feminino

B (☐) Masculino

2 - Idade:

A (☐) 23 a 32 anos

B (☐) 33 a 42 anos

C (☐) 43 a 52 anos

D (☐) 53 anos ou mais

3 - Qual o seu salário bruto (com adicionais, se houver) como diretor(a) desta escola?

A (☐) Até R\$ 1.999,00.

B (☐) De R\$ 2.000,00 a R\$ 2.999,00

C (☐) De R\$ 3.000,00 a R\$ 3.999,00

D (☐) De R\$ 4.000,00 a R\$ 4.999,00

E (☐) Mais de R\$5.000,00

PARTE 2 – FORMAÇÃO ACADÊMICA

4 - Das opções abaixo, assinale a que melhor descreve o seu nível máximo de escolaridade:

- A (☐) Ensino Médio – Magistério (antigo 2º grau)
- B (☐) Ensino Médio – outros (antigo 2º Grau)
- C (☐) Ensino Superior em Pedagogia
- D (☐) Ensino Superior – outras licenciaturas
- E (☐) Ensino Superior – outros
- F (☐) Pós-graduação - Especialização
- G (☐) Pós-graduação - Mestrado
- H (☐) Pós-graduação - Doutorado

PARTE 3 – DIRETOR ENQUANTO TRABALHADOR

5 - Você trabalha em outro local além da Rede Municipal?

- A (☐) Não
- B (☐) Sim, na rede Estadual.
- C (☐) Sim, na rede particular.
- D (☐) Sim, em outra atividade

6 - Na sua opinião, o seu trabalho é principalmente de natureza:

- A (☐) Administrativa
- B (☐) Política
- C (☐) Pedagógica

7 - O que mais absorve seu tempo na escola? (indique três opções)

- A (☐) As atividades pedagógicas
- B (☐) As relações de indisciplina dos alunos
- C (☐) As relações de trabalho
- D (☐) As relações interpessoais
- E (☐) Os afazeres administrativos
- F (☐) Administração dos recursos financeiros
- G (☐) A relação com a comunidade
- H (☐) As exigências da Secretaria Municipal de Educação

8 - Há quantos anos você exerce a docência na Rede Pública Municipal?

- A (☐) Menos de dois anos
- B (☐) Entre dois e cinco anos
- C (☐) Entre cinco e dez anos
- D (☐) Entre dez e quinze anos
- E (☐) Mais de vinte anos

9 - Você já dirigiu outra escola?

A () Sim

B () Não

10 - Você recebeu algum treinamento ou capacitação para dirigir a escola depois de assumir o cargo?

A () Não

B () Sim. Qual? _____

PARTE 4 – A GESTÃO DA ESCOLA E OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO**11 - O que você entende por gestão democrática? (assinale apenas uma alternativa)**

A () É a implementação na escola de mecanismos de participação da comunidade local e escolar, tais como eleição direta para diretor, grêmio estudantil, conselho escolar.

B () É a definição clara dos papéis e definição de responsabilidades dos agentes da escola, tais como diretor, coordenador, professor e alunos.

C () É quando a escola tem plena autonomia didática, financeira e administrativa concedida pela Secretaria de Educação.

D () É a implementação na escola de um modelo gerencial de administração, baseado no funcionamento das empresas que têm como finalidade a busca de um melhor desempenho com base no controle e na eficiência dos resultados.

12 - Em sua opinião, são atributos (comportamentos) de um bom gestor: (Escolha até três alternativas):

A () Ser equilibrado

B () Ser prudente

C () Saber trabalhar em equipe

D () Ser carismático

E () Saber escutar sugestões e estabelecer prioridades

F () Ser responsável

G () Ter experiência na área administrativa e gerencial

H () Ter liderança entre meus colegas

I () Saber solucionar problemas

13 - No último processo de escolha do dirigente escolar, você:

A () Já estava nessa função e foi eleito para continuar no cargo.

B () Já estava nessa função e foi (re)eleito para continuar no cargo.

C () Na escola em que atuo não houve eleição

14 - Depois das eleições diretas para diretor, no seu entendimento a gestão ficou mais democrática? Porque: (assinale apenas uma alternativa):

A () As ações são pensadas e as decisões tomadas pelo coletivo;

- B () As ações são pensadas pelo coletivo, mas na hora de decidir a última palavra é do (a) diretor (a);
- C () As ações são pensadas e as decisões tomadas pelo núcleo gestor da escola.;
- D () As ações são pensadas e as decisões são tomadas pelo(a) diretor (a) após consultar a Secretaria Municipal de Educação.

15 - Em sua opinião, para se ter uma boa gestão como deve agir o diretor? (Escolha até três alternativas):

- A () O diretor deve delegar funções aos indivíduos a partir de sua capacidade intelectual.
- B () O Diretor deve centralizar as decisões, visto que ele é a autoridade máxima na escola.
- C () O Diretor deve criar uma atmosfera de disputa entre os sujeitos.
- D () O Diretor deve reproduzir as relações hierarquizadas que predominam na sociedade.
- E () O Diretor deve buscar diálogo na construção do Projeto Pedagógico.
- F () O Diretor deve buscar a participação da comunidade nos processos de tomada de decisão.

16 – Selecione os mecanismos de participação envolvendo a comunidade existentes na escola que você dirige:

- A () Associação de pais e mestres
- B () Conselho escolar
- C () Conselho de classe
- D () Grêmio estudantil

17 - Após a organização da escola de acordo com os princípios da gestão democrática, seu trabalho:

- A () Aumentou um pouco
- B () Aumentou muito
- C () Diminuiu
- D () Não se alterou

18 – Quem participou do processo de construção do P.P.P. na escola que você dirige?

- A () Direção, coordenadores e professores
- B () Professores, direção, coordenadores, pais, funcionários e alunos
- C () Direção e coordenadores
- D () Professores, direção, coordenadores e funcionários

19 - Em sua opinião, o PPP é:

- A () Um importante instrumento de participação da comunidade na gestão da escola.
- B () Uma referência pedagógica para ser elaborada e seguida por todos.
- C () Uma obrigação a ser cumprida e uma exigência legal da Secretaria de Educação.
- D () O planejamento da escola.

20 - Você considera a participação dos pais, alunos e profissionais da escola na gestão escolar (conselho, colegiado, reunião de pais, elaboração do P.P.P):

- A () Muito boa
- B () Razoável

C () Difícil

21 - Como foi realizado o processo de escolha dos representantes dos segmentos que compõem o Conselho Escolar?

A () Pela indicação da direção

B () Através do voto em assembleia entre a comunidade e a escola

C () Pelos professores

22 - Como funciona o Conselho da sua escola:

A () Tem funcionado como um órgão de representação da comunidade escolar, em que se consulta, se discute, e se aprova

B () Tem funcionado como uma exigência legal para receber verbas e atender a burocracia da escola e da Secretaria de Educação

23 - Quais os segmentos possuem sua representação no Conselho Escolar?

A () Professores e direção

B () Alunos, pais e equipe pedagógica

C () Professores, pais, alunos, funcionários e direção

24 - Quem elabora e define o calendário escolar?

A () O coletivo da escola

B () A direção

C () A Secretaria de Educação

D () O Conselho Municipal de Educação

E () O Conselho Escolar

25 - O calendário escolar prevê momentos para a realização de:

A () Reuniões do colegiado

B () Reuniões para elaboração e avaliação do P.P.P.

C () Reuniões pedagógicas e administrativas

D () Reuniões de pais

E () Nenhuma das alternativas acima

26 - No que se refere à autonomia escolar, qual das alternativas seguintes mais se aproxima da realidade vivenciada na escola em que você atua.

A () A escola possui uma autonomia limitada pela administração central (Secretaria), o que não tem produzido alterações significativas na participação da comunidade no cotidiano escolar.

B () A escola busca a construção coletiva da autonomia escolar, por meio da implementação de canais de participação e compartilhamento do poder.

C () A comunidade escolar não implementou ações efetivas na busca da autonomia da escola.

D () A autonomia escolar ainda não constitui preocupação central para os segmentos da escola.

E () A unidade escolar é autônoma, possuindo as condições político-administrativas e pedagógicas para o exercício dessa prerrogativa.

27 - Indique quem define prioridades para a aplicação dos recursos financeiros na sua escola:

- A () Conselho Escolar
- B () Direção
- C () Professores
- D () Alunos
- E () Secretaria

28 - Além dos recursos financeiros que a escola recebe (Secretaria Municipal de Educação, FNDE, PDDE), a escola precisa complementar estes recursos? Como?

- A () Promoção de festas e eventos em parceria com a comunidade, como arraial
- B () Realização de gincanas
- C () Venda de merenda
- D () Contribuição dos pais e alunos para a matrícula
- E () Financiamento/Patrocínio de projetos por empresas privadas
- F () Não há complementação de recursos.

PARTE 5 – RELAÇÃO ENTRE A DIREÇÃO E A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

29 - Como você avalia a relação de sua gestão com a Secretaria Municipal de Educação?

- A () É uma relação democrática onde a escola tem livre autonomia na tomada de decisões
- B () É uma relação conflituosa onde a autonomia da escola é limitada.
- C () É uma relação onde existe um espaço de negociação sobre as posições da escola, desde que as regras e normas advindas da Secretaria não sejam contrariadas.

30 - Quanto a sua atuação como diretor(a) desta unidade de ensino, indique pelo grau de frequência quais têm sido as maiores cobranças, exigências sobre o seu trabalho: (selecione até três opções).

- A () Produção de resultados quantificados e de indicadores de desempenho visando melhorar o IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) de sua escola;
- B () Ser o condutor das reformas escolares por meio da mobilização de sua equipe educativa, buscando implementar um modelo gerencial de administração, baseado no funcionamento das empresas;
- C () Maior grau de formação e inovações pedagógicas;
- D () Domínio das novas tecnologias educacionais.
- E () Maior rigor administrativo, mobilização dos recursos humanos e eficiência gerencial
- F () Implementar uma Gestão Democrática, mobilizando toda a comunidade escolar.

31 - Com que frequência ocorre em seu trabalho a seguinte afirmativa: “Hoje temos um projeto pedagógico, mas as coisas ficam muito dispersas porque cada dia vem uma novidade da Secretaria Municipal de educação”.

A (☐) Sempre

B (☐) Muito frequentemente

C (☐) Frequentemente

D (☐) Pouco Frequentemente

E (☐) Nunca