



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO**

**CARLA CRISTINA DE MOURA CABRAL**

**OS CENÁRIOS DE CONTINUIDADE PRESENTES NA POLÍTICA DE GESTÃO  
ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO**

**RECIFE**

**2015**

**CARLA CRISTINA DE MOURA CABRAL**

**OS CENÁRIOS DE CONTINUIDADE PRESENTES NA POLÍTICA DE GESTÃO  
ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Linha de Pesquisa: Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação

Orientadora: Profa. Dra. Luciana Rosa Marques

**RECIFE**

**2015**

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Andréia Alcântara, CRB-4/1460

C117c Cabral, Carla Cristina de Moura.  
Os cenários de continuidade presentes na política de gestão escolar na rede estadual de Pernambuco / Carla Cristina de Moura Cabral. – Recife: O autor, 2015.  
136 f. ; 30 cm.  
Orientadora: Luciana Rosa Marques.  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE. Programa de Pós-graduação em Educação, 2015.  
Inclui Referências e Apêndices.

1. Escolas - Organização e Administração. 2. Escolas públicas - Pernambuco - Administração. 3. Educação e Estado. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Marques, Luciana Rosa. II. Título.

371.2 CDD (22. ed.) UFPE (CE2015-75)

**Carla Cristina de Moura Cabral**

**OS CENÁRIOS DE CONTINUIDADE PRESENTES NA POLÍTICA DE GESTÃO  
ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovada em:

**COMISSÃO EXAMINADORA**

---

Profa. Dra. Luciana Rosa Marques  
Orientadora

---

Profa. Dra. Alice Mirian Happ Botler  
Examinadora Interna

---

Profa. Dra. Cibele Maria Lima Rodrigues  
Examinadora Externa

*Dedico essa imensa conquista àqueles que estiveram sempre comigo, nos momentos bons, ruins e de difícil caminhada: meus pais, Josefa e Nelson e meu esposo, Aquias.*

## **AGRADECIMENTOS**

Agradecer algo pode ser aparentemente uma tarefa muito fácil. Afirmando que é um devaneio, pois é um tanto criterioso e delicado, assim como foi os demais campos para a construção desse trabalho. O significado da palavra agradecimento ou agradecer quer dizer demonstrar ou expressar gratidão a alguém, é oferecer graças, reconhecer e ao mesmo tempo agradecer um presente ou conquista, significa, nesse sentido, retribuir. Tenho certeza que jamais poderei retribuir as bênçãos conquistadas, mas agiria de má fé caso não as reconhecesse e fosse eternamente grata.

Acima de tudo e de todos, quero agradecer primeiramente ao meu querido, eterno e sublime Deus por todas as oportunidades e conquistas. Pelas permissões em minha vida, pelos privilégios e sua infinita misericórdia, pois, sem a sua soberania e cuidado, não teria chegado onde estou. Somente a Ele seja dada toda a honra, toda a glória e todo o louvor. Tenho a profunda certeza que sou especial aos seus olhos e todos esses frutos que agora estamos colhendo são consequência de uma vida de dedicação e rigoroso plantio.

Desde muito cedo aprendi que as coisas importantes na nossa vida, geralmente, são conquistadas com muito esforço e dedicação. Em toda a minha história não foi diferente. Muitas foram as provas e os desafios, todavia nenhum deles me fez parar. Obrigada, Deus meu, por guiar meus pensamentos e nunca ter vacilado ou desistido.

Agradeço aos meus pais, Josefa e Nelson, por todo apoio, incentivo e investimentos aplicados no decorrer da minha vida pessoal e acadêmica. Foram eles os meus maiores patrocinadores desde a infância à juventude. Só eles sabem quantas noites em claro eu passei, quantas idas e vindas eu dava de casa para a universidade, dos dias letivos até as férias e quase sempre saía de casa pela manhã e só retornava à noite.

Só eles sabem das muitas festas e diversões que tive que abrir mão em função dos meus sonhos e objetivos; das muitas críticas e desapontamentos que acabam tendo com aqueles que não optaram pelo mesmo caminho e que jamais

entenderão. Foi pela dedicação e esforço deles que me tornei essa pessoa que sou hoje. Muito obrigada, vocês dois foram e sempre serão a minha base.

Agradeço também a Aquias, meu esposo e amigo, que esteve comigo desde o início dessa caminhada e sempre me compreendeu pelas frequentes ausências quando precisava para produzir/escrever. Te agradeço de todo o meu coração, meu amor e companheiro, por estar ao meu lado quando precisei, desde as horas mais alegres às mais turbulentas. Era você quem me via chorar e se abalar nas horas de desencanto, mas que de repente surgia com suas palavras para me acalmar e acudir. Te amo!

Não poderia deixar de agradecer à professora doutora Luciana Rosa Marques pelo apoio, pelas orientações e pela confiança depositados a mim durante todo o processo acadêmico, esta como orientadora da pesquisa. Obrigada por sua compreensão nas minhas ausências e nos momentos de confusão para construir determinado saber/aprendizado, sem a sua mediação não teria conseguido. Agradeço muito pela oportunidade, responsabilidade, comprometimento e escolha.

Gostaria de agradecer também a pessoa de Norma Bandeira de Almeida Vasconcelos, em representação à Secretaria Executiva de Gestão da Rede, ligada à Secretaria de Educação de Pernambuco, por toda ajuda, todo o apoio e por disponibilizar todo o material impresso e digital que serviram de base para a análise de nossa investigação. Sem você o curso da pesquisa não haveria chegado ao fim. Obrigada de coração!

Também quero agradecer aos professores e demais funcionários do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco – PPGE/UFPE por toda ajuda e empenho para a realização dessa etapa tão significativa para mim.

Não poderia deixar de agradecer a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, pelo investimento e capital financeiro depositados para a manutenção no curso de mestrado como aluna bolsista. Foi uma contribuição muito importante, tanto para me manter no curso, como para a aquisição de livros e para custear os gastos em eventos locais e fora do Estado.

Aos amigos da academia e de curso, não poderia esquecer de vocês. Muito obrigada pela partilha de saberes em nosso dia a dia, pelas conversas trocadas, pelas contribuições dadas nos projetos e objetos de estudo como também as

opiniões durante as aulas e fora delas. Além de colegas de curso, construímos outros laços, laços de amizade e companheirismo e porque não de irmandade.

Gostaria de lembrar que crescemos juntos e amadurecemos uns com os outros. Obrigada Gilmara Carvalho Conceição, Silvana Galvão de Aguiar, Joseane Maria da Silva Santos, Luiz Gonzaga Moura Penteado, Marcela Sabrina de Albuquerque Pessoa, vocês também foram primordiais para alcançarmos a vitória. Foram além de amigos, confidentes nas horas de desespero e um bálsamo quando mais precisávamos. Também gostaria de agradecer as doutorandas e amigas do programa Anuska Andreia de Sousa Silva e Maria das Graças Correia Gomes pela força e ajuda quando precisei, obrigada meninas pelas conversas e por tirar algumas dúvidas quando era necessário e pelas indicações de leituras que tanto me ajudou.

Aos amigos mais chegados que um irmão, estes não poderiam ser esquecidos! Agradeço a você minha amiga e também professora, é você mesma doutora Rute Elizabete de Souza Rosa Borba. Lembro-me como se fosse hoje quando resolvi embarcar nessa *aventura* e recorri muitas vezes a você para tirar algumas dúvidas, já que faz parte desse universo da academia e possui muita experiência. Muito obrigada pelas longas noites de conversas e de trocas de saberes, obrigada pela disponibilidade em ajudar mesmo não sendo pesquisadora da área. Você é muito especial e sabe disso!

Luane Ferreira de Lima, minha amiga de todas as horas, obrigada amiga, muito obrigada mesmo por me acompanhar nas horas precisas, me acudir quando necessário e acreditar sempre em mim, até mesmo quando eu duvidei. Você tem luz própria e irradia a todos!

Gostaria de agradecer ainda aos meus amigos e colegas que me ajudaram direta e indiretamente, ora com sugestões, críticas, correções e orações para a realização e conclusão desse trabalho. Obrigada Jacqueline Carvalho da Silva, Barbara Brooklyn Timóteo Nascimento Silva, Kassandra Maria Soares dos Santos, Ariadny Araújo Gomes.

*“Todo sistema de educação é uma maneira política de manter ou de modificar a apropriação dos discursos, com os saberes e os poderes que eles trazem consigo”.*

*Michel Foucault*

## RESUMO

Este estudo buscou compreender, através de uma análise histórica, os Cenários de Continuidade presentes na Política de Gestão Escolar da Rede Estadual de Pernambuco entre o marco temporal de 2003 – 2013. Através de uma pesquisa documental, identificamos as principais deliberações e normativas voltadas para o contexto da Gestão Escolar nesse período e posteriormente analisamos a natureza desses documentos. Para tal, nos baseamos nas concepções de Stephen Ball (1992 apud MAINARDES, 2006), a partir da abordagem do ciclo de políticas cuja contribuição para o contexto e a análise das políticas educacionais é bastante pertinente. Foram contemplados na fundamentação teórica, visando dialogar sobre as categorias Democracia(s) e Gestão Educacional e Escolar, autores como: Paro (2003), Bobbio (2009), Maia (2002), Rosenfield (2008), Menezes (2010), Veiga (2001), Libâneo (2001, 2007), Barroso (2003), Werle (2003), Marques (2006), Aguiar (2007), Luck (2011). Nosso objeto de estudo foi a Gestão Escolar, com o intuito de entender mais especificamente quais os fundamentos e ideais que nortearam os textos produzidos dessa política na Rede Estadual de Ensino. O campo de estudo foi o próprio Estado de Pernambuco, e as pesquisas de campo, ou seja, a coleta de dados se deu na Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, na Secretaria de Gestão da Rede. Posteriormente, houve o levantamento documental e a análise destes. Nesta dissertação, consideramos que a natureza dos textos produzidos no período em questão dá continuidade às propostas já vivenciadas e desenvolvidas, havendo apenas algumas edições no corpo dos textos, mas sua natureza discursiva não foi alterada. Constatamos que são veiculados conteúdos com discursos democráticos, mas estes não estão em consonância com a democracia participativa e igualitária, todavia tendem para os pressupostos da defensiva neoliberal. Percebemos ainda que todos os materiais produzidos defendem a proposta gerencialista e de base mercadológica.

Palavras-chave: Cenários de Continuidade. Política de Gestão Escolar. Pernambuco.

## **ABSTRACT**

This study aimed to understand, through a historical analysis, Continuity scenarios present in the School Management Policy of the Pernambuco State Network between the timeframe 2003 - 2013. Through documentary research, we identified the main resolutions and regulations aimed to the context of School Management during this period and then analyze the nature of these documents. To do this, we rely on conceptions of Stephen Ball (1992), from the policy cycle approach whose contribution to the context and analysis of educational policies is quite relevant. Were included in the theoretical foundation, aiming dialogue on Democracy categories (s) and Educational and School Management, authors such as: Paro (2003), Bobbio (2009), Maia (2002), Rosenfield (2008), Menezes (2010), Veiga (2001), Libâneo (2001; 2007), Barroso (2003), Werle (2003), Marques (2006), Aguiar (2007) Luck (2011). Our study object was the School Management, in order to understand more specifically, what the foundations and ideals that guided the texts produced in this policy in the State Schools. The field of study was the very state of Pernambuco, and field research, ie the data collection was the Secretary of State of Pernambuco Education in Network Management Secretariat. Later there was the documentary survey and the analysis of these. In this thesis, we consider the nature of the texts produced in this period continues the already experienced and developed proposals, with only a few issues in the body of the texts, but its discursive nature has not changed. We note that content is served with democratic discourse, but these are not in line with the participatory and egalitarian democracy, however tend to the assumptions of neoliberal defensive. We still see that all materials produced defend the managerial and marketing base proposal.

Keywords: Scenarios Continuity. School Management Policy. Pernambuco.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Resultado do IDEPE de 2008.....	85
Quadro 2 – Resultado do IDEPE de 2009.....	85
Quadro 3 – Resultado do IDEPE em 2010.....	86
Quadro 4 – Resultado do IDEPE em 2011.....	86
Quadro 5 - Resultado do IDEB do 5º ano do Ensino Fundamental em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.....	88
Quadro 6 - Resultado do IDEB do 9º ano do Ensino Fundamental em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.....	89
Quadro 7 - Resultado do IDEB do 3º ano do Ensino Médio em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.....	90
Quadro 8 - Documentos Oficiais elaborados pela SEDUC-PE sobre a Política de Gestão Escolar no marco temporal de (2003-2013) .....	95

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BDE	Bônus de Desenvolvimento Educacional
BDTD	Banco de Dados de Teses e Dissertações
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CE	Centro de Educação
CEDES	Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico Social
CFB	Constituição Federativa do Brasil
CNPq	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMI	Fundo Monetário Internacional
GRE's	Gerências Regionais de Educação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDEPE	Índice de Desenvolvimento de Pernambuco
INDG	Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MBC	Movimento Brasil Competitivo
MIGA	Organismo Multilateral de Garantia de Investimento
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OMC	Organização Mundial do Comércio
PCN's	Parâmetros Curriculares Nacionais
PE	Pernambuco
PEE	Plano Estadual de Educação
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMGP	Programa de Modernização da Gestão Pública
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGE	Programa de Pós-graduação em Graduação
PPP	Projeto Político Pedagógico
PROGEPE	Programa de Formação Continuada para os Gestores Escolares de Pernambuco
PROTEPE	Programa de Formação Continuada para os Técnicos Educacionais de Pernambuco
SAEPE	Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco
SCIELO	Scientific Electronic Library Online
SE	Secretaria de Educação
SEDUC	Secretaria de Educação e Cultura
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>15</b>
<b>2 CONCEITUANDO DEMOCRACIA(S).....</b>	<b>28</b>
<b>2.1 Da Democracia Antiga à Democracia na Atualidade.....</b>	<b>29</b>
<b>2.2 Democracia e Educação .....</b>	<b>39</b>
<b>3 A GESTÃO EDUCACIONAL E A GESTÃO ESCOLAR EM FOCO .....</b>	<b>43</b>
<b>3.1 A Gestão Democrática na Escola Pública: princípios e desafios .....</b>	<b>45</b>
<b>4 AS BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.....</b>	<b>56</b>
<b>4.1 O Ciclo de Políticas na análise das Políticas Educacionais: um olhar sob a perspectiva de Stephen Ball.....</b>	<b>57</b>
<b>4.2 Procedimentos Metodológicos .....</b>	<b>64</b>
<b>5 O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E O CASO DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>68</b>
<b>5.1 A Conjuntura Educacional no Brasil após 1990: Novos Caminhos, Reestruturação Produtiva e Reforma do Estado.....</b>	<b>70</b>
<b>5.2 A Política Educacional Brasileira em meio aos efeitos da Globalização Neoliberal: um olhar a partir do global e do local .....</b>	<b>75</b>
<b>5.3 O Programa de Modernização da Gestão Pública e sua influência na Educação de Pernambuco.....</b>	<b>85</b>
<b>6 O CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO TEXTO DA POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO .....</b>	<b>95</b>
<b>6.1 Os Textos Oficiais elaborados pela Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco – SEDUC/PE no que tange à Política de Gestão Escolar .....</b>	<b>96</b>
<b>6.2 O que dizem os achados sobre a Política de Gestão Escolar em Pernambuco? Um olhar a partir dos Cenários de Continuidade .....</b>	<b>125</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>128</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Falar em educação significa, necessariamente, pensá-la de modo relacional (NOGUEIRA; CATANI, 1998). Isso porque a educação é fortemente influenciada pelo contexto social, o que requer compreender os cursos da cultura, da política, da economia e da sociedade em questão, assim como os demais aspectos que a fundamentam e a contextualizam. Sendo assim, é indiscutível reconhecer o quanto há relação entre a dimensão da educação com as demais instâncias sociais.

A educação, como prática social, é constituída por uma dada sociedade, sendo que, ao mesmo tempo, também a influencia, numa relação de aproximação e interdependência. Conforme Brandão (2007), ninguém escapa da educação. Em casa, na rua, na igreja, na escola, de um modo ou de muitos, todos nós envolvemos pedaços da vida com ela: para aprender, para ensinar, para aprender-ensinar. Para saber, para fazer, para ser ou para conviver, todos os dias misturamos a vida com educação.

Ela é, como outras instâncias, uma fração do modo de vida dos grupos sociais que a criam e recriam, entre tantas outras invenções de sua cultura, em sua sociedade. Mais ainda, participa do processo de produção de crenças e ideias, de qualificações e especialidades que envolvem as trocas de símbolos, bens e poderes que, em conjunto, constroem tipos de sociedades (BRANDÃO, 2007).

Diante dessa perspectiva, fica bastante notório o quanto os aspectos educacionais são relevantes para a vida em sociedade e o quanto estes precisam ser investigados e reavaliados em suas diferentes dimensões e temporalidades, seja da educação escolar/formal ou da extraescolar/informal e não formal. Identificar e analisar a forma que a política educacional, em função de seus arranjos, rearranjos, relações e organização, tem sido influenciada no decorrer do tempo-histórico torna-se uma tarefa importante. Logo, é preciso maiores reflexões e apreensões em torno desse tema de pesquisa, permitindo, dessa forma, um diálogo e uma abordagem mais atualizada sobre esta temática que tem sido alvo de crescentes discussões e novos aprimoramentos.

A educação é uma ferramenta capaz de interferir em diferentes contextos sociais. Nesse sentido a relação entre educação e política é indissociável (RODRIGUES, 2006), pois é a partir dela que estruturas de poder podem ou não se

manter; que o cidadão pode exercer sua cidadania de modo mais consciente ou não. É através da educação que há possibilidade de uma ação política voltada para possíveis formas de superação da estrutura social e possibilidade de mudanças. A partir da educação o cenário social e seu processo histórico pode ser simplesmente reproduzido ou então transformado pelos sujeitos. A educação, portanto, amplia as possibilidades e abre caminhos para maiores intervenções e conquistas.

Vislumbra-se hoje no Brasil um contexto marcado por muitas transformações, sejam as de caráter político, econômico ou social, fruto, principalmente, das relações globais que vão alterar significativamente a agenda nacional, cujas consequências vão proporcionar um novo panorama para a educação, pois esta é pensada e adequada em função das instâncias anteriormente citadas. Dentre essas mudanças, que vão perpassar o campo da educação, se pode pontuar uma alteração desde os seus pressupostos e objetivos, na sua proposta curricular, nos planos, programas e projetos vigentes, na formação docente e mais intensamente em sua organização política, pedagógica e administrativa.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei de nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, os espaços escolares públicos passaram a introduzir novas dimensões para o seu contexto administrativo e pedagógico conforme estabelecido na lei. Dentre essas inovações, surge a necessidade de se democratizar a gestão das escolas, na qual os gestores passam a gerir essas instituições de modo mais descentralizado e com maior garantia de participação de demais sujeitos sociais da escola, tais como professores, pais, alunos e técnicos.

Ainda a esse respeito, a LDB/96 define em seu Art. 14 que:

*Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:*

*I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;*

*II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.*

Assim como na LDB, no Plano Nacional de Educação – PNE, vigência 2001-2010, Lei nº 010172, de 9 de janeiro de 2001 e na Lei de nº 13.005 em sua versão mais atualizada, de 25 de junho de 2014, PNE com vigência de 2014-2024, a gestão escolar e democrática também é tema de discussão e requer alguns pressupostos institucionalmente constituídos.

No PNE decênio 2001-2010, em seu capítulo V, que trata do planejamento e gestão, são definidos os seguintes objetivos e metas:

*- Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os sistemas de ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas deste PNE.*

*- Estimular a colaboração entre as redes e sistemas de ensino municipais, através de apoio técnico a consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.*

*- Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino.*

*- Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.*

*- Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.*

*- Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades - fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.*

*- Elaborar e executar planos estaduais e municipais de educação, em consonância com este PNE.*

Já o PNE vigente (2014-2024) traz em seu art. 2, inciso VI, a seguinte diretriz: *assegurar a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.* Dentre as suas incumbências temos:

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

Há também a incumbência do desenvolvimento de algumas estratégias traçadas para garantir a execução dessa meta.

Com base nessas considerações, a partir deste momento, e em alguns casos até mesmo antes dessas promulgações, estados e municípios começaram a se articular e a buscar se enquadrar neste processo de mudança em seu cotidiano escolar e mais especificamente no que tange à sua gestão, agora com fundamentos voltados para a democracia e maior visibilidade de participação.

Diante do cenário descrito, tendo como foco central de estudo a gestão escolar em redes públicas, reconhecemos que há necessidade de se compreender a evolução das propostas desenvolvidas nas diferentes regiões e locais do país no que tange à elaboração dessas políticas que buscam a efetivação da gestão democrática no âmbito macro e micro, materializada na formatação de seus planos, programas e projetos que regem os atuais sistemas de ensino.

Assim sendo, surge a presente pesquisa que buscou desenvolver um estudo acerca dos processos de Continuidade da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Pernambuco. O estudo teve como problema a seguinte indagação: que ações, deliberações ou determinantes legais foram desenvolvidos no âmbito da Política de Gestão Escolar em Pernambuco (como Sistema de Ensino) no decorrer da última década, entre os anos de 2003 a 2013, e como estes contribuíram para o debate e a legitimação da democratização da Gestão Escolar? Para tal, nossa pesquisa teve como base de análise as normas e os decretos que foram elaborados e publicados para nortear a gestão e a prática dos gestores escolares do Estado no período em questão.

Este universo de enfoque, mesmo se tratando de um palco de estudo em que já vem sendo desenvolvida uma boa reflexão teórico-metodológica, que conta com várias pesquisas no meio acadêmico, científico e cultural, ainda requer maiores contribuições. Isso porque à medida que o tempo passa novos gestores passam a gerir a máquina pública e novos paradigmas são tidos como prioridades.

Em contrapartida, o âmbito educacional também passa a ser fruto de novas demandas e ser regido por projetos ora já conhecidos e retomados (o qual se pode denominar de processo de continuidade política ou continuidade de projeto) ou então pode vir a ser reinventado por novos programas e projetos, cujos efeitos serão descontínuos ao que até então era produzido e proposto, ou seja, serão de quebra de proposta (o que denominamos de um processo de descontinuidade política).

Em meio ao levantamento do estado da arte ou produção da literatura disponível foram visualizados, a partir de algumas fontes de pesquisa, tais como os sites do Scielo, BDTD/NACIONAL, Periódicos da CAPES, BDTD/UFPE, Repositório Institucional da UFPE, trabalhos cuja temática também possui algumas similitudes com a nossa, cujas contribuições favoreceram no andamento do presente estudo permitindo que esta não se tornasse redundante e sem contextualização. Dentre os estudos já desenvolvidos e encontrados que tratam da política educacional pernambucana e da gestão de suas escolas que mais se aproximam da nossa temática e campo da pesquisa (*lócus*), podemos citar:

- As contribuições de Correia (2003) cuja pesquisa se baseou na análise da Gestão Escolar Democrática na Escola Pública em Pernambuco: uma experiência da década de 80. Este estudo teve como objetivo principal registrar a memória de uma experiência de gestão, supostamente democrática, no sistema escolar público de Pernambuco na década de 1980, numa escola localizada na Zona Norte de Recife. Sob a luz desse objetivo, a pesquisa buscou ainda identificar a concepção de gestão escolar veiculada no discurso oficial na referida década, em Pernambuco, nos Planos Estaduais de Educação assim como as formas de materialização na prática escolar, detectando, em memórias de educadores, através da história oral, as formas como a escola regia as orientações da Secretaria de Educação, analisando as formas de participação da comunidade interna e externa na gestão da escola estudada, como forma de apreender fatores favoráveis à mudança na gestão escolar e analisar o papel do gestor na implantação de práticas democráticas.

O estudo constatou indícios de uma gestão democrática convivendo com princípios e processos de uma administração técnico-burocrática, centrada na figura do diretor.

Tratou-se, portanto, de um estudo de caso, a partir da análise de uma experiência singular, logo, foi um estudo de caráter micro e com fundamentos específicos da gestão local e sua possível articulação com a escala macro.

- A obra organizada por Oliveira, Costa, Canuto, Silva e Rodrigues (2006) que tratou das Continuidades e Descontinuidades das Políticas de Educação Básica: o Caso de Pernambuco. Esse trabalho foi de grande importância na caracterização do contexto político e educacional pelo qual passou o país e em especial Pernambuco pós-redemocratização até o início dos anos de 1990, abordando os aspectos que giram em torno da política educacional, tal como as políticas voltadas para a valorização do Magistério, da Educação de Jovens e Adultos, Formação de Professores e outros aspectos.

- Os trabalhos de Santos (2007, 2009) nos cursos de Especialização e Mestrado, respectivamente: A eleição de Diretores em Pernambuco: caminhos da democracia no cotidiano escolar e A Eleição de Diretores em Pernambuco: entre a indução democrática e a autonomia da comunidade escolar, baseiam-se num estudo acerca da Gestão Democrática na Rede Estadual, contudo, a partir de uma abordagem mais específica sobre a eleição dos gestores e um estudo de caso numa escola determinada.

Nesta última pesquisa, o autor objetivou analisar a política de democratização da gestão escolar, especificamente a eleição de gestores no Estado de Pernambuco. A partir da análise de conteúdo, examina as concepções de democracia, gestão escolar e eleição presentes no discurso de gestores eleitos através da participação no Projeto Escola Democrática, implantado desde o ano de 2001 em parte das escolas da Rede Estadual de Ensino. Entre os achados, a pesquisa mostrou que, embora reconheçam os limites presentes, os gestores eleitos demonstram interesse em consolidar as práticas democratizadoras no cotidiano escolar.

- O estudo de Cavalcanti (2011), em seu curso de mestrado, intitulado o Programa de Modernização da Gestão Pública/metas para educação 2007- 2010: uma análise sobre a gestão democrática da educação de Pernambuco, faz uma

análise do Programa em questão, enfocando o quanto este foi crucial para os novos rumos e a produção de mudanças na gestão da máquina pública em Pernambuco. Possibilitou uma abordagem importantíssima entre a visão deste projeto e sua relação com a gestão pública estadual (política) e as demais esferas sociais.

- Por fim, as contribuições de Souza, Oliveira e Santos (2011) em seu trabalho: (Des) Continuidades na Política Educacional Pernambucana na década de 90, pesquisa feita em um Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) de Graduação em Pedagogia da UFPE. Nessa pesquisa, as autoras desenvolveram uma discussão voltada para a análise da política educacional pernambucana no período entre 1991-1998, que compreende os mandatos dos governos de Joaquim Francisco e Miguel Arraes, buscando verificar, assim, possíveis continuidades e descontinuidades.

O estudo realizou uma análise da década de 1990 em Pernambuco, no que concerne às políticas educacionais, vistas a partir de documentos oficiais e através da fala de diretores de ensino e do sindicato de professores. A pesquisa apontou indicativos que a descontinuidade, ou a ruptura, na elaboração e implementação de programas e os projetos educacionais é por vezes encarada como a forma legítima de estabelecer as diferenças entre os projetos e governos.

Pode se constatar, mediante o exposto, que o campo (unidade territorial) de nossa pesquisa vem sendo palco de muitas pesquisas na atualidade, principalmente no que tange à área educacional e às políticas públicas<sup>1</sup>. Não obstante, cada estudo, está localizado em momento específico da história e estes com seus peculiares enfoques e objetivos. Assim, esses trabalhos foram relevantes na compreensão da dinâmica em que se assenta o debate sobre a agenda e a reforma educacional brasileira contemporânea e em Pernambuco.

Pesquisar sobre o tema que envolve a Política de Gestão Escolar, especificamente na Rede Pública de Ensino de Pernambuco, com o nosso recorte temporal e suas particularidades, torna este trabalho peculiar tendo em vista que o debate da gestão escolar, apesar de ser uma área bem explorada, necessita de novas contribuições, pois, com o passar do tempo, surgem também novas demandas de estudo.

---

<sup>1</sup> Entendemos por Política Pública todas as ações elaboradas e implementadas a partir da correlação de forças e de interesses do Estado e a População. As políticas públicas são frutos de interesses diversos, e sua formulação vai depender de um conjunto de fatores que envolvem diferentes setores da sociedade. Ver: Boneti (2006) e Souza (2006).

A opção por estudar os Cenários de Continuidade presentes na Política de Gestão Escolar em Pernambuco pode ser justificada pelo fato de que, ao se analisar a evolução e a constituição de uma política, é notório que esta pode ser de natureza duradoura, ou seja, uma política de estado, ou pode ser uma política mais vulnerável ao tempo, descontínua em seus programas e projetos, por se tratar de uma política de governo. As políticas de estado consistem em determinações de caráter fixo que suportam as mudanças conjunturais, são legalmente institucionalizadas por lei, enquanto as de governo podem ser a qualquer momento, retrocedidas e descontinuadas, dependendo dos anseios e das prioridades de seus elaboradores.

Considera-se então que,

as políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder as demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Já as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando, em geral, pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 7).

Assim, é fundamental compreender o efeito denominado por Cunha (1991 *apud* OLIVEIRA, 2011) de “*zigue e zague*” pelo qual passam as políticas, efeito esse marcado pela ação de descontinuidade das políticas, em especial as educacionais. Para este autor, são três as razões que justificam esse efeito: o eleitoralismo, o experimentalismo pedagógico e o voluntarismo ideológico. O primeiro caracterizado pelas políticas educacionais que provocam impacto capaz de trazer resultados nas urnas. O experimentalismo pedagógico é resultante do entusiasmo com propostas elaboradas sem bases científicas, anunciadas como redentoras dos problemas educacionais e assumidas apressadamente para o conjunto da rede escolar, antes mesmo de serem suficientemente testadas. Já o voluntarismo ideológico refere-se à atitude generosa de querer acabar com os males da educação escolar e até da sociedade como um todo, no curto espaço de uma administração, ou até em menos tempo.

Foi a partir desses embasamentos que fundamentamos a nossa investigação, buscando entender as possíveis mudanças, manutenção da lógica ou ruptura desta

continuidade e/ou descontinuidade presente nas propostas da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Pernambuco no período de 2003 a 2013.

Para melhor sistematizar e concretizar a presente investigação foram traçados alguns objetivos. O objetivo geral foi: analisar os Cenários de Continuidade da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco. Os objetivos específicos foram: (1) Identificar e analisar a evolução histórica das propostas voltadas para a Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco no período de 2003 - 2013. Este objetivo buscou identificar quais foram as principais deliberações e/ou alterações efetuadas na proposta de gestão escolar da rede no período supracitado. A escolha deste período pode ser justificada porque se trata da década mais atual em que foram desenvolvidas as normas/decretos acerca das ações voltadas para esse setor; (2) Analisar o Contexto da Influência e o Contexto da Produção do Texto, propostos pela abordagem do Ciclo de Políticas de Stephen Ball da Política de Gestão Escolar da Rede; (3) Comparar (a partir da análise dos documentos legais) em que medida houve a busca pela legitimação da Gestão Democrática Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco e qual perspectiva de democracia vem sendo defendida nessas propostas, uma democracia voltada para o alargamento dos direitos e bem estar social, de caráter progressista ou uma democracia liberal, voltada para a livre iniciativa e a serviço de outros ideais. Logo, este objetivo buscou averiguar em que medida as políticas voltadas para a gestão da escola convergem para qual democracia.

Para atingir os objetivos preestabelecidos, recorreremos como opção teórico-metodológica a abordagem do ciclo de políticas desenvolvida por Stephen Ball e seus colaboradores. Esta abordagem traz várias contribuições para a análise de políticas. Assim, possui sua relevância para o entendimento da complexidade pelo qual passam as políticas, uma vez que o processo de análise de políticas deve ser entendido como multifacetado.

A abordagem do ciclo de políticas é um método de análise para a pesquisa de políticas educacionais e na atualidade vem sendo bastante escolhido para orientar tais pesquisas. De acordo com Stephen Ball e Richard Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006), o ciclo de políticas é um ciclo contínuo constituído por três contextos principais: o contexto de influência, o contexto da produção do texto e o

contexto da prática. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um deles apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas e embates.

Em 1994, o autor expandiu o ciclo de políticas acrescentando outros dois contextos ao referencial original: o contexto dos resultados (efeitos) e o contexto da estratégia política. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e suas interações com desigualdades existentes. Esses efeitos podem ser divididos em duas categorias: gerais e específicas.

A escolha desta metodologia pode ser justificada porque seus fundamentos permitiram uma compreensão bastante complexa acerca da nossa problemática. Outro aspecto importante dessa abordagem é que o ciclo de políticas permite uma articulação entre o contexto macro e micro: análise do contexto mais amplo e do micro contexto.

Apesar da abordagem do ciclo de políticas propor a existência de cinco contextos que envolvem uma mesma política, utilizaremos apenas os seus dois primeiros, uma vez que o estudo será de caráter documental, logo não possibilitará uma análise dos demais contextos que recorrem à dimensão prática para ser investigado.

Sistematizamos algumas das contribuições da abordagem do ciclo de políticas, conforme cita Mainardes (2014), para os que a tomam como base metodológica.

- Oferece uma estrutura conceitual para a análise da trajetória de políticas, subsidiando a análise das influências no processo de formulação, as interpretações e complexidades do processo de implementação, os resultados e impactos das políticas e ainda das estratégias de intervenção necessárias para se enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pelas políticas. Rompe-se dessa forma com os modelos lineares de análise de políticas (agenda, formulação, implementação, avaliação, reformulação);
- Fornece elementos para a análise de textos de políticas (materiais impressos, textos oficiais, vídeos, folhetos) em uma perspectiva crítica (não superficial);

- Estimula a análise do sistema social e do contexto mais amplo, principalmente na análise do contexto de influência e no contexto de estratégia política (que pressupõe um retorno ao macro contexto);
- Estimula o pesquisador a assumir compromissos éticos com os temas investigados, seja por meio do desvelamento (explicitação) do impacto das políticas sobre grupos específicos (classes sociais, gênero, raça, habilidades etc.) ou por meio da apresentação de recomendações ou propostas de intervenção para enfrentar as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política. Esta contribuição está relacionada com (a) as discussões sobre 'reflexividade ética' e importância de se fazer uma 'auditoria ética' do impacto e resultado das políticas e (b) os princípios e as finalidades da pesquisa qualitativa crítica (etnografia crítica).

O interesse em analisar a problemática: Os Cenários de Continuidade da Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco é fruto de inquietações que surgiram na graduação no curso em Pedagogia, inquietações essas promovidas primordialmente pelas leituras e pelos debates realizados nas disciplinas voltadas à discussão sobre gestão escolar no contexto macro e micro.

Outro fator de igual importância para se enfatizar este tema se deu pelo fato de já ter desenvolvido estudos nessa linha de pesquisa durante a Iniciação Científica: um projeto que buscou analisar as **Políticas Municipais de Democratização da Gestão Escolar: Um Estudo em Recife e Olinda**, pesquisa realizada entre 2007-2008. A mesma fazia parte de uma pesquisa maior intitulada **Políticas de Democratização da Gestão Escolar em Pernambuco: sentidos hegemônicos da democracia**, projeto este desenvolvido pela professora doutora Luciana Rosa Marques e financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq.

As experiências obtidas na produção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) da graduação em Pedagogia, entre os anos de 2009-2010, também contribuíram para o envolvimento nesta linha de pesquisa. O trabalho, de igual modo, foi voltado para o estudo da Gestão Escolar. O tema do trabalho final foi um estudo sobre **A importância do Projeto Político Pedagógico na consolidação da democracia no espaço escolar**, sob a orientação das professoras Alice Miriam Happ Botler e Luciana Rosa Marques, cujas leituras e discussões nos aproximaram mais fortemente deste contexto de investigação.

É conveniente pontuar também que há outros impulsos que justificam o anseio por pesquisar tal campo, como é o caso do nosso grande interesse pessoal pela área em questão. Tenho bastante interesse nos debates que giram em torno da política educacional, sua organização, e especialmente sobre a gestão em educação.

Sobre a hipótese de pesquisa, esta se fundamenta no seguinte pressuposto: a mudança de um gestor público (seja este presidente, governador ou prefeito) e o contexto social, político e econômico em que este se encontra e está inserido interferem diretamente na elaboração e implementação das Políticas Públicas, particularmente as Políticas Educacionais. Supõe-se, dessa forma, que a Política que rege a Gestão das Escolas na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco também seja palco de transformações, sendo, esta, portanto, alterada no decorrer do tempo e no curso da história.

Supõe-se, empiricamente falando, que, no decorrer dos últimos anos, as normativas que regem a Gestão Escolar na Rede Estadual pouco têm evoluído no que tange aos aspectos voltados para a democracia participativa e, ainda que o discurso oficial tenha mudado em função dos anos, o caráter das propostas ainda permanece com os mesmos objetivos, pois estes vêm mascarados com novos pressupostos e paradigmas, mas seguem a estrutura de outrora.

Observa-se, atualmente, que a Gestão Escolar, independentemente da esfera político-administrativa, tem sido palco de muitas inovações, e, desse modo, buscou-se identificar que tendências são essas que caracterizaram e caracterizam; que formaram e formam o atual panorama da Política de Gestão na Rede Estadual de Pernambuco. Assim sendo, o problema é definido pela busca de se identificar a natureza dessas mudanças que foram surgindo e as suas características no período abordado.

Isso porque qualquer política vigente vai também ser fruto de todo um processo de correlação de forças. Diante desse contexto vão surgir mudanças, ora marcadas por continuidades de proposta ora marcadas por descontinuidades. Assim sendo, torna-se relevante e pertinente se debruçar sobre tais questões, para poder identificar e compreender em que aspectos determinada política foi interferida e alvo de novas formatações e apreensões nos diferentes momentos históricos analisados.

Sobre a organização desse trabalho, ela apresenta a seguinte estrutura: inicialmente temos a parte introdutória do estudo. No segundo capítulo é apresentado um resgate histórico acerca da compreensão do termo democracia, localizando as concepções e os desdobramentos que foram surgindo no tempo e no espaço. Para tanto, recorreremos às contribuições de alguns autores para melhor compreender esta categoria. Dentre os autores selecionados, podemos citar: Bobbio (2009), Ferreira (1977), Boudon e Bourricaud (1993), Menezes (2010), Paro (2003) e Rosenfield (2008).

No terceiro capítulo desenvolvemos a noção de Gestão Educacional e de Gestão Escolar, identificando o quanto esta última tem tomado novos formatos em função das atuais Políticas de Governo e de Estado. Posteriormente, também é feita uma discussão sobre o processo de Gestão Democrática na Escola Pública e o quanto esta configuração de gestão tem contribuindo para a horizontalidade das relações no interior da escola, assim como também apresenta seus principais desafios. Para essa discussão recorreremos às contribuições de teóricos como: Bastos (2005), Aguiar (2007), Paro (2003), Ferreira (2003) e Luck (2011).

No quarto capítulo, trazemos as bases teórico-metodológicas, explicitando todos os aspectos que assinalaram o percurso metodológico, desde a natureza da pesquisa, a metodologia utilizada, os procedimentos e os instrumentos para coleta dos dados, para, assim, entender melhor o objeto pesquisado.

Já no quinto capítulo, é apresentada uma análise do Contexto de Influência na Política Educacional Brasileira e os efeitos em Pernambuco, de modo a reconhecer a influência dos organismos globais e locais na configuração da política em questão, os novos formatos e as legislações para a definição das novas políticas.

O sexto capítulo foi destinado à compreensão do Contexto de Produção do Texto da Política de Gestão Escolar em Pernambuco, levando em consideração as ações e deliberações provenientes no período de 2003 - 2013, sistematização dos documentos legais produzidos e sua respectiva avaliação, momento este que denominamos de tratamento dos dados.

Por fim, temos as considerações finais do trabalho, nas quais tecemos as últimas colocações referentes ao curso da pesquisa e as referências consultadas para a sustentação da mesma.

## 2 CONCEITUANDO DEMOCRACIA(S)

Esta seção versa sobre a compreensão teórica da categoria de análise Democracia, pois, a partir desse enfoque, teremos os subsídios que servirão de base para a reflexão, fundamentação e análise da temática proposta. Além dessa categoria, temos o estudo de outras, como é o caso da discussão sobre Gestão Educacional e Gestão Escolar. As principais autoridades referenciadas nessa pesquisa foram escolhidas através da nossa orientação filosófica e a partir do respaldo que estes possuem na área para discutir e abordar as questões levantadas.

Quando passamos a analisar e a buscar compreender o significado do termo democracia, podemos facilmente perceber, historicamente falando, que esse conceito sempre esteve conduzido por diferentes concepções e valores, cujos princípios foram submetidos aos contextos em que a mesma esteve inserida, logo, sendo bastante influenciada e, portanto, considerada de caráter polissêmico.

Apesar de ser tema bastante discutido na atualidade, Bobbio (2009) afirma que as questões relativas à democracia, suas características, sua importância são uma realidade muito antiga, tão antiga quanto a reflexão sobre as coisas da política, sendo, assim, reposta e reformulada em todas as épocas. De tal maneira isto é verdade que um exame do debate contemporâneo em torno do conceito e do valor da democracia não pode prescindir de uma referência, ainda que rápida, à tradição.

Diante desse aspecto, exigir dessa temática que envolve um universo de possibilidades e interpretações, consensos pré-estabelecidos e estanques não condiz com a sua natureza. Por essas e outras razões é que nos propomos a discutir, com um olhar no curso da história, as concepções pelas quais esse tema foi orientado.

De acordo com Boudon e Bourricaud (1993), a palavra democracia pertence a um vocabulário ideológico, mas tem também um conteúdo analítico, atestado pelo lugar que ocupa no vocabulário de filósofos, politólogos e sociólogos, o que requer compreendê-la a partir de várias vertentes, do modo como a mesma vem sendo abordada pelas diferentes correntes do pensamento, desde o conceito mais incipiente ao complexo, do mais antigo ao moderno.

## 2.1 Da Democracia Antiga à Democracia na Atualidade

O sentido de democracia utilizado na Antiguidade, em Atenas do século V, por exemplo, é bastante diferente do que se usa hoje nas grandes democracias ocidentais. O regime ateniense fora marcado por uma democracia de caráter direto do governo popular, na qual era a assembleia dos cidadãos que decidia diretamente sobre os negócios públicos, enquanto que a modernidade distingue-se por ser caracterizada pela presença de democracias representativas e pluralistas (BOUDON; BOURRICAUD, 1993).

De acordo com Rosenfield (2008), o sentido etimológico da palavra democracia significa o “governo do povo”, o “governo da maioria”, no qual prevalece nesta primeira aproximação deste fenômeno político uma definição quantitativa. Assim sendo, isso significa um governo que atua com base no interesse do povo, para o povo. Nesse sentido, basta lembrar que a democracia na antiguidade grega é uma “forma de governo” entre outras duas: a monarquia ou “governo de um só” e a aristocracia, “governo de alguns”.

Através de uma abordagem histórica podemos constatar que a democracia tem suas raízes na Grécia antiga, mais especificamente em Atenas, Cidade-Estado cuja organização social se baseava nos princípios da participação direta de seus cidadãos nos interesses da cidade. Apesar de ser tema presente desde a Antiguidade, os processos democráticos até então vigentes eram exercidos de modo bastante restrito a certa parcela da sociedade civil, ficando aquém das decisões políticas da *pólis*, ou melhor, da cidade crianças, mulheres, escravos e estrangeiros.

Assim, a “maioria” na experiência ateniense possui um significado reduzido, pois ela denota apenas aos cidadãos reconhecidos politicamente como tais, excluindo os demais que não se enquadravam nessas circunstâncias. Portanto, esta forma antiga de democracia ocorreu de forma bem limitada.

Tal realidade nos permite visualizar o quanto essa democracia ocorria de modo insuficiente e restrito no que tange à garantia dos direitos sociais de todos os sujeitos e cidadãos, na qual o exercício da cidadania era circunscrito e cerceado a poucos. E para que de fato a democracia direta e participativa seja garantida, todos devem ser ouvidos e reconhecidos.

Com base nas considerações de Menezes (2010), desde os gregos até nós, a ideia de democracia significa “governo do povo” ou “governo da maioria”, que via de regra denota um governo voltado para a distribuição mais equitativa do poder e da riqueza social. Trata-se de uma forma de poder exercida de modo mais participativo e em função do coletivo.

Seu significado está relacionado a um sistema em que as pessoas podem participar da vida política, direta ou indiretamente, na qual esta participação pode ocorrer através de eleições, plebiscitos ou referendos. Assim, dentro de um contexto democrático, as pessoas possuem liberdade de expressão, de manifestações, de ideias, opiniões e posicionamentos. A Constituição Federativa da República de 1988 em seu artigo 1º enfatiza que os principais fundamentos do Estado democrático são a soberania, a cidadania, a dignidade e a liberdade.

Maia (2002, p. 96) define democracia como “sistema ou construção política que tem como objetivo principal a concretização, nas instituições, dos ideais de igualdade, liberdade e participação dos cidadãos na vida pública”.

Ainda segundo Maia (2002), a realização destes ideais passa pela organização da vida política através de um conjunto de princípios reguladores, a saber:

- O princípio da eleição através do sufrágio universal. Assim a vontade da maioria é expressa e legitimada através do voto livre, em intervalos regulares, para a designação de dirigentes de Estado, partidos políticos e associações.

- A limitação do exercício das atribuições dos governantes, mediante regras de separação e controle de poderes, como é o caso da separação entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, e a divisão entre o poder central e os poderes locais.

- A concepção de “Estado de direito”, que concede garantias às liberdades individuais e dos grupos, nomeadamente dos majoritários. O Estado de direito opõe-se ao Estado totalitário, pois contém um conjunto de regras jurídicas que protegem os cidadãos contra as tentativas arbitrárias do Poder. O Estado de direito não pressupõe apenas uma igualdade dos direitos, mas também uma igualdade das condições.

Kelsen (1993, p. 141) define a forma de governo democrático como aquela em que

o povo participa direta ou indiretamente, ou seja, um governo exercido pelas decisões majoritárias de uma assembleia popular, ou por um corpo ou corpos de indivíduos ou até mesmo por um único indivíduo eleito pelo povo.

Nesse contexto, segundo este autor, a democracia pode ocorrer em diferentes sentidos, formas ou tipos, tal como a democracia direta (conhecida como democracia participativa), na qual o povo expressa a sua vontade por voto direto em cada assunto particular, e a democracia indireta (também chamada de democracia representativa), onde o povo expressa sua vontade através da eleição de representantes que tomam decisões em nome daqueles que os elegeram.

Mediante essas considerações, percebemos que ela pode estar a serviço da manutenção do poder ou ainda voltada para a transformação, a serviço de interesses individuais ou da coletividade, com fundamentos mais progressistas e de alargamento da participação e direitos. Vai depender das raízes ideológicas e dos contextos em que esta for reconceptualizada.

Segundo Rosenfield (2008), a democracia pode inclusive vir a significar uma mera aparência de participação política, embora o seu sentido originário seja precisamente o de uma efetiva participação dos indivíduos nos assuntos públicos. O que vai possibilitar a concretização de uma ação democrática diz respeito à constante busca e incentivo pelos mecanismos de fortalecimento da igualdade, participação, descentralização, enfim, a garantia dos direitos.

Diante dessa perspectiva, ao realizar uma análise no tempo-espaço acerca das práticas democráticas desde a era antiga até os dias atuais, podemos constatar, conforme já pontuado anteriormente, que na Grécia antiga havia um cenário marcado por uma democracia direta, com participação dos cidadãos nas decisões da vida política, enquanto que no Estado Moderno, essa democracia pode ser mais visível através da representação política, em que a eleição de representantes será o principal meio das pessoas terem seus direitos legitimados e defendidos, também chamada de democracia representativa.

Conforme Menezes (2010), entre a Cidade-Estado e o Estado Moderno, o conceito de democracia sofreu deslocamentos importantes que proporcionam grande diversidade de abordagens que ora se aproximam, ora se distanciam de seu modelo inicial.

Ainda conforme esta autora, uma das modificações mais significativas no diálogo entre antigos e modernos foi certamente a transferência do processo de participação direta do cidadão nos negócios públicos para um sistema centralizado de representação política, a partir da eleição de seus representantes. Para os antigos, a esfera pública dizia respeito ao lugar específico de tomada de decisão política por parte de seus cidadãos. No Estado Moderno, a participação política é mediada por um corpo independente de políticos profissionais com legitimidade para decidir em nome dos cidadãos. Essa talvez seja a maior diferença entre a democracia antiga e a democracia moderna.

Podemos constatar segundo Hansen (1993 apud MENEZES, 2010) que em 507 A.C, Clístenes, político grego e membro da aristocracia ateniense, liderou uma revolta popular para reformar a constituição da antiga Atenas. Ele substituiu a tradicional Constituição Aristocrática por uma nova forma de Constituição Democrata. A *Boulè* dos Quinhentos, a Assembleia e o Tribunal do Povo foram as primeiras instituições que constituem as bases principais com os fundamentos da democracia da época.

A *ekklésia* era a Assembleia do Povo e nela o cidadão ateniense adulto de sexo masculino tinha direito à palavra e ao voto. Reunia-se com um mínimo de seis mil cidadãos, numa colina chamada *Pnyx*, nas proximidades da *ágora*. A *ekklésia* era um fórum credenciado para decidir a paz e a guerra; para construção e/ou rompimento de alianças; para a promoção de leis, bem como para aplicá-las em caso de banimentos, de confiscações ou de pena de morte. Era também através da Assembleia que os magistrados prestavam contas de suas decisões durante (ou ao término de) seus respectivos mandatos. A Assembleia era convocada pela *Boulè* dos Quinhentos e se reunia quarenta vezes por ano ou quatro vezes por *prítania*. Constituindo-se na principal instância de participação política, a *ekklésia* ocupava lugar e excelência como principal base política das instituições democráticas atenienses. É a instância direta de participação do cidadão.

A *Boulè* dos Quinhentos era essa instância que decidia a ordem do dia da *ekklésia*. Da mesma forma que a *probouleuma* era um projeto elaborado pela *Boulè* e submetido à votação da *ekklésia*. Este Conselho tinha como base organizacional uma nova divisão política e militar da Ática: dez tribos, trinta circunscrições e 139 municipalidades (*dèmes*). Os membros do Conselho, os quinhentos *bouleutes*, eram

escolhidos por sorteio: cinquenta representantes do conjunto de cidadãos de cada tribo. Para ser *bouleute* era necessário ter pelo menos trinta anos de idade e ter passado com sucesso pela *dokimasie*, isto é, um exame prévio à magistratura.

A *Hélié*, o Tribunal do Povo, era um colegiado de dez cidadãos eleitos por um ano e renovação indefinida. *Hipparques* era a denominação que se dava à lista de cavaleiros eleitos na Assembleia. A escolha dos *estrategos* e dos *hipparques* ocorria a partir da “primeira após a sexta *prytania* se os presságios fossem favoráveis”. Essa operação exigia igualmente o voto preliminar da *Boulè*. O Tribunal do Povo (*Hélié*) julgava processos civis e criminais, ações de ordem privada e de ordem pública. Além disso, examinava as questões ligadas a denúncias de magistrados, bem como julgava os processos políticos. Algumas vezes anulava os decretos que haviam sido votados pela Assembleia e as leis votadas pelos *nomothètes*. Poderia fazer parte do Tribunal do Povo todo cidadão com mais de trinta anos, à condição de que não fosse devedor do tesouro público ou estivesse privado de seus direitos políticos (ARISTÓTELES, 1964, apud MENEZES, 2010).

São essas três instituições que originadas no século V vão encarnar os principais fundamentos do pensamento político moderno. Nesse diálogo constante com o legado dos antigos, adquirimos as bases para uma análise mais contextualizada e também atualizada acerca dos conceitos que norteiam este tema.

A análise das três principais instituições políticas atenienses indica que a participação direta nas decisões coletivas constitui a base da democracia na Grécia antiga. Tendo como princípio básico o exercício do poder pelo povo, a democracia antiga se opõe à democracia dos modernos, cujo único poder se resume à escolha daquele que vai decidir em nome do povo, através da representação. Porém, é notória uma oposição clássica entre a chamada democracia participativa e a democracia representativa. Nessa perspectiva, a partir dessa ótica, a tão propalada crise da democracia atual se confunde com a crise do sistema de representação política.

Como consequência da falta de credibilidade do atual sistema, vão surgir algumas mazelas, tais como: apatia política e a corrupção (MENEZES, 2010). A apatia pode ser a consequência natural da falta de confiança nos políticos e em suas respectivas capacidades de defender os interesses da coletividade. Estando em crise o sistema político, os eleitores não se sentem estimulados a participar da vida

pública e dos negócios do Estado. Nesse cenário, os políticos e suas ações ficam condicionadas aos interesses de seus partidos e às estratégias pessoais que lhes possam garantir vitória no próximo pleito. Quanto à corrupção, passa a ser igualmente considerada consequência natural do sistema de representação política.

Assim, na consciência difusa da sociedade, os representantes subordinam os interesses públicos aos interesses individuais, ao mesmo tempo em que não operacionalizam a separação entre o público e o privado. Iludem os seus eleitores, desconsideram o ato político e universal pelo qual foram levados à soberania de representante popular. Assim, aumenta o fosso entre antigos e modernos. Sendo assegurada aos povos antigos a participação direta nos negócios públicos, a tensão entre governantes e governados torna-se constitutiva das democracias representativas. A ideia subjacente a esse tipo de formulação é a certeza de que o povo estaria naturalmente credenciado a escolher alternativas mais justas para a coletividade, enquanto as escolhas dos representantes estariam pautadas pelos interesses pessoais e pelo desejo único de reeleição (MENEZES, 2010).

Opor a democracia participativa como expressão de um consenso forjado a partir dos interesses coletivos e a democracia representativa como expressão dos interesses individuais é reduzir a democracia a um consenso que, embora desejado, dificilmente se realiza. Sendo a democracia não só o modelo de um regime político, mas também a expressão de uma experiência histórica, antigos e modernos sabem que somente através das tiranias ou de monarquias absolutas é possível “eliminar” a tensão entre governantes e governados. O embate clássico entre filósofos e sofistas é o exemplo mais expressivo que desautoriza qualquer ideia de convivência harmônica entre os cidadãos e o poder na Grécia antiga.

A base da democracia e de toda decisão feita por maioria é atravessada de tensões, conflitos e, muitas vezes, fortes cisões entre governantes e governados. O povo, tal como qualquer outra classe social, não se comporta de forma homogênea, e no seu interior guarda cisões, dissensos incontornáveis. Logo, quer na *ekklésia*, quer no parlamento, a tensão entre governantes e governados não representa uma fratura no regime político. Ao contrário, é constitutiva do regime democrático.

Segundo Aristóteles (1964 apud MENEZES, 2010), a grande oposição operada entre a democracia antiga e a democracia moderna, ou seja, o fiel da balança que opera a separação entre uma e outra seria o uso das eleições em

detrimento do sorteio. Para nós contemporâneos, parece curioso ou até insólito pensarmos no uso do sorteio como forma legítima de participação política; recorreremos às eleições como princípio básico de uma democracia representativa.

Esse levantamento histórico foi importante, pois nos permitiu compreender através de uma rápida caracterização no espaço-tempo as oposições e arenas comuns entre as concepções de democratização entre os antigos e modernos, de modo que podemos constituir as bases importantes para análise e debate no contexto das democracias contemporâneas.

Essa dualidade entre o conceito antigo e o moderno nos faz refletir que em ambos os cenários a busca pela democracia não se deu de forma unânime, nem totalmente harmônica, até porque as dualidades e tensões são fundamentais numa relação com fundamentos democráticos, posto que quando diferentes pontos de vistas são levados em consideração e evidenciados para serem legitimados ou não, vai envolver a decisão de toda uma coletividade, que é essencialmente heterogênea.

Observa-se então que mesmo nos momentos em que houve a democracia direta, participativa, esta não ocorreu de modo igual. Logo, falar em democracia não significa necessariamente o exercício do consenso, mas sim da ampliação de oportunidades e dos direitos.

Para Boudon e Bourricaud (1993), as democracias são levadas a arbitrar, do ponto de vista da hierarquia dos valores cuja realização elas propõem, entre os três termos da divisa francesa: Liberdade, Igualdade e Fraternidade. E a partir de então, pode tomar algumas dimensões, a saber: *A democracia liberal e a democracia radical*.

*A democracia liberal* dá prioridade à liberdade, entendida como independência e não-interferência da autoridade na esfera dos interesses privados, salvo por motivo de utilidade pública devida e contrariamente reconhecida. A igualdade entendida como ausência de privilégios é valorizada na medida em que aparece como condição favorável à realização da interdependência e da autonomia pessoais. A fraternidade, a existência de uma comunidade politicamente solidária, é valorizada na medida em que resulta mais do respeito e da consideração que se atribuem aos indivíduos iguais e livres do que de sua fusão ou de sua assimilação, tidas como suspeitas ou ilusórias.

Já no que tange à hierarquia dos valores característicos da *democracia radical*, ainda proposta pelos autores em questão, é a igualdade que tem prioridade. A liberdade é considerada suspeita em razão de suas origens aristocráticas. A fraternidade, em lugar de ser aproximada à compreensão e ao contrato, é tida como sinônimo do civismo; é a unidade de um organismo político em que as diferenças são toleradas somente se não colocarem em perigo a solidez de um tecido social homogêneo. Assim, a força da *democracia liberal* é a moderação, enquanto que a da *democracia radical* é a virtude, que assegura a predominância das obrigações coletivas sobre todo tipo de interesse privado e particular.

Estamos, pois, diante de distintos projetos de sociedade, em que os mesmos princípios e valores são tidos de modo diferenciado. Assim sendo, vai depender de quais prioridades estão em seu centro de interesse, para deste modo definir suas ideias e a que se destinam. Em nosso estudo, o projeto de sociedade que defendemos baseia-se nos princípios e valores da *democracia radical*.

Quando passamos a analisar o conceito e as práticas democráticas na atualidade, vamos nos deparar com um grande leque de possibilidades e conceituações, o que também se torna relevante para melhor apreender as polissemias deste termo. Vejamos algumas dessas concepções.

Nessa perspectiva, será considerada democrática toda sociedade em que os fins coletivos são objeto de um *consensus* ao menos implícito e em que os *status* são atribuídos conforme critérios funcionais e não somente de acordo com regras hierárquicas. Embora os oficiais não sejam eleitos por seus homens, os professores por seus alunos, os médicos pelos doentes, pode-se falar, apesar de tudo, de um exército, de uma escola, de um hospital, democráticos (BOURDON; BOURRICAUD, 1993).

Assim interpretada, Bourdon e Bourricaud (1993, p. 133) afirmam que

a democracia é uma modalidade de governo de qualquer organização onde as garantias reconhecidas a todas as categorias de interesses e de opiniões para se exprimirem e participarem reduzem a distância entre governantes e governados.

A partir de uma observação paradoxal, vale ressaltar que todos os regimes modernos qualificam-se mais ou menos explicitamente democráticos, mas negam

essa qualificação quando aplicada aos regimes contrários. Desse fato paradoxal, constata-se que os regimes modernos para se legitimarem invocam todos o serviço a uma causa, ou ao povo que se identifica com essa causa. Inversamente, os governantes não ousam nunca, ao menos explicitamente, invocar um direito de governar que estaria ligado por direito divino ou por direito natural à sua pessoa.

Há, pois, num sentido muito amplo, uma sensibilidade democrática disseminada na cultura política moderna e contemporânea, que é perceptível mesmo entre os inimigos mais obstinados da democracia. Essa é, pois, uma ambiguidade. Não obstante, tal realidade deixa claro o quanto se deve ter cautela ao caracterizar e definir as organizações como sendo democráticas ou não. É preciso estar atendo aos seus reais valores e tendências. A democracia pode muito bem ser interpretada por diferentes discursos e estar a serviço de múltiplos interesses.

Para Maia (2002, p. 96), democracia consiste num

sistema ou construção política que tem como objetivo principal a concretização, nas instituições, dos ideais de igualdade, liberdade e participação dos cidadãos na vida pública. A realização destes ideais passa pela organização da vida política através de um conjunto de princípios reguladores.

Assim, segundo este mesmo autor, esses princípios reguladores são: o princípio da eleição através do sufrágio universal, uma vez que a vontade da maioria é expressa e legitimada através do voto livre, em intervalos regulares, para a designação de dirigentes de Estado, partidos políticos e associações, a limitação do exercício das atribuições dos governantes, mediante regras de separação e de controle de poderes, e também a concepção de “Estado de direito”, que concede garantias às liberdades individuais e dos grupos, nomeadamente dos minoritários.

Este Estado de direito opõe-se ao Estado totalitário, pois contém um conjunto de regras jurídicas que protegem os cidadãos contra as tentativas arbitrárias do Poder. O Estado de direito não pressupõe apenas uma igualdade dos direitos, mas também uma igualização das condições. Então, podemos observar que ao se basear nesses princípios, de fato estamos buscando ampliar e efetivar uma relação democrática em sociedade, onde os interesses da maioria sejam significados e ressignificados.

A partir da leitura desta concepção, ficam claras e visíveis a necessidade e a importância de dispormos de espaços de tomada de decisão e garantias de participação, ferramentas essas que legitimem os processos democráticos como componente fundamental do nosso cotidiano.

Ferreira (1977, p. 87) afirma que

democracia trata-se de uma organização social em que o poder político reside na totalidade do eleitorado que elege periodicamente os principais representantes do poder legislativo e do poder executivo.

Esta democracia pode revestir-se de várias formas: democracia direta, democracia representativa e democracia mista. Na democracia direta, o povo resolve imediata e diretamente os seus negócios sem uso de representantes, como o faz voltando as leis na praça pública (Atenas na Antiguidade e diversos Cantões da Suíça na Modernidade). Na democracia representativa, o povo escolhe representantes ou delegados que agem em seu nome, no caso a democracia Contemporânea. E na democracia mista, há uma combinação das técnicas do governo direto e do governo representativo: o eleitorado designa os seus representantes, que agem em seu nome, mas conserva certos poderes de controle sobre os diretos representantes, através de determinadas técnicas, como o referendun, o *recall* e o plebiscito.

Paro (2003) destaca que democracia é, antes de tudo, fazer com que todos tenham os mesmos direitos. Nessa perspectiva, conforme o autor, a democracia como valor universal e prática de colaboração recíproca entre grupo de pessoas é um processo globalizante que deve envolver cada indivíduo, na plenitude de sua personalidade, não podendo, dessa forma, haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-la.

Na mesma linha de pensamento, Bobbio (2009) afirma que a democracia diz respeito a um conjunto de regras que permitem a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos, podendo esta ser de forma direta ou de forma indireta nas decisões políticas. Ele ainda ressalta que a característica fundamental da democracia consiste na visibilidade ou transparência do poder, uma vez que falar em democracia corresponde a um governo de poder visível.

O autor também afirma que democracia trata-se de “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 1987, p. 12).

Com base nas considerações destes autores, percebemos o quanto estes convergem acerca desse tema. Defendem a democracia como mecanismo voltado para a ampliação dos direitos do homem comum, em que a participação é pontapé inicial para este fim. Não há democracia sem participação. Será, pois, essa perspectiva de democracia que defenderemos aqui, aquela voltada para amplitude, garantia e legitimação das maiorias, em que a voz e a vez são defendidas como fundamento base, ou seja, optamos por defender uma democratização de cunho progressista, que presa respeito ao cidadão, ao diálogo e à participação horizontal.

Não acreditamos, de forma alguma, que numa sociedade onde apenas se defende a liberdade de escolha e de competição, sem possibilidades e oportunidades de acesso e participação, possa trazer exercício de uma democracia voltada para a partilha do poder; na verdade, tal postura produz ainda mais distanciamento e disparidades entre os diferentes sujeitos.

## **2.2 Democracia e Educação**

A democracia passou a ser tema de debate e estudo no campo educacional do Brasil a partir dos anos de abertura política, após os anos de 1970. Contudo, desde a década de 1930 já se tem a defesa da democratização da escola como direito universal e a permanência nesta. Ou seja, tínhamos até então a defesa por uma universalidade da educação básica e da garantia de seu acesso às crianças e aos adolescentes nas escolas de ensino fundamental. Posteriormente o debate avançou, e assim outras prioridades passaram a ocupar o cenário e a atenção de nossos representantes, tal como o papel da educação e da escola, a função do gestor escolar, a qualidade educacional.

Muito embora alguns conceitos tenham sido impregnados por discursos ideológicos divergentes, desde uma abordagem neoliberal ou progressista e de carácter popular, como é o caso da democracia, nos apegaremos aos ideais de democratização que estão a serviço do alargamento dos direitos sociais.

Ao relacionar as práticas democráticas com o campo educacional, especificamente as políticas públicas em educação, é preciso estar atento para a distinção que existe entre a democratização da educação e a democracia na escola. Democratizar a educação corresponde à universalização do direito de todos ao ambiente escolar. Nesse sentido, o acesso garantido de todos às escolas torna-se um direito conquistado.

E a democracia na escola diz respeito à democratização das ações do interior da instituição, ou seja, as distribuições das decisões, tarefas e participação de todos os membros nas ações da escola. Nesse caso, a elaboração e a execução do Projeto Político Pedagógico, a atuação efetiva dos Conselhos Escolares, a participação ativa dos estudantes através de seus órgãos de representação, como é o caso dos Grêmios Estudantis, são ferramentas fundamentais para a concretização dessa democracia no ambiente escolar.

A partir dos anos de 1980 e 1990, é em função dessa realidade que o debate passa a ser feito, da democratização no espaço escolar, no sentido de democratizar o sistema educacional e as escolas da rede pública de ensino, cuja base se constitui na descentralização/municipalização, eleição de gestor e criação dos Conselhos Escolares, ou ainda, na participação da sociedade civil na formulação e implementação das políticas em educação, agora determinados por lei.

Como um dos aspectos primordiais da democratização, a descentralização só se torna possível pela participação. Tal como nos coloca Abranches (2003), a descentralização só existe no momento em que as decisões locais possuem autonomia e emanam da coletividade. Ela é um meio para favorecer a participação.

Uma escola é considerada democrática quando ela se baseia nos princípios democráticos da educação, em especial na democracia participativa, dando direitos de participação iguais para os envolvidos em seu contexto. Conforme cita Paro (2003, p. 17), “A participação da comunidade na escola, como todo processo democrático, é um caminho que se faz ao caminhar.”

Paro ainda salienta que

a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva, sendo necessário prever mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas

também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (2003, p. 46).

Acerca dessa realidade, para que a instituição escolar torne-se democrática, suas ações devem ser descentralizadas e voltadas para a realidade e o interesse da comunidade escolar, com garantias de participação e cooperação dos diferentes sujeitos e atores nas decisões porque passa a escola.

A democracia participativa é fruto da garantia do maior número possível de pessoas no que tange ao poder decisório na escola. Requer de início um montante quantitativo e, posteriormente, os envolvidos passam a desempenhar várias funções o que os torna mais politizados e cidadãos inteirados com seus reais interesses.

A participação possibilita a tomada de decisões dos diferentes sujeitos da escola e essa realidade pode provocar mudanças de comportamentos individuais para coletivos. Essa participação passa a ser o principal instrumento desencadeador na consolidação da democracia na escola e posteriormente mudanças no que tange à democratização da sociedade.

Entretanto, Marques (2006) nos chama a atenção para o fato de que o tema da democratização não se apresenta de modo consensual. Se para os neoliberais a defesa da participação está atrelada à desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, para os defensores progressistas a democracia participativa é entendida como forma de alargamento dos direitos sociais.

Assim, as políticas que visam implementar a democracia em escolas da rede pública não podem ser consideradas como um movimento de mão única. Porque, se por um lado, os preceitos dos neoliberais nos indicam a intenção privatista destas políticas, por outro, elas podem ser colocadas no campo progressista, buscando a construção de um espaço público democrático (MARQUES, 2006). E, nós, como sujeitos ativos no processo de implementação das políticas, podemos, sem sombra de dúvidas, dar diferentes nortes ao curso de qualquer ação inicialmente deliberada.

A esse respeito, Ball e Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006, p. 22) afirmam que

os profissionais que atuam no contexto da prática [escolas, por exemplo] não enfrentam os textos políticos como leitores ingênuos, eles vêm com suas histórias, experiências, valores e propósitos [...]. Políticas serão interpretadas diferentemente uma vez que histórias,

experiências, valores, propósitos e interesses são diversos. A questão é que os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais etc. Além disso, interpretação é uma questão de disputa. Interpretações diferentes serão contestadas, uma vez que se relacionam com interesses diversos, uma ou outra interpretação predominará, embora desvios ou interpretações minoritárias possam ser importantes.

Assim, fica bastante notório que os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações para o processo de implementação das políticas.

Muito embora a democracia tenha sido “adotada” por diferentes perspectivas ideológicas, tal como o cunho neoliberal cujos princípios estão voltados para a livre escolha e a lógica da eficácia e eficiência ou de caráter progressista, reconhecemos a sua importância na geração de um movimento de inovação para o ambiente escolar.

### **3 A GESTÃO EDUCACIONAL E A GESTÃO ESCOLAR EM FOCO**

Nesta seção discutimos alguns aspectos basilares para a compreensão de nossa segunda categoria teórica cujo foco é a Gestão. Para tanto, analisamos duas dimensões de gestão – a da educação e a escolar, com o intuito de identificar que ambas as modalidades estão necessariamente relacionadas e que as políticas formuladas na escala macro da gestão também vão gerar consequências importantes para a gestão de caráter mais localizado.

Abordamos ainda uma dimensão específica de gestão que é a Gestão Democrática e o quanto esse novo perfil de gerenciamento tem contribuído para reorganizar e dinamizar o espaço das escolas públicas brasileiras e o papel de seus sujeitos. Destacamos, não obstante, as perspectivas e possibilidades dessa nova estrutura organizacional e os seus principais desafios.

Os estudos voltados para o âmbito da administração educacional e mais recentemente a gestão da educação não cessam de acontecer. Cada dia mais surgem novas pesquisas com essa mesma temática de estudo, entretanto, perpassam sobre esse universo diferentes enfoques e distintas perspectivas de abordagem. É pela gestão que se estabelecem unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional (LUCK, 2011). Logo, percebemos a grande pertinência desse tema e de seu estudo.

Segundo Barroso (2003), a gestão escolar atravessa hoje e em muitos países uma fase de profunda transformação. Essa transformação se traduz em diferentes medidas que têm por objetivo: 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; adotar modalidades de gestão específicas e adaptadas à diversidade das situações existentes.

O emprego do termo gestão no contexto das ações educacionais data de um passado recente. Há cerca de algumas décadas atrás ouvíamos falar na administração da educação ou escolar e não em gestão. Com o passar dos tempos e com o surgimento de novas demandas para este setor é que esse conceito tomou maiores dimensões e superou a nomenclatura administrador ou diretor para o termo gestor.

De acordo com Luck (2011), o que de fato houve foi uma mudança de paradigma, fundamentada pela superação da administração educacional para a gestão educacional. Essa administração até então vigente, historicamente falando, foi marcada pela hierarquização e burocratização da época. Já com a mudança de nomenclatura, passou-se a inovar essa prática com a introdução e a orientação voltadas para outros princípios, como autonomia, descentralização, participação e horizontalidade.

A autora chama a nossa atenção para o fato de que

bons processos de gestão educacional se assentam sobre e dependem de cuidados de administração bem resolvidos, porém praticados a partir de pressupostos mais amplos e orientações mais dinâmicas, com objetivos mais significativos, do ponto de vista formativo, e devidamente contextualizados. A partir de processos assim orientados é possível ampliar horizontes e perspectivas de processos educacionais (LUCK, 2011, p. 18).

Falar sobre a gestão da educação e mais especificamente a gestão escolar requer pensar sobre os desdobramentos pelos quais a agenda educacional vem sendo configurada e reestabelecida, tal como a produção das políticas públicas voltadas para esse setor e como o papel do gestor vem sendo reconfigurado nos últimos anos.

Ainda sobre essa abordagem achamos necessário e pertinente considerar as diferenças e peculiaridades entre os termos gestão educacional e escolar, que ora podem soar com similitudes, mas que, na verdade, são de abrangências distintas. Assim, conforme destaca Luck (2011), a gestão educacional é de caráter amplo e abrangente, do sistema de ensino e a gestão escolar, referente à escola, então de amplitudes diferentes.

Portanto, quando se fala sobre a gestão educacional faz-se referência à gestão em âmbito macro, a partir dos órgãos superiores dos sistemas de ensino, e em âmbito micro, a partir das escolas. Logo, a expressão do termo gestão educacional abrange a gestão de sistemas de ensino e também a gestão escolar. Para Luck (2011, p. 25), “a gestão educacional estabelece o direcionamento e a mobilização capazes de sustentar e dinamizar o modo de ser e de fazer do sistema de ensino e das escolas”.

Diante desse processo, quando falamos em gestão da educação estamos nos referindo à gestão do sistema, ou seja, em maior escala, que abrange desde a elaboração das políticas públicas educacionais, os planos e programas a serem implementados, ações essas que perpassam sobre a gestão, não obstante, englobam tantas outras dimensões tal como a estrutura curricular, a avaliação, o financiamento, a formação docente, dentre muitos outros aspectos.

E ao se referir à gestão escolar ou das instituições escolares, essa sim diz respeito ao nível micro e local, se volta para o gerenciamento das unidades de ensino que compõem o sistema de educação formal como um todo. Vale ressaltar que foi sobre as medidas e resoluções voltadas para esse nível de gestão que nosso trabalho se propôs investigar, analisando em que medida a gestão educacional da rede estadual buscou desenvolver programas e projetos para a gestão escolar e qual a natureza desses.

### **3.1 A Gestão Democrática na Escola Pública: princípios e desafios**

Acerca da democratização da gestão escolar, mais precisamente da gestão democrática na escola pública brasileira, podemos constatar que se trata de um assunto contemporâneo e que teve seu pontapé inicial nos finais dos anos de 1980, com o processo de redemocratização política de nossa nação. Muito embora este tema já venha sendo discutido por muitos estudiosos e pesquisadores da área da educação antes dessa época, segundo Marques (2006) é a partir desse período que começam a ser implantadas diretrizes no sentido de democratizar o sistema escolar e a gestão das escolas. Assim, assistimos uma série de ações que visam à democratização da gestão das escolas públicas brasileiras a partir desse marco temporal.

Inicialmente, os discursos de gestão democrática, como também o da descentralização, autonomia, surgem como uma exigência da defensiva neoliberal, com o intuito de reorganizar os espaços sociais visando mais eficiência e eficácia, na busca pela superação da crise até então enfrentada pelo capital. Assim sendo, o neoliberalismo passa a se apropriar de conceitos e princípios, outrora defendidos por forças divergentes, de caráter progressista.

Em contrapartida, quando as políticas públicas passam a ser implementadas, estas podem ser ressignificadas e, dessa forma, podem ganhar novos rumos e dimensões. Portanto, com base nessa perspectiva que o processo de gestão democrática foi se desenvolvendo no país, que apesar de ser fruto de um projeto específico de sociedade, sua execução foi tomando diferentes apreensões e significados.

Dessa forma, mesmo sendo implantada com base na teoria neoliberal, para Marques (2006, p. 510),

a gestão democrática no sistema educacional público abre possibilidades para que se construa uma escola pública de qualidade, que atenda aos interesses da maioria da população brasileira, além de representar uma possibilidade de vivência e aprendizado da democracia, podendo, portanto, tomar um sentido diferenciado do proposto pelos fazedores de política.

Mediante essas considerações fica visível o quanto o processo de gestão democrática pode potencializar as escolas e o envolvimento de seus atores. Pode permitir maior participação e diálogo, logo um maior exercício da cidadania através da vez e voz.

Com a institucionalização de novas deliberações e novas exigências sociais para o setor político e econômico, no campo educacional não foi diferente, pois a partir Constituição Federativa do Brasil – CFB de 1988 e a promulgação da LDB de 1996 passamos a vivenciar a defesa de relações democráticas na educação, seja nas escolas e nos sistemas educacionais garantidos por lei.

A CFB e a LDB deliberam sobre a incorporação da gestão democrática como princípio fundamental para o regimento do ensino público na forma da lei. Com isso, algumas práticas democratizantes vêm sendo visualizadas nos diversos sistemas de ensino em escala nacional, visto que se espera constatar e assistir no cotidiano das instituições a uma série de ações que visam à democratização da gestão dessas escolas públicas seja ela estadual ou municipal.

Como afirma Correia (2003), nesse período algumas escolas já se antecipavam às orientações oficiais no desenvolvimento de um trabalho democrático enquanto outras permaneciam resistentes ao clima de abertura política que se

instalava após os difíceis anos de ditadura militar, reproduzindo práticas conservadoras e autoritárias.

Mendonça (1998) afirma que esse avanço permitiu a valorização da ideia de democratização da escola pública numa visão da escola como espaço de vivência democrática e de gestão participativa, tendo como fim a melhoria da qualidade de ensino na prática dessa gestão participativa que prepara o indivíduo para o exercício de seus direitos e deveres, ampliando, desse modo, a atuação dos dirigentes sujeitos na dinâmica escolar.

Contudo, é importante destacar duas dimensões acerca desse universo que permeia a prática da gestão democrática na escola: uma dimensão que defende essas novas ações para o interior da escola com o intuito de democratizar esse espaço, torná-lo descentralizado, mais acessível e participativo, garantindo a atuação de diferentes sujeitos e proporcionando suas ações como protagonistas do sistema e do processo, e aquela voltada para a manutenção da lógica vigente, que usa o discurso da democracia como via alimentadora de suas exigências, tal como alienação, manutenção da burocratização e subordinação. E na realidade, a democracia passa longe.

Em meio a esse palco de mudanças, é bastante notório na atualidade se ouvir falar em eleição direta para gestor escolar, em que todos os envolvidos no processo têm direito garantido para votar; no surgimento dos órgãos colegiados de participação, discussão e deliberação das ações da escola, como o Conselho Escolar (CE) e os Grêmios Estudantis (GE), como também na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) da Escola, todos esses instrumentos indicativos de uma gestão partilhada e com tendências democráticas.

Dentre os mecanismos que legitimam a prática democrática na escola, podemos destacar a importância do PPP, pois segundo as concepções de Libâneo (2001), este deve ser compreendido como instrumento e processo de organização da escola, levando em consideração tanto as características do instituído como também do instituinte.

Nesse sentido, Veiga (2001) também afirma que o Projeto Político Pedagógico deve ser processo participativo de decisões; explicitar princípios baseados na autonomia da escola, na solidariedade entre os agentes educativos e no estímulo à participação de todos no projeto comum e coletivo; conter opções

explícitas na direção de superar problemas no decorrer do trabalho educativo voltado para uma realidade específica; explicitar o compromisso com a formação do cidadão.

Logo, para a construção e a legitimação da democracia na escola, a existência do PPP é fundamental, uma vez que este se caracteriza como mecanismo facilitador de uma gestão democrática, cujos fundamentos são a autonomia, a participação e a emancipação.

Outro instrumento de fundamental relevância é a existência e atuação dos Conselhos Escolares. Da mesma forma que o PPP, o Conselho Escolar corresponde a um dos mecanismos que busca a democratização no espaço escolar, portanto, sua discussão torna-se crucial para o aprofundamento e a compreensão de nosso objeto de pesquisa.

De acordo com o MEC (BRASIL, 2007), os Conselhos Escolares são colegiados compostos por representantes das comunidades escolar e local, que têm como atribuição primordial deliberar sobre questões político-pedagógicas, administrativas e financeiras no campo escolar. Eles representam, assim, um lugar de participação e decisão, um espaço de discussão, negociação, encaminhamento e deliberação, buscando incentivar uma cultura democrática, participativa e cidadã.

Logo, os Conselhos Escolares são o sustentáculo dos Projetos Políticos Pedagógicos, pois contribuem decisivamente para a criação de um cotidiano escolar, no qual a escola e a comunidade se identificam no enfrentamento dos desafios escolares imediatos, juntamente com o enfrentamento dos graves problemas sociais vividos na realidade brasileira.

Segundo Abranches (2003), o CE pode ser caracterizado como um órgão de decisões coletivas, capaz de superar a prática do individualismo e do “grupismo”. Esta mesma autora acrescenta ainda que se este colegiado for realmente formado por todos os componentes da comunidade escolar, ele deverá alterar progressivamente a natureza da gestão da escola e da educação, pois deverá intervir positivamente na qualidade do serviço prestado pela instituição escolar.

Ao analisamos as ideias de Werle (2003) acerca do tema, observamos que a autora afirma que não existe conselho no vazio, ele é o que a comunidade escolar estabelece, constitui e operacionaliza. Ela destaca que o Conselho Escolar é um órgão formado por um grupo de pessoas que são diferentes entre si, mas que se

reúnem para solucionar problemas e desenvolver atividades na escola, contribuindo, assim, de alguma forma para o crescimento e desenvolvimento da instituição.

Sendo assim, a implantação desse órgão deve possibilitar a utilização de novas formas de gestão por meio de um modelo de administração coletiva em que todos podem e devem participar das atividades realizadas (tomada de decisões e a execução e avaliação das ações realizadas na instituição escolar), envolvendo questões administrativas, pedagógicas e financeiras da escola.

Em consonância com os teóricos anteriormente citados, Paro (2003) enfatiza que o Conselho Escolar é um instrumento que existe e precisa ser aperfeiçoado com vistas a que se torne o embrião de uma verdadeira gestão colegiada que esteja articulada com os interesses populares na escola. O autor salienta que esse instrumento é imperfeito, já que existem problemas institucionais para a sua instalação de modo satisfatório nas escolas, mas que sendo aprimorado pode atingir práticas reais de uma legítima democracia.

Diante desse enfoque percebe-se que a gestão democrática traz consigo a necessidade de uma postura descentralizada e dialógica, onde todo o coletivo, junto e sincronizado garanta a qualidade do processo educativo. Essa gestão democrática na escola é considerada como um processo de construção da cidadania emancipatória, mas para que esta ocorra de fato são necessários elementos que orientem seu funcionamento e articulem as suas práticas cotidianas, tais como a participação, a autonomia, o diálogo, a transparência e a horizontalidade, para que dessa forma se pense e se tenha uma escola democrática.

Ainda sobre os aspectos que estruturam a possibilidade da gestão democrática, Libâneo (2007) ressalta que a participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, pois possibilita o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar.

A participação é uma ferramenta base para maiores garantias do processo democrático no espaço escolar e conseqüentemente de sua gestão, pois favorece a experiência coletiva ao efetivar a socialização de decisões e a divisão de responsabilidades, constituindo-se num elemento básico para democratização do trabalho pedagógico e as demais ações na escola (CORREIA, 2003).

Para Bordenave (1992), o interesse pela legitimação da participação é devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam a todos e que são decididos por poucos. Assim sendo, o entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela nos oferece. Ele afirma que

a participação facilita o crescimento da consciência crítica da população, fortalece seu poder de reivindicação e a prepara para adquirir mais poder na sociedade. Além disto, por meio da participação, conseguem-se resolver problemas que ao indivíduo parecem insolúveis se contar só com suas próprias forças [...]. Graças à participação às vezes resolvem-se ainda conflitos de uma maneira pacífica e satisfatória para ambas as partes interessadas (1992, p. 12-13).

Ainda para o autor a participação popular e a descentralização das decisões mostram-se como caminhos mais adequados para enfrentar os problemas graves e complexos, principalmente nas realidades dos países em desenvolvimento. A participação não é somente um instrumento para a solução de problemas, mas, sobretudo, uma necessidade fundamental do ser humano, como a comida, o sono e a saúde. Completa salientando que

a participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. Conclui-se que a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva – participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com outros – e uma base instrumental – participamos porque fazer coisas com outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinho (BORDENAVE, 1992, p. 16).

Também nos chama a atenção para o grau de intensidade que pode ter a participação. Há uma participação passiva e outra ativa, enfatizando a distância entre o cidadão inerte e o engajado. A participação passiva se refere ao movimento de fazer parte, mas com pouco envolvimento e representatividade, enquanto que participar ativamente consiste numa expressão que representa um nível mais intenso de participação.

Diante desse processo, Bordenave (1992) afirma que existem vários tipos de participação, ou seja, várias maneiras de se participar, totalizando seis dimensões; são elas:

- **A participação de fato:** aquela que ocorre no seio da família, nas tarefas de subsistência, na igreja, na recreação ou na defesa contra os inimigos.
- **A participação espontânea:** quando os homens são levados a formarem grupos de amigos, vizinhos, “gangs”, ou seja, grupos fluidos, sem organização estável ou propósitos claros e definidos a não ser o de satisfazer necessidades psicológicas de pertencer, se expressar, receber e dar afeto, obter reconhecimento e prestígio.
- **A participação imposta:** ocorre quando as pessoas participam dos grupos por obrigação e são destinadas a realizar tarefas consideradas indispensáveis. Como por exemplo, nas tribos indígenas os jovens são obrigados a se submeterem a cerimônias de iniciação e rituais de passagem e nos grupos modernos a obrigatoriedade do alistamento no serviço militar, a disciplina escolar.
- **A participação voluntária:** diz respeito à criação de grupos pelos próprios membros, que definem sua própria organização e estabelecem seus próprios objetivos e métodos de trabalho. É o caso dos sindicatos livres, as cooperativas e as associações profissionais.
- **A participação manipulada ou dirigida:** aquela que é provocada por agentes externos, que orientam e ajudam as pessoas a realizarem seus objetivos ou as manipulam a fim de atingir seus próprios objetivos ou metas pré-estabelecidas. Alguns enfoques institucionalizados desse tipo de participação provocada são a extensão rural, o serviço social, a educação em saúde e os trabalhos de pastoral.
- **A participação concedida:** vem a ser a parte de poder ou de influência exercida pelos subordinados e considerada como legítima por eles mesmos e pelos seus superiores. A participação nos lucros de uma empresa pelos trabalhadores, o planejamento participativo caem bem nessa categoria.

É preciso que aproveitemos todas as possíveis formas de participação com o intuito de alargar nosso poder de atuação e crescimento do senso crítico. Muito embora haja meios de participação carregados de manipulação e voltados para os

objetivos da classe dominante e da manutenção do controle, social, vale ressaltar que participando podemos despertar maior engajamento e exercício da consciência política e social e possivelmente desenvolver estratégias de mudança.

Participação e democracia caminham juntas. Não se pode falar em democracia sem participação, sem oportunidades, sem acesso. Participar significa dar vez e voz aos sujeitos sociais, é partilhar o poder decisório e acima de tudo garantir direitos e possibilidades de ação. É permitir que mais atores sejam protagonistas na história em que vive, é possibilitar que todos se tornem ativos aos interesses da escola.

Paralela à participação, temos a autonomia. Sobre a autonomia, ela também se traduz como um elemento motriz para a abertura e a legitimação da democracia na escola. Possui um caráter socialmente construído, o que requer a busca e o incentivo constante dessa prática em nosso cotidiano.

Para Barroso (2003), a autonomia é conceito relacional (somos sempre autônomos de alguém ou de alguma coisa) pelo que a sua ação se exerce sempre num contexto de interdependências e num sistema de relações. É também um conceito que exprime sempre um grau de relatividade: somos mais, ou menos, autônomos; podemos ser autônomos em relação a umas coisas e não ser em relação a outras. A autonomia é por isso “uma maneira de gerir, orientar, as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis” (BARROSO, 2003, p. 16).

O conceito de autonomia está etimologicamente ligado à ideia de autogoverno, isto é, a faculdade que os indivíduos e as organizações têm de se regerem por regras próprias, pressupõe a liberdade e a capacidade de decidir. Assim, para o desenvolvimento de uma política de reforço da autonomia das escolas, mais do que “regulamentar” o seu exercício, é preciso criar as condições para que ela seja “construída”, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objetivos que informam o sistema público nacional de ensino.

Em meio a essas circunstâncias, Barroso (2003, p. 17) afirma que

a autonomia da escola resulta, sempre, da confluência de várias lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos) que é preciso saber gerir, integrar e negociar. A

autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a dos pais, ou a dos gestores. A autonomia é um campo de forças, onde se confrontam e equilibram diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo, a administração, professores, alunos, pais e outros membros da sociedade local.

Afirma-se, assim, como expressão da unidade social que é a escola, e não preexiste à ação dos indivíduos, visto que se trata de um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais, numa determinada escola. Não há “autonomia da escola” sem o reconhecimento da “autonomia dos indivíduos” que a compõem. Ela é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem e não existe uma “autonomia” da escola em abstrato, fora da ação autônoma organizada dos seus membros. Enfim, é preciso “libertar” as autonomias individuais e dar-lhes um sentido coletivo e reconhecer a autonomia da escola como um valor intrínseco à sua organização (BARROSO, 2003).

A autonomia das escolas não constitui, portanto, um fim em si mesmo, mas um meio de a escola realizar, em melhores condições, as suas finalidades. Nesse sentido, o reforço da autonomia das escolas, pela sua dimensão organizacional, implica mudanças culturais profundas (BARROSO, 2003).

Conforme nos traz Correia (2003), autonomia não é algo que vai surgir instantaneamente, ela na verdade deve ser aprendida e construída social e politicamente no interior da escola pública, pelos sujeitos que a compõem, não como uma obrigação, mas como um compromisso para melhor prestar os serviços da instituição em curso. Autonomia essa que vai desde a autonomia filosófica, política, administrativa ou ainda numa autonomia pedagógica ou didática. A autonomia deve ser encarada como um degrau que possibilita o exercício e o aumento da consciência política dos cidadãos.

É importante frisar que autonomia e participação possuem relação direta e estão intimamente relacionadas para maiores garantias da democratização escolar, pois ser autônomo requer o exercício responsável e compartilhado da gestão com os demais membros da escola. Construir uma política de autonomia para a escola não é tarefa fácil, é preciso criar as condições para tal. Assim sendo, não há autonomia sem participação.

Vale ressaltar que por muito tempo a centralização de decisões de cunho administrativo e pedagógico impediu que as escolas tivessem maiores conexões com suas realidades e envolvimento de seu público alvo, inibindo dessa forma seu poder de autogestão, participação e desenvolvimento local; contudo, avançamos bastante no quesito de alargamento da participação da comunidade escolar nas decisões da escola, muito embora estas tenham que se adequar às diretrizes providas dos sistemas de ensino.

Mediante as reflexões feitas, percebemos o quanto a gestão partilhada requer do comprometimento e engajamento dos atores escolares, e trata-se de um sistema complexo, pois uma gestão democrática vai muito além das exigências escritas no papel; para que ela ocorra de fato a vivência é fator "*sine qua non*" dessa prática.

De acordo com Aguiar (2007), existem alguns dilemas para se efetivar uma gestão democrática, desde a superação da democracia dependente, pois é preciso de fato compreender o sentido de democracia na escola; gerir a serviço do conjunto em detrimento dos interesses particulares; não ficar na dependência de diretores que só concedem momentos de democracia e buscar desenvolver um conhecimento crítico da realidade.

A mesma autora enfatiza ainda que

para de fato haver uma gestão democrática implica instalar na instituição escolar um processo gradativo de ação e discussão coletiva que supere a visão burocrática e hierárquica de funções e posições (AGUIAR, 2007, p. 47).

Enfim, a esse aspecto Correia salienta que

a prática escolar precisa estar impregnada de objetivos de cooperação, abandonando seu modelo tradicional e autoritário de concentração de autoridade nas mãos de uma só pessoa (diretor) responsável por tudo que ocorre na escola, para colaborar com a transformação social. Isso significa propor como horizonte a organização da escola em bases democráticas (2003, p. 32).

A autora também nos chama a atenção para o fato de que numa gestão democrática todos terão que se envolver direta ou indiretamente no processo de decisão no que diz respeito ao funcionamento e à organização da escola. A gestão democrática vai exigir então um posicionamento ativo dos sujeitos envolvidos na

escola, de modo participativo, consciente e responsável na dinamização dos processos sociais e institucionais nos quais estão inseridos.

Com base nessas ideias, quando se passa a analisar as mudanças que foram ocorrendo no que diz respeito à política de gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, identificamos, empiricamente falando e sem aprofundamentos científicos, que muitos estados e municípios ainda não se enquadram conforme a legislação delibera; contudo, existem experiências positivas e aproximadas da efetivação de uma escola participativa e conseqüentemente com tendências democráticas. Realidade essa que nos traz muitos questionamentos acerca das disparidades e não cumprimento da lei.

No caso de Pernambuco, nosso foco de investigação, observamos que o sistema de ensino possui sua própria política de gestão, baseada em suas diretrizes e normatizações. Todavia requer uma maior compreensão: como se encontra o desenvolver dessa política? Quais as suas atuais propostas? Que atualizações e alterações foram sendo feitas para melhor gerir as escolas públicas a nível estadual? Que fundamentos norteiam essas propostas e qual a sua relação com o campo democrático?

Qual seria, pois, a importância de se introduzir a democracia nos espaços escolares, ou melhor, para nortear a sua gestão? Segundo Bobbio (2009), a democracia é um aspecto fundamental para as relações humanas porque se trata de um conjunto de regras que permitem a mais ampla e mais segura participação da maior parte dos cidadãos, podendo esta ser de forma direta ou de forma indireta nas decisões políticas. Foi, portanto, nesse sentido que se buscou desenvolver a pesquisa, identificando as contribuições e deliberações que foram surgindo para a gestão das escolas públicas da Rede Estadual de Pernambuco, e qual a sua relação com a democracia.

#### 4 AS BASES TEÓRICO-METODOLÓGICAS

Por se tratar de uma pesquisa inserida no campo das Ciências Sociais, mais especificamente no campo Educacional, a metodologia terá caráter qualitativo, pois se enquadra fundamentalmente na natureza deste trabalho. Esse tipo de abordagem metodológica, segundo as concepções de Minayo (1994), responde a uma série de questões muito particulares e trabalha com um universo de significados, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo de relações, dos processos e dos fenômenos.

A pesquisa qualitativa se preocupa com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, tal abordagem aprofunda-se no mundo das ações e relações humanas, lado este não perceptível e não captável em análises quantitativas e estatísticas. Muito embora, reconheçamos o valor das pesquisas de natureza quantitativa, cujas contribuições numéricas, estatísticas e quantificáveis se constituem enquanto base para muitos estudos, nosso foco de investigação se baseou na análise qualitativa. Pois, tal abordagem foi suficiente para responder aos nossos questionamentos. Vale ressaltar ainda que a pesquisa qualitativa ocupa um reconhecido lugar entre as várias possibilidades de se estudar os fenômenos que envolvem os seres humanos e suas relações sociais, estabelecidas em diversos ambientes (GODOY, 1995a).

Segundo Chizzotti (1998), as pesquisas qualitativas, diferentemente das pesquisas positivistas e experimentais, se empenham em mostrar a complexidade e as contradições de fenômenos, a imprevisibilidade e a originalidade criadora das relações interpessoais e sociais. Essas pesquisas valorizam aspectos qualitativos dos fenômenos, expõem a complexidade da vida humana e evidenciam significados ignorados da vida social.

Ainda na perspectiva da autora, nesse tipo de pesquisa, os pesquisadores se dedicam à análise dos significados que os indivíduos dão às suas ações, no meio ecológico em que constroem suas vidas e suas relações, à compreensão do sentido dos atos e das decisões dos atores sociais ou dos vínculos indissociáveis das ações particulares com o contexto social em que estas se dão.

Assim sendo,

A abordagem qualitativa parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva entre o sujeito e o objeto, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito [...]. O objeto não é um dado inerte e neutro; está possuído de significados e relações que sujeitos concretos criam em suas ações (CHIZZOTTI, 1998, p. 79).

Dessa forma, fica perceptível o quanto a natureza da pesquisa qualitativa trouxe contribuições ao nosso estudo.

#### **4.1 O Ciclo de Políticas na análise das Políticas Educacionais: um olhar sob a perspectiva de Stephen Ball**

O processo de avaliar, medir, testar, analisar, comparar alguma coisa ou ação faz parte do cotidiano das pessoas. Assim, a avaliação é fator comum nas práticas sociais de outrora e atuais. Seja aquela avaliação mais empírica, inconsciente, subjetiva, com informação insuficiente e assistemática, ou ainda uma avaliação mais apurada e cientificamente fundamentada, utilizada na tomada de decisões em práticas individuais ou coletivas.

Desta forma, a avaliação é tema presente no debate e na discussão de muitos contextos da sociedade, principalmente no fazer público, em suas ações desde planos, programas e projetos desenvolvidos. Um exemplo é no campo da educação, no qual a avaliação se faz presente desde as políticas desenvolvidas para este setor, como a avaliação propriamente dita, e sua aplicação e de seus resultados.

Acerca de seu campo conceitual, devemos considerar que a avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada ou autossuficiente, todavia, a palavra avaliação aparece na literatura com alguns sentidos e diferentes objetivos. Segundo Cohen e Franco (2008), a avaliação consiste numa atividade que envolve a escolha entre diferentes possibilidades de acordo com a sua pertinência, eficiência e eficácia e análise dos resultados de determinada ação. Ela faz parte de nossa vida cotidiana e é componente fundamental quando se faz política, seja pública, social ou educacional.

Muitas podem ser as formas de avaliação e de análise usadas para o entendimento das Políticas Públicas, em especial as políticas educacionais.

Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986), a escolha do método a ser utilizado decorre mais do objetivo da política ou programa sob observação e de seu escopo social do que preferência intelectual do analista.

Enfocaremos neste trabalho, a perspectiva de análise de política proposta pela abordagem do Ciclo de Políticas (*policy cycle approach*) de Stephen Ball e Richard Bowe (1992). Tal abordagem tem sido muito utilizada em diferentes contextos como referencial teórico-analítico para análise das políticas. Conforme González e Paz (2013), essa epistemologia de política educativa se baseia numa perspectiva pós-estruturalista, a partir de um método que podemos denominar de estudos de trajetórias de políticas. A mesma capta as formas pelas quais as políticas se desenvolvem, evoluem, se modificam e decaem ao longo do tempo e do espaço, juntamente com suas incoerências.

Estudo de trajetórias de políticas diz respeito a uma análise transversal que transita desde a formulação da política, como também em suas lutas e respostas desde a esfera do Estado e nos diferentes receptores da política. Permite uma estratégia analítica que dá subsídios à possibilidade de rastrear as origens do discurso, as possibilidades da política, as intenções incluídas na mesma e as respostas e os efeitos na recepção dessa política (GONZÁLEZ; PAZ, 2013).

A utilidade do uso do ciclo de políticas como meio de análise de uma determinada política pode ser apontada como uma lente, ou seja, como um modo de importância tal que complexifica o processo de criação e implementação das políticas públicas e que foge de uma visão verticalizada.

A epistemologia do ciclo de políticas ou estudos de trajetórias de políticas está composta ou inclui a existência de cinco contextos ou arenas de ações. São eles: o contexto de influência, o contexto da produção de texto, o contexto da prática, o contexto dos resultados/efeitos e o contexto de estratégia política. Esses contextos estão inter-relacionados, não têm uma dimensão temporal ou sequencial e não são etapas lineares. Cada um desses contextos apresenta arenas, lugares e grupos de interesse e cada um deles envolve disputas.

Acerca dos contextos da abordagem do ciclo de políticas, o primeiro contexto é o contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É o momento de adoção das decisões, e estas surgem da interação de alguns fatores: eventos políticos, identificação de problemas

e propostas políticas. Nessa etapa se pretende identificar os atores e suas posições, os debates e os discursos mobilizados pelos atores (GONZÁLEZ; PAZ, 2013; MAINARDES, 2006). É nesse contexto que grupos de interesses disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação.

O contexto de influência tem uma relação simbiótica, porém não evidente ou simples, com o segundo contexto, o contexto da produção de texto. Os textos políticos são o resultado de disputas e acordos, pois os grupos que atuam dentro dos diferentes lugares da produção de textos competem para controlar as representações da política. A influência de determinados textos que circulam, se cruzam, transportam ideias e cortejam intenções e possibilidades da política se traduzem em propostas operacionais para a formulação das políticas. Serão, portanto, estes dois contextos que buscaremos entender da Política de Gestão Escolar de Pernambuco.

Temos ainda o terceiro contexto, o contexto da prática. Com base em Gonzáles e Paz (2013), o contexto da prática começa quando se decide a política e se inicia seu curso de ação. De acordo com Ball e Bowe (1992 apud MAINARDES, 2006), é neste momento que a política está sujeita à interpretação e recriação e onde produz efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena (contexto da prática), mas estão sujeitas à interpretação. Ou seja, os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais. Isso porque alguns fatores podem afetar esse processo, tal como: as próprias mudanças, o cenário ou campo de aplicação e o contexto mais amplo.

Nesse contexto (prática), os professores e demais profissionais exercem um papel ativo no processo de interpretação e reinterpretação das políticas educacionais e, dessa forma, o que eles pensam e no que acreditam têm implicações diretas para o processo de implementação das políticas.

O quarto contexto do ciclo de políticas – o contexto dos resultados ou efeitos – preocupa-se com questões de justiça, igualdade e liberdade individual. A ideia de que as políticas têm efeitos, em vez de simplesmente resultados, é considerada

mais apropriada. Nesse contexto, as políticas deveriam ser analisadas em termos do seu impacto e das interações com desigualdades existentes.

Esta divisão apresentada nos sugere que a análise de uma política deve envolver o exame das várias facetas e dimensões de uma política e suas implicações. Isso sugere ainda a necessidade de que as políticas locais sejam tomadas apenas como ponto de partida para a análise de questões mais amplas da política. No caso de Pernambuco, buscaremos identificar até que ponto as deliberações normativas voltadas para a Gestão Escolar na Rede são influenciadas pelo contexto maior por que passa a nação - lógica da globalização política, econômica, cultural.

O último contexto, o contexto de estratégia política, envolve a identificação de um conjunto de atividades sociais e políticas que os atores põem em funcionamento durante a participação nos diferentes momentos da trajetória da política. Essas ações são necessárias para lidar com as desigualdades criadas ou reproduzidas pela política investigada sendo um componente essencial da pesquisa social crítica.

No ciclo de políticas, segundo Mainardes (2006), a linearidade de outros modelos de análise de políticas é substituída pela complexidade do ciclo trazendo várias contribuições para a análise de políticas, pois o processo político é entendido como multifacetado e dialético, sendo preciso articular as perspectivas macro e micro. Esta abordagem foi criada para estabelecer uma ligação entre estas duas posições (Estado e processos micropolíticos ou macro e micro análises) pela formulação de um referencial teórico que incorpora ambas as dimensões. Essa abordagem se constitui num referencial que permite uma análise crítica e contextualizada de programas e políticas educacionais desde sua formulação até a sua implementação no contexto da prática, bem como os seus resultados/efeitos.

Em nosso estudo, por sua natureza (pesquisa documental), serão investigados os dois primeiros contextos, muito embora saibamos o quanto os demais contextos são relevantes para a análise de uma(s) política(s).

Vale ressaltar que os três primeiros contextos são considerados como centrais. O uso deste referencial teórico analítico, segundo Mainardes (2006), permite a análise crítica da trajetória das políticas, dos planos, programas e projetos e vem sendo bem utilizado em diferentes países como um referencial para analisar a trajetória de políticas sociais e educacionais.

Isso porque

esta abordagem de avaliação destaca a natureza complexa e controversa da política educacional, enfatiza os processos micropolíticos e a ação dos profissionais que lidam com as políticas no nível local e indica a necessidade de se articularem os processos macro e micro na análise de políticas educacionais (MAINARDES, 2006, p. 49).

Ainda, conforme esta abordagem há uma variedade de intenções e disputas que influenciam o processo político que deve ser compreendida. Assim sendo, a perspectiva do ciclo torna a análise mais completa das políticas, porque as analisa desde a sua elaboração até sua implementação, do texto à prática.

González e Paz (2013) destacam que na abordagem do ciclo de políticas podem existir duas conceituações diferentes, aquela cuja visão enxerga a política como texto e outra como discurso. A política como texto trata de um produto do trajeto sinuoso e imprevisto impulsionado por distintas arenas políticas, de cada contexto, mediante lutas, compromissos, interpretações e reinterpretações da autoridade pública que logo serão decodificadas por outros autores que também aportarão diversos sentidos, elaborando ajustes secundários ao próprio contexto de modo complexo. Assim, as políticas são produtos resultantes de influências e agendas múltiplas, na qual não se pode prever como será seu desenvolvimento nos diversos cenários.

Já a política como discurso se refere aos atores que são os que instituem o significado, influem, disputam, criam respostas, lidam com contradições, tentam representações políticas através de uma série de produções de verdades e conhecimentos, sustentados por discursos que são aceitos e funcionam como verdades. Caberá na presente pesquisa o estudo da política como texto.

A abordagem do Ciclo de Políticas oferece instrumentos para a análise da trajetória de políticas desde a sua formulação, produção de textos, implementação, resultados/efeitos. Através dela, podemos compreender melhor nossa política em questão. A seguir serão apresentadas algumas questões propostas por Mainardes (2006) com o objetivo de explicitar como os contextos do Ciclo de Políticas podem ser explorados.

Para o Contexto de influência, propôs as seguintes questões:

- 1) Quais são as influências e tendências presentes na política investigada? Por que a política emergiu agora? Há influências globais/internacionais? Há influências nacionais e locais? Como elas se relacionam?
- 2) Qual a origem das influências globais e internacionais?
- 3) Quem são as elites políticas e que interesses elas representam?
- 4) Que outros grupos têm exercido ou tentado exercer influência?
- 5) Quais são os interesses e grupos de interesses mais poderosos?
- 6) Existiam influências globais/internacionais, nacionais ou locais operando antes mesmo da emergência da formulação da política?

Para o Contexto de produção do texto:

- 1) Quando se iniciou a construção do texto da política?
- 2) Quais os grupos de interesse representados no processo de produção do texto da política? Quais os grupos excluídos? Houve espaço para a participação ativa dos profissionais envolvidos na construção dos textos?
- 3) Como o texto (ou textos) da política foi (foram) construído(s)? Quais as vozes “presentes” e “ausentes”?
- 4) Os textos são acessíveis e compreensíveis?
- 5) Quem são os destinatários (leitores) do texto elaborado?
- 6) É possível identificar interesses e opções não explicitados (ocultos) no texto?
- 7) Há inconsistências, contradições e ambiguidades no texto?

Para melhor compreender o Contexto da prática:

- 1) Como a política foi recebida? Como está sendo implementada?
- 2) Como os professores, diretores, pedagogos e demais envolvidos interpretam os textos? Há mudanças, alterações e adaptações do texto da política para a concretização da política? Há variações no modo pelo qual o texto é interpretado?

- 3) Há evidências de resistência individual ou coletiva?
- 4) Os profissionais envolvidos na implementação têm autonomia e oportunidades de discutir e expressar dificuldades, opiniões, insatisfações, dúvidas?
- 5) Há contradições, conflitos e tensões entre as interpretações expressas pelos profissionais que atuam na prática e as expressas pelos formuladores da política e autores dos textos da política?
- 6) Quais são as principais dificuldades identificadas no contexto da prática? Como os professores e demais profissionais lidam com elas? Há a reprodução ou criação de desigualdades?
- 7) O contexto da prática tem influenciado o contexto da produção do texto?

Para o Contexto dos resultados/efeitos:

- 1) Qual o impacto da política para os alunos (ou receptores da política) em geral?
- 2) Há consequências inesperadas? Quais?
- 3) Há dados oficiais sobre o impacto da política? O que eles mostram?
- 4) Há efeitos de primeira ordem (mudanças na estrutura e na prática)? Quais são?
- 5) O que pode ser considerado como efeitos de segunda ordem? Como eles podem ser analisados?
- 6) Até que ponto a política contribuiu para a elevação dos padrões de acesso, oportunidades e justiça social?

E para o Contexto da estratégia política:

- 1) Há desigualdades criadas ou reproduzidas pela política? Quais são as evidências disso? Há conclusões similares em outros estudos da literatura?
- 2) Que estratégias (gerais e específicas) poderiam ser delineadas para lidar com as desigualdades identificadas?

- 3) As estratégias delineadas contribuem para o debate sobre a política investigada e para aspectos da política que deveriam ser repensados e redimensionados? Que outras estratégias são apontadas?
- 4) As estratégias delineadas são fundamentadas em referenciais teóricos consistentes?
- 5) Como tais estratégias poderiam ser disseminadas?
- 6) As estratégias delineadas consideram os aspectos macroestruturais?

Com base nessas questões norteamos a análise dos documentos levantados, a partir dos eixos do Contexto de Influência e de Produção do Texto, foco de nosso estudo.

#### **4.2 Procedimentos Metodológicos**

Esta foi uma pesquisa documental que buscou identificar o que foi desenvolvido no espaço-tempo, em termos de documentos legais e oficiais em relação aos planos, programas e projetos voltados para a Política de Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco no período delimitado.

Para Godoy (1995a), a pesquisa documental representa uma forma que vem trazendo contribuições importantes no estudo de alguns temas, uma vez que os documentos constituem uma rica fonte de dados. A palavra “documentos”, neste caso, deve ser entendida de uma forma ampla, incluindo os materiais escritos (como, por exemplo, jornais, revistas, diários, obras literárias, científicas e técnicas, cartas, memorandos, relatórios), as estatísticas (que produzem um registro ordenado e regular de vários aspectos da vida de determinada sociedade) e os elementos iconográficos (como, por exemplo, sinais, grafismos, imagens, fotografias, filmes). Portanto, o exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados, buscando-se novas e/ou interpretações complementares, constitui o que estamos denominando pesquisa documental.

Dessa forma,

os documentos constituem uma fonte não-reativa, as informações neles contidas permanecem as mesmas após longos períodos de

tempo. Podem ser considerados uma fonte natural de informações à medida que, por terem origem num determinado contexto histórico, econômico e social, retratam e fornecem dados sobre esse mesmo contexto (GODOY, 1995a, p. 22).

A pesquisa documental é também apropriada quando queremos estudar longos períodos de tempo, buscando identificar uma ou mais tendências no comportamento de um fenômeno, tal como é o enfoque de nossa pesquisa. Como nos esclarece Gil (2006), esse tipo de pesquisa visa identificar todo o conhecimento disponível sobre o assunto investigado, exigindo além do material contido em bibliotecas a exploração dos mais diversos tipos de arquivos existentes, tais como documentos, relatórios, fichas, uma vez que na pesquisa documental as fontes são muito diversificadas e dispersas. Vale-se de materiais que não receberam ainda tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

A importância de se trabalhar com este tipo de pesquisa, segundo Gil (2006), se caracteriza pelo fato desta possuir muitas vantagens, como, por exemplo: os documentos constituem uma fonte rica e estável de dados, já que estes subsistem ao longo do tempo, tornam-se uma relevante fonte de dados em qualquer pesquisa histórica; seu custo é significativamente baixo, pois a análise dos documentos, em muitos casos, só vai exigir a capacidade do pesquisador e de sua disponibilidade de tempo.

A partir do levantamento documental ou coleta de material realizado na Secretaria de Educação do Estado de Pernambuco, na Gerência Executiva de Gestão Pedagógica e Escolar coletamos os principais dados e informações para posteriormente fazer as inferências necessárias. Para o tratamento dos dados recorreremos à teoria adotada pela abordagem do ciclo de políticas, com ênfase nos contextos de influência e da produção do texto.

Dentre os materiais coletados que foram a base para a nossa análise, podemos listar:

- 1. Plano Estadual de Educação (2000-2009).** Delibera sobre as propostas e diretrizes, objetivos e metas que regem o Sistema Estadual de Ensino de Pernambuco.

2. **Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003.** Dispõe sobre as áreas de atuação, estrutura e funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências cujos efeitos vão influenciar na estrutura educacional e da escola.
3. **Decreto Nº 27.928, de 17 de maio de 2005.** Regulamenta o processo para provimento na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais, e dá outras providências.
4. **Portaria SEDUC Nº 3702, de 23 de maio de 2005. Diário Oficial do dia 25-05-2005 - Página da Secretaria de Educação e Cultura.** O Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e considerando os termos do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, RESOLVE tornar públicos os procedimentos, instruções e recomendações para realização do processo de seleção, capacitação, eleição e designação na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais.
5. **Portaria SEDUC nº 4003 de 07 de junho de 2005. Diário Oficial do dia 08/06/2005 – Página da Secretaria de Educação e Cultura:** O Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e considerando os termos do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, e da Portaria SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005, RESOLVE: Art. 1º - Designar os servidores relacionados para comporem a Comissão Estadual de Gestão Escolar.
6. **Portaria SEDUC Nº 4180, de 15 de junho de 2005. Diário Oficial do dia 16-06-2005 - Página da Secretaria de Educação e Cultura:** O Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e considerando os termos do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, Diário Oficial de 18 de maio de 2005 e da Portaria SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005, Diário Oficial de 25 de maio de 2005, Resolve: Art. 1º – Designar os servidores abaixo relacionados para comporem as Comissões Regionais de Gestão Escolar.
7. **Portaria Normativa Nº 6703, de 07 de novembro de 2005. Diário Oficial do dia 08-11-2005 - Página da Secretaria de Educação e Cultura:** Estabelece

procedimentos visando disciplinar o processo de contratualização da gestão escolar.

- 8. Extrato do Contrato de Gestão das Unidades Escolares de 2005.** Dispõe sobre o contrato de gestão que entre si celebram o estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, e a escola.
- 9. Apostila do Programa Escola Democrática.** Programa auxiliar na definição e reforço dos princípios e fundamentos da proposta de gestão da rede.
- 10. O Decreto Nº 38.103, de 25 de abril de 2012. Diário Oficial do dia 08-11-2005 - Página da Secretaria de Educação e Cultura:** Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências.

## **5 O CONTEXTO DE INFLUÊNCIA NA POLÍTICA EDUCACIONAL BRASILEIRA E O CASO DE PERNAMBUCO**

O cenário da modernidade vem sendo fortemente marcado e transformado pela influência do sistema capitalista, da globalização e do neoliberalismo. Tais mudanças vão ocorrer no contexto estatal, econômico, social e político, em especial para a política educacional vigente, que também é fruto das novas demandas pós-redemocratização nacional.

Dentre as influências e tendências que vão perpassar o âmbito da educação no cenário nacional e de igual modo no estadual, podemos citar a proliferação de novas estratégias de gestão, sendo estas de caráter empresarial, gerencialista, de competição e responsabilização, a serviço da lógica do capital e dos organismos privados, como também a favor das agências mundiais, que apostam no campo educacional como a “salvação” para as crises advindas do capitalismo financeiro.

Como afirmam Bonal e Dale (apud STOER, 2002), a educação passou então a ser reconceptualizada como uma empresa, isto é, os serviços educacionais são ressignificados como trocáveis através de mercado, na qual a ideia da atividade educativa surge como uma mercadoria potencialmente susceptível de troca.

Esses fundamentos, anteriormente citados, são propagados pelas agências globais ou internacionais e estas podem ser caracterizadas pelo Banco Mundial – BM, o Fundo Monetário Internacional – FMI, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE/OECD, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO, cujas influências vão alterar e (re) desenhar o novo quadro educacional brasileiro e pernambucano.

A esse respeito, Ball (apud SANTOS, 2004) nos chama a atenção para o fato de que o sistema educacional favorece as classes médias e ricas, possibilita o uso efetivo de seu capital social, cultural e financeiro, e, mediante esse cenário do capital, passamos a observar que são as instâncias internacionais que ditam as regras e definem, em sua grande maioria, as políticas educacionais em curso.

Essa realidade no Brasil vem sendo bastante defendida desde o Governo do presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC, no período de 1995 – 2002, perpassando pelo Governo Lula, entre os anos de 2003 – 2010, e no de Dilma

Rousseff a partir de 2011. Em nível local, ou seja, em Pernambuco, essa também tem sido a lógica desde o governo de Jarbas de Andrade Vasconcelos (1999 – 2006), assim como no de Eduardo Henrique Accioly Campos (2007 – 2014). O marco temporal da gestão desses dois últimos governadores de Pernambuco foi o período analisado em nossa pesquisa, o qual englobou o último mandato de Jarbas Vasconcelos (2003 - 2006) e os dois de Eduardo Campos (2007- 2014).

Assim sendo, é notório na atualidade o surgimento de muitas transformações que vêm sendo feitas no âmbito da educação, desde os efeitos provenientes em sua estrutura e organização, gestão, currículo, financiamento até as políticas públicas para o setor. Não obstante, o sistema educacional do país passa a tornar-se um reflexo dessa nova macroestrutura, trazida pelos países de primeiro mundo às nações periféricas.

Paralelas às influências globais, temos as de cunho nacional e local, que se inter-relacionam na produção de novas demandas, ora assimilando os programas e projetos previamente pensados e transferidos de realidades distintas, ora lutando e buscando mudanças em sua implantação. A esse respeito, destacamos a importância do Programa de Modernização da Gestão Pública – PMGP, que também é responsável pela produção de muitas ações no que tange à educação e vem sendo tomado como modelo de gestão em todo o estado.

O PMGP chega a Pernambuco, é implantado com a missão de assegurar por meio de uma Política de Estado a educação pública de qualidade, focada em resultados, visando garantir o acesso, a permanência e a formação plena do aluno pautada nos princípios de inclusão e cidadania (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2008).

Em contrapartida, temos ainda as forças de ideologia popular, com destaque para o papel dos movimentos sociais e demais organizações e associações não-estatais que também são cruciais na produção e redefinição das políticas sociais, que diariamente lutam por uma realidade mais justa e equitativa. Contudo, no que tange a produção das políticas locais identificadas em Pernambuco, especificamente em nosso recorte de tempo, constatamos a ausência dessas categorias na luta pela superação da realidade vigente.

Em suma, é possível notar que existe uma dualidade de interesses circundando todo o cenário político e educacional em questão, muito embora, as forças que atuem na contramão da lógica, sejam minorais.

Nas seções que se seguem, buscaremos trazer uma abordagem mais aprofundada acerca dessas novas configurações pelas quais passou a nossa nação e o nosso estado, cujos efeitos trouxeram alterações para os vários âmbitos sociais, desde a política, a economia, como para a educação e, conseqüentemente, para o interior da escola.

### **5.1 A Conjuntura Educacional no Brasil após 1990: Novos Caminhos, Reestruturação Produtiva e Reforma do Estado**

Com o processo de redemocratização, no final dos anos de 1970 e início dos anos de 1980, o Brasil ainda enfrentava reflexos da ditadura militar de 1964, efeitos esses causados em função da repressão enfrentada pela população e do novo sistema econômico em ação, caracterizado pelo capitalismo financeiro. Precisava, portanto, entrar na corrida para superar o “tempo perdido” e, conseqüentemente, o “tardio desenvolvimento”.

A esse respeito, Rodrigues (2006, p. 418) aponta que nesse período

toda a cena política brasileira, inclusive os campos da saúde e educação, passava por um processo catártico de repensar profundamente o seu passado recente e de instaurar, a partir daí, as novas bases para a reconstrução de uma cidadania usurpada, no contexto de uma democracia restringida por ocasião do golpe civil-militar perpetuado em 1964. No campo educacional, o centro do debate dizia respeito à necessária reestruturação do “sistema educacional” brasileiro erigido durante o regime autoritário, instaurado pelo golpe militar de 1964.

Surgem, então, propostas para superar essas crises; crise essa que na visão neoliberal, não é do capitalismo, mas sim do Estado. De imediato, apontam o Estado como uma das esferas mantenedoras e reprodutoras da crise, logo, carecendo urgentemente de sofrer alterações em sua estrutura e seu funcionamento. Dentre as

estratégias de reforma do Estado no Brasil podemos citar a inclusão das ações de privatização, terceirização e publicização<sup>2</sup>.

Conforme Peroni (2006), a estratégia foi, portanto, reformar o Estado ou diminuir sua atuação para superar a crise, cabendo ao mercado superar as falhas do Estado. Assim, a lógica do mercado deveria prevalecer inclusive no Estado, para que ele pudesse ser mais eficiente, produtivo e competitivo. Esse novo modelo de atuação ou papel do Estado é denominado de Estado Mínimo.

O Estado Mínimo, segundo Cox (1996 apud STOER, 2002), retém a função de tutela e de fiscalização dos contratos e dos instrumentos de influência política para assegurar o acesso aos recursos e mercados mundiais. No entanto, pouco a pouco, o Estado é concebido como subordinado à economia.

É importante frisar, segundo Harvey (1989), que o Estado Mínimo proposto é mínimo apenas para as políticas sociais, pois, na realidade, é o Estado máximo para o capital, pois, de um lado, ele é chamado a regular as atividades do capital corporativo no interesse da nação, mas, de outro, tem que criar um bom clima de negócios para atrair o capital financeiro transnacional e global e conter a fuga de capital para pastagens mais verdes e criativas (HARVEY, 1989).

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois, com esse diagnóstico, duas questões são pontuais: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas pela lógica do mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade. Assim, para os neoliberais, essa realidade se materializa através da privatização (mercado) e pela ação da Terceira Via, esfera pública não-estatal, sem fins lucrativos (PERONI, 2006).

Conforme o diagnóstico neoliberal,

o Estado entrou em crise tanto porque gastou mais do que podia para legitimar-se, já que tinha que atender às demandas da população por políticas sociais, o que provocou a crise fiscal, quanto porque, ao regulamentar a economia, atrapalhou o livre andamento do mercado. As políticas sociais, para a teoria neoliberal, são um verdadeiro saque à propriedade privada, pois são formas de

---

<sup>2</sup> Trata-se da transferência da gestão dos serviços públicos para entidades públicas não-estatais que o poder executivo passa a subsidiar. Ver Peroni (2006).

distribuição de renda, além de também serem um obstáculo ao livre andamento do mercado, visto que os impostos oneram a produção (PERONI, 2006, p. 13).

Diante desse contexto, entra em cena a atuação da lógica neoliberal para a manutenção dessa nova realidade que busca modificar drasticamente os temas e valores compartilhados (MORAES, 2002). Através de uma lógica de mercado, transfere a sua organização e dinâmica para as esferas sociais. A narrativa neoliberal, para a reforma dos serviços públicos, aponta a supremacia do mercado como mecanismo alocador de recursos (eficiência), distribuição de bens, serviços e rendas e também como gerador de justiça, igualdade, liberdade, cabendo ao Estado apenas as menores intervenções e regulações.

Dentre os principais aspectos defendidos pela ideologia neoliberal, se pode notar a presença de um Estado Mínimo – no sentido de cada vez ser menos presente no que tange à responsabilidade social e à garantia dos direitos, ao qual caberia, segundo Pereira (1997), apenas garantir os direitos de propriedade e os contratos. Outra dimensão seria a lógica mercadológica: já que o Estado não é mais eficiente para gerir determinados bens e serviços, é delegada às empresas essa função. Com base nessas narrativas, a proposta neoliberal cada vez mais amplia sua ação de coesão social e imposição, garantindo maior poderio e domínio em qualquer esfera da sociedade, seja esta na política, economia, saúde e educação.

Todavia, apesar de ser esta a ideologia hegemônica, acreditamos que a crise não se encontra no Estado, mas sim, é uma crise estrutural do próprio capital. Estratégias de superação dessa crise, tal como o processo de globalização, neoliberalismo, reestruturação produtiva, é que vêm redefinindo o papel e a lógica do Estado. Desta forma, a crise no Estado é uma consequência da crise estrutural do capital, e não a causadora da crise, como apontam os teóricos neoliberais (PERONI, 2006).

Mediante esse palco de reflexões sobre a reestruturação e reforma do Estado, Moraes (2002) afirma que a intervenção da autoridade pública sobre as iniciativas privadas é vista como intrusão indevida e no máximo tolerada. E o que se pode notar, atualmente, é a atuação extravagante da esfera privada na garantia e promoção dos direitos sociais. Em meio a essa realidade, intensificam-se as relações de parcerias entre público-privado, as terceirizações, contratação por

tempo limitado e conseqüentemente as privatizações. O fato é que os agentes públicos estão funcionando como se fossem o mercado, modelado pelos padrões de empresas privadas.

Ainda a esse respeito, o autor salienta que as reformas neoliberais visam assim alterar em profundidade os espaços e processos em que se faz política, isto é, em que se fazem escolhas relevantes. Têm como horizonte (e, portanto, como critério de avaliação de seus sucessos) a prerrogativa de definir os termos e os parâmetros do que é “racional”.

Quais seriam, pois, as vantagens de se privatizar, terceirizar ou promover mais fortemente as relações de parceria público-privado em determinadas esferas da sociedade? Quem ganha com isso? Quem perde? Enquanto o empresariado domina os espaços públicos com a sua lógica de mercado e mantém garantidos, a partir da liberdade de escolha e de oferta, seus exorbitantes lucros, a sociedade vai perdendo seu espaço de reivindicação, de direito básico constitucional e de ampliação do bem estar social. Já que agora são as empresas que ditam a maioria das regras e estas pouco se interessam pelas pessoas, grandes populações tendem a emergir neste cenário de afiliados e clientes. Essa é a ideologia base do mundo globalizado a partir da prerrogativa cada vez mais saliente por um Estado Mínimo.

Portanto, a defesa da redução do papel do Estado é notoriamente política e ideológica, proposta pelas grandes potências para a periferia do mundo capitalista, porque a realidade mundial é a de um crescimento do protecionismo estatal às economias centrais. A tentativa de formação de blocos econômicos e as proteções tributárias feitas por essas nações às suas economias são demonstrações claras disso.

Conforme Moraes (2002), com a reforma do Estado, suas agências passaram a ser supostamente “profissionalizadas” e “despolitizadas” por meio de um enfoque “gerencial”, voltado para o “cliente”, para os “resultados”, para a “qualidade do *output*” e não para a fidelidade a normas.

Outro ponto a ser destacado é que esse panorama de regulação marcado pela supremacia do mercado em relação à esfera estatal vai alterar drasticamente a influência do Estado e sua atuação nos diferentes contextos sociais, muito fortemente no campo educacional e na formulação de suas políticas.

Pereira (1997) ressalta que o neoliberalismo surgiu de uma reação contra a crise fiscal do Estado, decorrente dos anos 1980, passando a se identificar com cortes nos gastos e com a proposta do Estado Mínimo. Ou seja, para o neoliberalismo quanto menos o Estado intervir nas iniciativas privadas, melhor para o aumento da competitividade, para a liberalização do comércio e da privatização, que são manifestações legitimadoras dessa ideologia.

Pode-se notar ainda que a hegemonia ideológica neoliberal teve como uma de suas armas mais efetivas e precisas a capacidade de gerar e difundir narrativas que prometeram explicar o mundo então em crise. E essas narrativas pretenderam e em certa medida conseguiram oferecer explicação palatável para a crise e alternativa plausível para a superação daquilo que se usou chamar Estado Keynesiano, para o qual houve um inchaço e déficit na balança pública (MORAES, 2002).

Conforme Fontinelles (2002), os defensores da liberdade de negociação e do individualismo são os responsáveis por justificar o mercado como regulador e distribuidor da riqueza e da renda, acreditando que, na medida em que potencializa as habilidades e competitividade individuais, possibilitando a busca ilimitada do ganho, o mercado produz, inexoravelmente, o bem-estar social, não sendo necessária, portanto, a intervenção do Estado para que isso ocorra. Assim, com a expansão do modelo neoliberal, o Estado do bem-estar social passa a ser contestado e condenado, uma vez que o novo modelo defende acima de tudo o lucro, enfatizando-se a força do privado sobre o público.

Não obstante, surge ainda a política de privatização das atividades estatais; política de desregulamentação, eximindo-se das atividades reguladoras e disciplinadoras do Estado na esfera da economia e das relações trabalhistas; política de abertura da economia ao capital internacional e um sistema educacional que forneça apenas mão de obra em abundância conforme as necessidades do capital, sem se preocupar com a qualidade de vida, nem tampouco com o pensamento crítico-reflexivo dos alunos formados neste modelo educacional escolar.

Assim, quando o Estado intervém sobre os criativos empreendedores, para supostamente preservar o bem público ou sustentar suas atividades, inibe aquilo que é mola propulsora do progresso e afeta a competitividade dos agentes. O

Estado também distorce o belo mundo dos mercados ao proteger desarrazadamente os direitos do trabalho. Logo, deve ser reestruturado.

A defesa do livre mercado continua uma constante no que tange às prioridades dessa ideologia supracitada. As várias formas de proteção aos trabalhadores e aos excluídos do mercado são vistas pelos neoliberais como uma forma de tolher a livre iniciativa, a individualidade e a competitividade, abalando o mercado e promovendo fortes laços de dependência em relação ao Estado, fragilizando suas ações. Observa-se então que o neoliberalismo altera toda a dinâmica social vigente através da sua lógica de mercado, que modifica as demais dimensões da sociedade.

Muito embora possamos notar uma supremacia dos ideais anteriormente citados, é importante destacar e reconhecer os avanços conquistados a partir das novas demandas, em meio a essa avalanche de ações pós golpe militar. Dentre esses direitos e conquistas, podemos citar a intensificação da participação popular em várias instâncias e demandas sociais, abertura das formas de gestão e coparticipação, criação de órgãos distintos de exercício de poder e a ampliação das políticas sociais para acesso, permanência e qualidade da educação básica e superior.

## **5.2 A Política Educacional Brasileira em meio aos efeitos da Globalização Neoliberal: um olhar a partir do global e do local**

A pós-modernidade tem sido marcada por algumas tensões dialéticas (SANTOS, 2001). Dentre esses dilemas podemos referenciar as tensões entre o local e global, entre a regulação e a emancipação, entre Estado, economia e a globalização assim como as políticas públicas sociais, educacionais e as exigências de mercado.

Até os anos de 1960, a economia mundial era internacional. Mas, a partir dessa década, essa economia começou a tornar-se de caráter transnacional. E esse novo enquadramento da transnacionalização foi construído pelos seguintes aspectos: a proliferação de empresas trans ou multinacionais, uma nova divisão internacional de trabalho e o aparecimento do financiamento *off-shore* – mercado pela presença de filiais e escritórios internacionais fora de suas sedes (HOBBSAWN

*apud* STOER, 2002). Assim, a economia nacional começa a funcionar agora como uma unidade da economia mundial, marcada impreterivelmente pela globalização, em que o imperativo econômico assume o papel principal nesse processo.

Historicamente, após mais de vinte anos de ditadura militar (1964 – 1985), instalada por um golpe de Estado, o Brasil passa a enfrentar um período em busca da redemocratização do país, o que acarretou numa mudança ideológica e de paradigmas que vai reconfigurar a nação no final da década de 1980. Com isso, muitas esferas da sociedade também passaram a sofrer tais inovações e no caso da educação, segundo Duarte e Oliveira (2005), há também uma luta pela sua democratização, defesa do direito à escolarização para todos, universalização do ensino, ampliação ao acesso nos cursos superiores e a defesa de uma maior participação da comunidade na gestão da escola.

Como consequência dessa nova estruturação, a partir dos anos de 1990 começa a ser implantada com mais intensidade em nosso país uma nova configuração política, administrativa e econômica. Surge, então, uma nova forma de operacionalizar a máquina pública, a qual foi denominada de Modernização do Estado, cujas características básicas se baseavam na implementação de reformas estruturais, privatização, liberalização de importações, desregulamentação da economia e corte nos gastos públicos. Assim, esses novos rumos vão causar efeitos diretamente no campo educacional, ocasionando uma reconfiguração, na qual o país começa a viver um intenso processo de reformas educacionais, cujas mudanças vão alterar as ações e medidas do sistema em curso.

Esse período é também marcado por uma organização com tendências singulares do ponto de vista das práticas até então vivenciadas, pois, as reformas no campo da educação vão ocorrer em vários países, focando, por exemplo, um projeto democrático de educação, realidade que, até então, não condizia com a realidade dessas nações, em especial na América Latina.

Nesse sentido, segundo Libâneo (2007), os acontecimentos do mundo afetam diretamente a educação seja esta de nível escolar ou não, desde a formação do profissional docente, os objetivos e as prioridades da escola assim como os seus interesses, necessidades, valores e funções administrativas.

Conforme Duarte e Oliveira (2005), o contexto atual, marcado pelo processo de globalização da economia, da política e da cultura, trouxe como consequência a

flexibilização e a descentralização nas relações sociais, fato esse que tem resultado direto na esfera educacional, visto que ela também vem sendo evidenciada pelas mesmas tendências da nova estrutura social.

A política educacional, nesse contexto, sofre então alterações nas suas orientações tendendo a responder às demandas crescentes de maior integração social das populações vulneráveis ao mesmo tempo em que deve formar a força de trabalho apta aos novos processos. Com isso, constatamos uma sedimentação entre educação e desenvolvimento econômico, seguindo alguns ditames: ajustamentos fiscais, maior eficiência e adequação aos objetivos macroeconômicos (DUARTE; OLIVEIRA, 2005).

Ainda segundo essas autoras, a educação perpassa neste cenário de reformas por um caráter dual e contraditório. Ao mesmo tempo em que se afirma como uma política social de caráter universal (a ampliação da escolaridade e o crescimento do contingente de alunos atendidos nos sistemas e redes públicas) ela tem sido orientada também pela lógica de focalização (essa orientação tem conduzido a política educacional a se concentrar em processos que asseguram o acesso e a permanência de grupos mais vulneráveis socialmente na escola).

Diante dessa realidade, surgem algumas mudanças que vão afetar diretamente os sistemas escolares e suas relações cotidianas. Em meio a essas mudanças, torna-se visível na atualidade uma necessidade por profissionais polivalentes, dinâmicos, eficientes, competitivos e que busquem a maximização dos lucros e da produtividade para o interior das instituições. Essa lógica já faz parte do cotidiano das escolas de nível básico como também das instituições de ensino superior. Nela, persiste o enfoque gerencial, voltado para o cliente e para os resultados, onde o sistema educacional passa a se tornar reflexo dessa nova lógica disseminada pelo capital neoliberal ou flexível.

Não podemos negar que houve de fato avanços significativos para o setor em questão, como maior garantia de participação da comunidade nas ações da escola, busca por maior qualidade nos serviços prestados, disseminação de uma relação horizontal e descentralizada na gestão escolar. Tivemos o processo de municipalização da educação e com ele veio a possibilidade de maior engajamento e participação dos municípios para gerir suas necessidades e assim garantir com mais precisão o gerenciamento das prioridades locais. Entretanto, se compararmos todas

essas mudanças e avanços ao contingente das práticas voltadas para a manutenção da lógica do capital, sem dúvidas, esses avanços ainda se tornam inferiores.

Em Pernambuco, não foi diferente. Assistimos a um cenário de reformas cuja lógica de ação também envolve as influências globais e locais. Podemos destacar a presença dos organismos multilaterais e os investimentos privados como mantenedores das políticas educacionais e responsáveis pelo planejamento e pela formulação das políticas públicas. Assim, para entender o contexto de Pernambuco se nos basearmos na compreensão do cenário nacional notaremos que houve muitas similitudes. O contexto de influência da agenda das políticas educacionais (em ambas as escalas) está relacionado com o período e as mudanças provenientes na lógica de ação do Estado, ou seja, de sua reforma. Logo, podemos notar transformações oriundas de um marco temporal fruto de profundas mudanças político-econômicas.

Assim, seguindo os princípios do neoliberalismo, cuja proposta é de “reforma” dos serviços públicos, orientada pela ideia de regulação, a ideia de privatizar, de acentuar o primado e a superioridade da *ratio* privada sobre as deliberações coletivas, grande parte dos estados de nosso país seguiu essa lógica e a introduziu para diferentes esferas sociais. Grande parte das ações defendidas pela perspectiva neoliberal é pensada como forma de introduzir o *ethos* privado do mercado no reino das funções públicas. A globalização econômica e a iniciativa neoliberal preconizam um Estado enxuto e como consequência, cada vez mais as desigualdades sociais se intensificam.

Em função dessa lógica, a educação vai ser altamente atingida. Ainda sobre o empresariado e a educação, ou seja, sobre a relação da parceria público-privado, percebe-se que essa relação também começa a ter destaque nos anos 1990, derivada, sobretudo, dos processos de reforma e redefinição no papel do Estado, das mudanças no mundo do trabalho e da reestruturação produtiva.

Segundo Silva e Souza (2009), os propugnadores do desenvolvimento econômico buscaram na educação escolar uma aliada para a satisfação de seus interesses, ou seja, da maximização dos seus lucros, disseminando a ênfase na escola como instituição provedora da competência técnica do trabalhador, visando à produção de riquezas para o país, o que podemos chamar de uma educação para o mercado. Para essas autoras, a educação do (futuro) trabalhador assume uma

dimensão redentora, à medida que se torna requisito fundamental para o ingresso do Brasil no mercado competitivo da economia global. Em meio a esse palco de acontecimentos, a escola passa a cumprir um papel duplo: garantir os interesses do capital e desenvolver um novo cidadão.

Partindo dessa lógica, as políticas educacionais têm se estruturado em função de novos paradigmas e conceitos, tal como: o conceito de governança, flexibilização, descentralização, privatização, gerencialismo, busca por resultados e metas e a competição. Fica bastante notório que as reformas educacionais partiram dos interesses macroeconômicos. E assim, a elaboração de suas políticas receberam influência das organizações mundiais, como, por exemplo, a UNESCO, BM, FMI. Tais agentes corroboraram na organização da Conferência Mundial sobre a Educação para Todos, realizada entre 5 a 9 de março do ano de 1990, em Jomtien, Tailândia, evento esse organizado pela UNESCO.

Nessa conferência estavam reunidos vários especialistas da área da educação, assim como governantes e representantes da esfera privada para discutir os novos rumos da educação no mundo. O evento foi responsável pela definição de novas abordagens sobre as necessidades de aprendizagem, visando estabelecer compromissos mundiais para garantir a todas as pessoas os conhecimentos básicos necessários a uma vida digna. Também chamada de Declaração Mundial de Educação para Todos, a Declaração de Jomtien é considerada um dos principais documentos mundiais sobre a educação, ao lado da Convenção de Direitos da Criança (1988) e a Declaração de Salamanca (1994). Suas principais determinações e objetivos foram acatados por diversos governos, principalmente o brasileiro; tal fato é visível na elaboração dos seguintes documentos: LDB (1996) e PCN's (1997), que estabelecem as diretrizes e bases da educação nacional.

A Declaração de Jomtien está em consonância com as diretrizes e os objetivos traçados pelos organismos internacionais como o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Organismo Multilateral de Garantia de Investimento (MIGA) e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Para essas organizações,

a educação é concebida como uma solução para o combate à pobreza e sua responsabilidade é da comunidade, da família e do

Estado. Os aspectos mais relevantes expressos nos documentos dessas organizações mencionadas, que tem relações entre si, são as seguintes: necessidade da reforma do estado e posteriormente da Educação, a focalização, a equidade, a descentralização, a privatização e a solidariedade (DIAS; LARA, 2008, p. 4).

A reforma da política educacional brasileira também segue as propostas firmadas na Conferência de Jomtien. Anteriormente a essa conferência, a educação era assegurada pelo Estado, depois a educação passa a ser responsabilidade da comunidade e da família através das relações de parcerias entre governo e iniciativa privada. E como ressalta Peroni (2003, p. 94), “[...] as políticas dos anos de 1990 foram formuladas dando respostas aos organismos internacionais. No âmbito nacional, passou-se por um período em que forças políticas conservadoras saíram vitoriosas [...]”.

Para o BM, ainda segundo Peroni (2003, p. 101), “o objetivo é desenvolverem-se as habilidades básicas de aprendizagem, para que os trabalhadores possam satisfazer a demanda imposta pela acumulação flexível”.

Com base nas considerações de Dias e Lara (2008) para tratar da educação na década de 1990 no Brasil, é necessária uma breve explanação das determinações políticas, econômicas e sociais ocorridas no país nesse período que nortearam as políticas educacionais. A reforma do Estado elaborado no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995) pode ser apontada como um marco importante para as alterações ocorridas a partir da segunda metade da década de 1990. Esse documento foi elaborado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) como resultado de uma necessidade criada pelo consenso entre as organizações internacionais e os governos das nações.

O documento da reforma reavalia o passado e adota objetivo e metas, de acordo com bases modernas, evidenciando assim a tendência à descentralização, à desregulamentação e à desobrigação do Estado em favor do livre mercado. Estabelece a mudança de uma administração pública burocrática para uma administração pública gerencial.

Ainda segundo as autoras, o Estado posiciona-se cada vez mais desvinculado de responsabilidades como educação, habitação, direitos trabalhistas entre outros.

Neste contexto, a educação novamente serve aos interesses do Estado, ou seja, da classe hegemônica.

Essa pouca intervenção do Estado também pode ser vista nas propostas de descentralização que podem ser descritas segundo Peroni (2003) com as ações de privatização, transferência de um serviço público para o setor privado, terceirização de serviços de administração pública e a participação da população na gestão pública.

Dias e Lara (2008) afirmam no que tange à educação que os neoliberais não defendem a responsabilidade do Estado em relação ao oferecimento de educação pública a todo cidadão, em termos universalizantes e homogêneo. Após a reforma do Estado, que traz com ela a privatização de empresas públicas e mudanças estruturais econômicas, inicia-se a reforma no campo da educação. A educação nesse contexto serve ao Estado capitalista para a formação do consenso e assim as estratégias educacionais mais do que nunca ganham importância vital na difusão dos conteúdos, das habilidades e dos valores ligados a esse modelo de sociabilidade.

Diante desse contexto, observamos que a interferência dos organismos internacionais na economia e na reorganização do Estado brasileiro e na educação é algo evidente, pois os principais documentos referentes à política educacional apresentam esse alinhamento com as propostas internacionais e buscam propagar as normativas estabelecidas.

Para Santos (2004), há um padrão que uniformiza as reformas educacionais nos países periféricos, e o que vem ocorrendo é uma absorção de políticas prontas pelos Estados Nacionais, cujo discurso, além de promover exclusão, não condiz com as necessidades reais das nações onde se instala.

Porém, é importante frisar, como defendem Dias e Lara (2008, p. 10-11), que

duas observações devem ser levantadas com cuidado, a primeira é que não podemos acreditar em um simples transplante de ideias e determinações internacionais na política educacional brasileira, mas de uma adaptação dessas deliberações às condições do Brasil. Essas adequações são feitas por meio da legislação e de documentos produzidos pelo governo. Uma segunda observação é de que as propostas internacionais, desde um nível mais amplo, como a reforma de toda a aparelhagem estatal expressa no Brasil através da Reforma do Aparelho do Estado (1995), até mesmo às reformas mais específicas, como a educação aqui abordada, não são

impostas de forma ditatorial pelas organizações internacionais. Essas deliberações são propostas oferecidas para os governos dos países, mas elas são efetivadas pela aceitação e pelo consenso de atores e autores sociais de cada nação. Esses atores e autores são todos os envolvidos na elaboração, organização e efetivação dessas determinações.

Em meio a esse palco de questões levantadas, surgem também os dispositivos da responsabilidade social empresarial e do trabalho voluntário. Mas, na verdade, esses mecanismos vão ser usados para legitimar cada vez mais essa lógica e cuidar para que esta seja mantida sem maiores questionamentos. Não é à toa que hoje as instituições educacionais vêm sofrendo com as deliberações neoliberais, que buscam minimizar os empregos efetivos por outros tipos de vínculos trabalhistas, o que poderíamos citar como uma precarização do trabalho, tal como é o caso do trabalho via contratação e terceirização. Esses empregos não geram estabilidade e nem dependência do fundo público, nem maiores garantias. O fato é que os agentes públicos estão funcionando como se fossem o mercado, modelado pelos padrões da empresa privada.

Segundo Stoer (2002), temos essa ideia de educação como uma mercadoria, juntamente com a regulação da educação pelos mercados educativos, como por exemplo, a atuação da Organização Mundial do Comércio – OMC, Fundo Monetário Internacional – FMI e o Banco Mundial - BM.

Para Lingard (2004), a produção das políticas em educação não é apenas moldada por essas novas estruturas dentro das nações, mas também pelo surgimento de estruturas políticas supracionais. A política educacional tornou-se um elemento da política econômica, emoldurado por uma versão concentrada e rearticulada microeconomicamente da teoria do capital humano, ligada à estrutura mutável das economias e dos mercados de trabalho nas nações pós-industrializadas.

Assim, os sistemas educacionais reestruturados foram invadidos pela cultura da performatividade, através da imposição de indicadores de desempenho e de uma organização de caráter transnacional, cujo modelo base preza para o discurso da eficácia econômica. E, portanto, os valores culturais e a busca pela qualidade total, estão passíveis de quaisquer prioridades.

Nessa relação da educação com o neoliberalismo, podemos notar ainda que esta vem sendo fundamentada para servir às exigências e necessidades da acumulação flexível, realidade essa que torna a educação a serviço de uma lógica específica - para fins cada vez mais voltados aos interesses de mercado.

Em contraste com a educação da tradição de bem-estar público centrado no Estado, esta educação desenvolve-se através de tecnologias políticas baseadas na trilogia “mercado, gestão e performatividade”. A performatividade, como sustenta Ball (*apud* STOER, 2002), é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação. Nesse sentido, as mais recentes reformas da educação constituem um processo de re-regulação, isto é, um veículo para a mudança social e cultural e, mais especificamente, mecanismos para reformar os agentes educativos. Assim, constituem um meio para alterar o que significa ser professor: o professor torna-se um “sujeito empreendedor”, isto é, num gestor de performatividade (STOER, 2002).

Trata-se de um sistema em que tudo deve funcionar e executar de forma eficiente, com intolerância visível do mau desempenho. É uma compulsão para classificar levando a escolher e julgar as ações em termos de eficácia e olhar profundamente penetrante nosso senso de autoavaliação, deixando de lado as crenças e os valores, pela produção e pelo rendimento. Assim, a performatividade encapsula a funcionalidade e instrumentalidade da modernidade e da mercantilização e de externalização do conhecimento (BALL, 2001, 2003c, 2004 *apud* MIRANDA; ARES BARGAS, 2011).

Ainda segundo Ball (2010, p. 38), a performatividade

é uma tecnologia, uma cultura e um modelo de regulação, tal como define Lyotard um sistema de “terror”, sistema que implica julgamento, comparação e exposição, tomados respectivamente como forma de controle, fricção e de troca. Performances – de sujeitos individuais e organizações – servem como medidas de produtividade ou resultados, como formas de apresentação da qualidade ou momentos de promoção ou inspeção. Elas significam, encapsulando ou representando um valor, a qualidade ou valor de um indivíduo ou de uma organização dentro de um campo de julgamento.

Conforme Ball (2001, 2003a e 2003c *apud* MIRANDA; ARES BARGAS, 2011), é possível identificar seis características na cultura da performatividade e são elas:

1. A eficácia só existe quando pode ser medida, testada. A complexidade do trabalho acadêmico é reduzida a formas simples de números e indicadores.
2. As ações são julgadas (pelos outros e por nós mesmos) com base na sua contribuição para o desempenho organizacional em termos de resultados produzidos. Neste contexto, as ações deverão ser operacionais, desprezando a fraqueza e o baixo desempenho em prol da busca da qualidade e melhoria.
3. A tarefa da academia está submetida à lógica da produção industrial e da concorrência do mercado.
4. Trata-se de um dispositivo que desenvolve e publica informações, permitindo identificar, comparar, diferenciar e classificar.
5. Este sistema se baseia em recompensas e punições, incentivos ou sanções de acordo com a produtividade.
6. A performatividade, segundo Ball, é um mecanismo que regula e implementa a conduta, o comportamento.

Com base na vigência desses princípios, Ball também chega a afirmar que se vive hoje uma espécie de esquizofrenia dos valores que se experimenta quando o comprometimento e a experiência na prática têm que ser sacrificados ou comprometidos para a impressão e o desempenho, substituindo os sistemas de ética profissional por outros de caráter empresarial e competitivo (BALL; YOUDELL, 2007 *apud* MIRANDA; ARES BARGAS, 2011).

A performatividade pode ser considerada então como uma cultura orientada para os resultados, na qual os profissionais que exercem tal posição, a de performáticos, perdem sua autonomia em meio à gama de orientações e exigências do “mundo das performances” (grifo nosso).

Quando nos referimos às políticas públicas sociais e especialmente a de cunho educacional na atualidade, percebemos o quanto esta é influenciada pela lógica da sociedade vigente, que é a da globalização e do neoliberalismo.

Com o aprofundamento dos efeitos dos mercados globais sobre a educação intensificam-se o sucateamento e a precarização das instituições educacionais em face do corte de gastos e as políticas de reestruturação produtiva e estatal. O que se

pode notar é que a reestruturação educacional acaba se tornando resultado da globalização neoliberal, fruto da correlação de forças entre os interesses sociais e os interesses de mercado.

### **5.3 O Programa de Modernização da Gestão Pública e sua influência na Educação de Pernambuco**

Sobre as influências de escala micro, podemos identificar a importância do Programa de Modernização da Gestão Pública, Metas para a Educação, como a principal ferramenta norteadora na ideologia das políticas desenvolvidas em Pernambuco, cuja base é a política de responsabilização educacional<sup>3</sup>.

A implantação desse novo modelo de gestão na rede estadual de ensino de PE, conforme Silva (2013), tem como marco inicial as eleições de 2006, quando Eduardo Campos (candidato do PSB) foi eleito Governador do estado de PE, rompendo com um ciclo de dois mandatos consecutivos do governo de Jarbas Vasconcelos, candidato do PMDB (1999-2002/ 2003-2006). Podemos destacar que o governo de Jarbas esteve alinhado ao projeto liberal-corporativo, e assim, contribuiu fortemente para a implantação da agenda neoliberal da reforma do Estado de PE. Logo, as políticas focadas no ajuste fiscal colaboraram para o sucateamento da escola pública e a precarização das condições de trabalho e outros aspectos.

Ainda conforme ressalta Silva (2013), esse cenário político sinalizava uma oportunidade histórica de promover mudanças a partir do poder executivo de PE. Era, pois, um momento de quebra de paradigma e estabelecimento de uma nova estrutura para o estado e as suas políticas de ação, todavia não foi bem com essa realidade que os pernambucanos se depararam.

Foi, portanto, o governo de Eduardo Campos, quando eleito em 2007, que trouxe e implantou em 2008 esse programa em Pernambuco, cujo modelo de gestão tem como foco os resultados, que na área de educação significou, através de seu

---

<sup>3</sup> Quando nos referimos ao modelo de responsabilização, mais especificamente de responsabilização da educação estamos falando de uma política cuja base se fundamenta na transferência de responsabilidades, no qual o Estado passa a abrir mão de sua função provedora, para simplesmente ser um órgão fiscalizador e corresponsável na promoção dos direitos sociais. Com a política de responsabilização, o Estado não tem mais a obrigação de responder ou prover pelo que lhe era até então confiado. Sobre esse tema, ver as contribuições de Silva (2013).

discurso, o meio mais eficaz para se alcançar melhores indicadores, diminuindo as taxas de repetência e evasão escolar, de analfabetismo, e, sobretudo, proporcionando uma educação de qualidade às crianças e aos jovens pernambucanos, onde todos tenham o direito de aprender e evoluir (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2008).

Os quadros a seguir nos mostram um pouco dessa realidade que perpassa pelos contextos de metas e resultados da política desenvolvida no governo Campos a partir dos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco – IDEPE.

Quadro 1 – Resultado do IDEPE em 2008

Programa de Modernização da Gestão	
	
RESULTADO DO IDEPE	
NÍVEIS DE ENSINO	IDEPE 2008
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS	3,7
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS	2,7
ENSINO MÉDIO	2,6

Fonte: [http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/resultado\\_idepe2.pdf](http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/resultado_idepe2.pdf)

Quadro 2 – Resultado do IDEPE em 2009

Programa de Modernização da Gestão	
	
RESULTADO DO IDEPE	
NÍVEIS DE ENSINO	IDEPE 2009
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS	3,9
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS	3,1
ENSINO MÉDIO	3,0

Fonte: [http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/resultado\\_idepe2009.pdf](http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/resultado_idepe2009.pdf)

Quadro 3 – Resultado do IDEPE em 2010

Programa de Modernização da Gestão	
<b>RESULTADO DO IDEPE</b>	
NÍVEIS DE ENSINO	IDEPE 2010
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS	4,0
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS	3,4
ENSINO MÉDIO	3,0

Fonte: [http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/IDEPE%202010\\_geral.pdf](http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/IDEPE%202010_geral.pdf)

Quadro 4 – Resultado do IDEPE em 2011

Programa de Modernização da Gestão	
<b>RESULTADO DO IDEPE</b>	
NÍVEIS DE ENSINO	IDEPE 2011
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS INICIAIS	4,4
ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS	3,5
ENSINO MÉDIO	3,3

Fonte: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/idepe.html>

Ao analisarmos os dados estatísticos provenientes do IDEPE expostos nos quadros acima, vamos perceber que houve de fato um avanço quantitativo no que concerne aos índices educacionais em todos os níveis de ensino. Aspecto esse bastante positivo pra elevar qualitativamente essa realidade em curso.

Em contrapartida, o governo de Campos gerou muitas expectativas entre os movimentos progressistas em relação à implantação de mudanças na rede estadual de ensino, visando à promoção de uma educação de qualidade social e alicerçada na gestão democrática. Contudo, o que houve foi uma realidade com referenciais

bem distintos, pois a educação como formação de capital humano e com foco em resultados veio ser predominante na política educacional do governo agora vigente. O contexto econômico foi um dos principais argumentos para a ascensão dessa perspectiva, que pautou a reforma da educação, instaurada na gestão de Campos (2007-2010) e dando continuidade futuramente em seu segundo mandato (SILVA, 2013).

Isso porque, a partir de 2007, o panorama de baixo crescimento econômico do estado, que marcou os anos de 1990 a 2000, foi sendo substituído por taxas de crescimento acima da média nacional, em decorrência dos investimentos públicos e privados atraídos para o estado. Nesse contexto político e econômico favorável, a agenda da reforma da educação pública surge com força, visando adequá-la às demandas do setor produtivo. Setores produtivos do estado e o Conselho Estadual de Desenvolvimento Econômico e Social – CEDES apontaram a necessidade de investimentos na educação básica, profissional e em ciência e tecnologia, como um fator de ampliação da competitividade e de sustentabilidade para o desenvolvimento da economia pernambucana (SILVA, 2013).

Diante dessa gama de questões, os resultados apontados pelo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB neste mesmo ano não foram satisfatórios, pois Pernambuco ficou entre os piores do cenário nacional (Conforme os quadros 5, 6 e 7). Os resultados do IDEB mostraram o quanto nossas escolas públicas estavam sucateadas, assim essa realidade foi tomada como justificativa chave para a reforma da educação estadual. Nesse contexto de dificuldades, foi implementada a reforma da educação no estado, carreada pelo Programa de Modernização da Gestão Pública, Metas para a Educação.

Quadro 5 – Resultado do IDEB do 5º ano do Ensino Fundamental em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

4ª série / 5º ano    8ª série / 9º ano    3ª série EM													
Estado	Ideb Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Acre	3.3	3.8	4.5	4.7	5.2	3.4	3.7	4.2	4.4	4.7	5.0	5.3	5.6
Alagoas	2.9	3.3	3.3	3.4	3.7	2.9	3.3	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2
Amapá	3.1	3.0	3.6	3.9	3.8	3.1	3.5	3.9	4.2	4.4	4.7	5.0	5.3
Amazonas	3.3	3.9	4.5	4.8	5.1	3.3	3.7	4.1	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5
Bahia	2.6	2.6	3.2	3.8	4.0	2.7	3.0	3.4	3.7	4.0	4.3	4.6	4.9
Ceará	3.2	3.5	4.2	4.4	5.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5
Distrito Federal	4.4	4.8	5.4	5.4	5.6	4.5	4.8	5.2	5.5	5.8	6.0	6.3	6.5
Espirito Santo	3.7	4.1	5.0	5.0	5.3	3.8	4.1	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7	5.9
Goiás	3.9	4.3	4.9	5.3	6.0	4.0	4.3	4.7	5.0	5.3	5.6	5.8	6.1
Maranhão	3.2	3.3	4.0	4.0	4.2	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5
Mato Grosso	3.6	4.4	4.9	5.1	5.1	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.2	5.5	5.8
Mato Grosso do Sul	3.2	4.0	4.4	4.9	5.1	3.3	3.6	4.0	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5
Minas Gerais	4.9	4.9	5.8	6.0	6.2	5.0	5.3	5.7	5.9	6.2	6.4	6.6	6.8
Pará	2.8	2.8	3.7	4.0	3.6	2.8	3.2	3.6	3.8	4.1	4.4	4.7	5.1
Paraíba	3.0	3.5	3.7	4.0	4.2	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
Paraná	5.0	5.2	5.2	5.2	6.2	5.0	5.4	5.7	6.0	6.2	6.5	6.7	6.9
Pernambuco	3.1	3.5	3.9	4.2	4.3	3.2	3.5	3.9	4.2	4.5	4.8	5.1	5.4
Piauí	2.6	3.2	3.8	4.1	4.5	2.6	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8
Rio de Janeiro	3.7	3.8	4.0	4.3	4.7	3.8	4.1	4.5	4.8	5.1	5.4	5.7	5.9
Rio Grande do Norte	2.6	3.0	3.5	3.7	3.9	2.6	2.9	3.3	3.6	3.9	4.2	4.5	4.8
Rio Grande do Sul	4.2	4.5	4.8	5.1	5.5	4.2	4.6	5.0	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3
Rondônia	3.6	4.0	4.4	4.7	5.4	3.6	4.0	4.4	4.7	5.0	5.2	5.5	5.8
Roraima	3.5	3.5	4.2	4.5	4.8	3.6	3.9	4.3	4.6	4.9	5.2	5.5	5.7
Santa Catarina	4.3	4.7	5.0	5.7	5.7	4.4	4.7	5.1	5.4	5.6	5.9	6.2	6.4
São Paulo	4.5	4.7	5.4	5.4	5.7	4.6	4.9	5.3	5.5	5.8	6.1	6.3	6.6
Sergipe	3.0	3.4	3.7	3.9	4.1	3.1	3.4	3.8	4.1	4.4	4.7	5.0	5.3
Tocantins	3.6	4.2	4.5	4.9	5.1	3.7	4.0	4.5	4.7	5.0	5.3	5.6	5.9

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1763141>

Quadro 6 – Resultado do IDEB do 9º ano do Ensino Fundamental em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

4ª série / 5º ano		8ª série / 9º ano				3ª série EM							
Estado	IDEB Observado					Metas Projetadas							
	2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021
Acre	3,5	3,8	4,1	4,2	4,4	3,5	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,3	5,5
Alagoas	2,5	2,7	2,7	2,5	2,7	2,5	2,7	2,9	3,3	3,7	4,0	4,2	4,5
Amapá	3,5	3,4	3,6	3,5	3,4	3,5	3,7	4,0	4,4	4,7	5,0	5,2	5,5
Amazonas	2,7	3,3	3,6	3,9	3,9	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,1	4,4	4,7
Bahia	2,6	2,7	2,8	2,9	3,1	2,7	2,8	3,1	3,5	3,9	4,2	4,4	4,7
Ceará	2,8	3,4	3,6	3,7	3,9	2,8	2,9	3,2	3,6	4,0	4,3	4,5	4,8
Distrito Federal	3,3	3,5	3,9	3,9	3,8	3,3	3,4	3,7	4,1	4,5	4,8	5,0	5,3
Espírito Santo	3,5	3,6	3,8	3,7	4,0	3,6	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5
Goiás	3,3	3,4	3,6	4,0	4,5	3,3	3,5	3,7	4,1	4,5	4,8	5,0	5,3
Maranhão	3,2	3,4	3,6	3,6	3,8	3,2	3,4	3,6	4,1	4,4	4,7	5,0	5,2
Mato Grosso	2,9	3,6	4,2	4,3	4,2	2,9	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,6	4,9
Mato Grosso do Sul	2,9	3,5	3,6	3,5	3,7	3,0	3,1	3,4	3,8	4,2	4,4	4,7	5,0
Minas Gerais	3,6	3,7	4,1	4,4	4,7	3,6	3,8	4,0	4,4	4,8	5,1	5,3	5,6
Para	3,1	2,9	3,1	3,1	3,0	3,2	3,3	3,6	4,0	4,4	4,6	4,9	5,2
Paraíba	2,5	2,8	2,8	2,9	3,0	2,6	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,3	4,5
Paraná	3,3	4,0	4,1	4,0	4,1	3,3	3,5	3,8	4,2	4,5	4,8	5,1	5,3
Pernambuco	2,4	2,5	3,0	3,3	3,6	2,4	2,6	2,8	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5
Piauí	2,6	3,1	3,4	3,6	3,5	2,7	2,8	3,1	3,5	3,8	4,1	4,4	4,7
Rio de Janeiro	2,9	2,9	3,1	3,2	3,6	2,9	3,1	3,3	3,7	4,1	4,4	4,6	4,9
Rio Grande do Norte	2,6	2,7	2,9	2,9	3,1	2,6	2,7	3,0	3,4	3,8	4,0	4,3	4,6
Rio Grande do Sul	3,5	3,7	3,8	3,8	3,9	3,5	3,7	4,0	4,4	4,8	5,0	5,3	5,5
Roraima	3,2	3,3	3,4	3,5	3,7	3,2	3,4	3,6	4,0	4,4	4,7	4,9	5,2
Roraima	3,2	3,5	3,7	3,6	3,5	3,2	3,4	3,7	4,1	4,4	4,7	5,0	5,2
Santa Catarina	4,1	4,1	4,2	4,7	4,1	4,1	4,3	4,5	4,9	5,3	5,5	5,8	6,0
São Paulo	3,8	4,0	4,3	4,3	4,4	3,8	4,0	4,2	4,6	5,0	5,3	5,5	5,8
Sergipe	2,9	2,9	2,7	2,9	2,7	2,9	3,0	3,3	3,7	4,1	4,4	4,6	4,9
Tocantins	3,4	3,6	3,9	3,9	3,7	3,4	3,5	3,8	4,2	4,6	4,8	5,1	5,4

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1763141>

Quadro 7 – Resultado do IDEB do 3º ano do Ensino Médio em PE nos anos de 2005, 2007, 2009, 2011 e 2013.

		4ª série / 5º ano					8ª série / 9º ano					3ª série EM				
Estado	IDEB Observado	IDEB Observado					Metas Projetadas									
		2005	2007	2009	2011	2013	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2021		
Acre	3.0	3.3	3.5	3.3	3.3	3.0	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.8			
Alagoas	2.8	2.5	2.8	2.5	2.6	2.8	2.9	3.1	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6			
Amapá	2.7	2.7	2.8	3.0	2.9	2.7	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5			
Amazonas	2.3	2.8	3.2	3.4	3.0	2.3	2.4	2.5	2.8	3.1	3.5	3.8	4.0			
Bahia	2.7	2.8	3.1	3.0	2.8	2.7	2.8	3.0	3.3	3.6	4.1	4.3	4.5			
Ceará	3.0	3.1	3.4	3.4	3.3	3.0	3.1	3.2	3.5	3.9	4.3	4.5	4.8			
Distrito Federal	3.0	3.2	3.2	3.1	3.3	3.0	3.1	3.3	3.6	3.9	4.4	4.6	4.8			
Espírito Santo	3.1	3.2	3.4	3.3	3.4	3.1	3.2	3.4	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9			
Goiás	2.9	2.8	3.1	3.6	3.8	2.9	3.0	3.2	3.4	3.8	4.2	4.4	4.7			
Maranhão	2.4	2.8	3.0	3.0	2.8	2.5	2.6	2.7	3.0	3.3	3.7	4.0	4.2			
Mato Grosso	2.6	3.0	2.9	3.1	2.7	2.6	2.7	2.9	3.1	3.5	3.9	4.2	4.4			
Mato Grosso do Sul	2.8	3.4	3.5	3.5	3.4	2.9	3.0	3.2	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7			
Minas Gerais	3.4	3.5	3.6	3.7	3.6	3.5	3.6	3.7	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3			
Para	2.6	2.3	3.0	2.8	2.7	2.7	2.9	3.2	3.5	4.0	4.2	4.4	4.4			
Paraná	2.6	2.9	3.0	2.9	3.0	2.7	2.7	2.9	3.2	3.5	4.0	4.2	4.4			
Paraná	3.3	3.7	3.9	3.7	3.4	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	4.6	4.9	5.1			
Pernambuco	2.7	2.7	3.0	3.1	3.5	2.7	2.8	3.0	3.2	3.6	4.0	4.3	4.5			
Piauí	2.3	2.5	2.7	2.9	3.0	2.3	2.4	2.6	2.8	3.2	3.6	3.8	4.1			
Rio de Janeiro	2.8	2.8	2.8	3.2	3.5	2.8	2.9	3.1	3.3	3.7	4.1	4.4	4.6			
Rio Grande do Norte	2.6	2.6	2.8	2.8	2.7	2.6	2.7	2.9	3.2	3.5	3.9	4.2	4.4			
Rio Grande do Sul	3.4	3.4	3.6	3.4	3.7	3.5	3.6	3.7	4.0	4.4	4.8	5.0	5.3			
Rondônia	3.0	3.1	3.7	3.3	3.4	3.0	3.1	3.3	3.5	3.9	4.3	4.6	4.8			
Roraima	3.2	3.1	3.5	3.5	3.2	3.3	3.4	3.5	3.8	4.2	4.6	4.8	5.1			
Santa Catarina	3.5	3.8	3.7	4.0	3.6	3.5	3.6	3.8	4.0	4.4	4.8	5.1	5.3			
São Paulo	3.3	3.4	3.6	3.9	3.7	3.3	3.4	3.6	3.9	4.2	4.6	4.9	5.1			
Sergipe	2.8	2.6	2.9	2.9	2.8	2.9	3.0	3.1	3.4	3.7	4.2	4.4	4.7			
Tocantins	2.9	3.1	3.3	3.5	3.2	2.9	3.0	3.2	3.4	3.8	4.2	4.5	4.7			

Fonte: <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultado.seam?cid=1763141>

Como nos diz Silva (2013, p. 19),

foi neste cenário de demandas urgentes por melhoria da qualidade da escola pública no estado que o PMGP foi apresentado pelo governo de Campos (2007-2010) como a alternativa para a elevação da qualidade da educação pública do estado, por meio de uma política de Estado focada em resultados e em assegurar acesso, permanência e a formação plena do aluno.

Esse princípio do PMGP que cobra resultados é visto como muito eficaz e incentiva os profissionais que vivem o dia a dia da escola, para trabalharem de forma agregadora e com mais entusiasmo, uma vez que uma política de incentivos também foi pensada para esses trabalhadores. Diante dessas circunstâncias, o programa conta com o engajamento de todos (pais, professores, estudantes, sociedade civil, iniciativa privada) para junto ao poder público superar os desafios e elevar os índices educacionais de Pernambuco.

O programa está focado na melhoria dos indicadores educacionais do Estado, trabalhando a gestão por resultados, sobretudo, do IDEB e do Sistema de Avaliação da Educação de Pernambuco – Saepe, na qual o Governo definiu metas a serem cumpridas, ano a ano, pelos gestores das unidades de ensino e das Gerências Regionais de Educação – GRE's (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2008).

O PMGP Metas para a Educação tem como objetivo assegurar, por meio de uma política de Estado, a educação pública de qualidade, visando garantir o acesso, a permanência e a formação plena do aluno, pautada nos princípios de inclusão e cidadania. Foi implantado com o objetivo de consolidar nas unidades de ensino a cultura da democracia e da participação popular, baseada em diagnóstico, planejamento e gestão, trabalho desenvolvido em parceria com o Movimento Brasil Competitivo – MBC e o Instituto Nacional de Desenvolvimento Gerencial – INDG.

Partindo dessa lógica, o papel da Secretaria de Educação – SE é o de formular e coordenar a implementação das políticas educacionais, apoiando as escolas no desenvolvimento de seu projeto pedagógico e avaliando os resultados obtidos, para verificar se os direitos dos estudantes por uma educação de qualidade estão sendo respeitados. Para assegurar o cumprimento do termo e desenvolver ações de intervenção para subsidiar as escolas, foi implantado o sistema de monitoramento nas escolas estaduais (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2008).

O monitoramento tem como objetivo alcançar as metas estabelecidas para as escolas, já a avaliação da aprendizagem dos alunos afere se os resultados obtidos se encontram em consonância com as metas estabelecidas. Esse monitoramento é realizado através de um conjunto de atividades gerenciais focadas no desenvolvimento dos processos-meios, que interferem na melhoria da aprendizagem dos estudantes.

Ainda sobre o sistema de monitoramento e avaliação das unidades escolares, este é realizado mensalmente, visando assegurar o cumprimento dos indicadores e o atendimento das metas pactuadas no Termo de Compromisso acordado com cada escola. Esse Termo de Compromisso foi implantado em 2008 e seu principal objeto era estabelecer as metas pactuadas com cada unidade e por finalidade promover a melhoria dos indicadores educacionais através da efetivação da proposta pedagógica. Assim, foram monitoradas as metas do IDEB, Saepe, distorção idade-série, índice de aprovação e abandono. Para dar conta dessa demanda, o governo

nomeou em 2007 cerca de 60 técnicos educacionais (pedagogos) para implantar o sistema de monitoramento da gestão escolar (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2007).

Também nessa época, pela primeira vez na área da educação pública, foi criado um Comitê de Busca para selecionar os gestores das Gerências Regionais de Educação (GRE's). Foram escolhidos, assim, a partir de critérios exclusivamente técnicos, os gestores de cinco Regionais (Recife Norte, Recife Sul, Metropolitana Norte, Metropolitana Sul e Caruaru).

A avaliação do desempenho dos alunos é medida a partir do Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco – Saepe, realizada anualmente, com a possibilidade de acompanhamento do desempenho dos alunos, bem como a definição de estratégias adequadas para promover a melhoria do processo de ensino e aprendizagem (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2007).

Assim, as unidades escolares que alcançam as suas metas ganham incentivos na remuneração de todos os profissionais da escola, correspondente a um 14º salário. Já os que tiverem desempenho insuficiente terão apoio técnico da Secretaria de Educação (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2007). Mais recentemente foi criado o Bônus por Desempenho Educacional, o BDE. O BDE é um incentivo financeiro para os servidores das escolas que alcançaram a partir de 50% da meta estabelecida no Termo de Compromisso. O valor da bonificação varia de acordo com o percentual da meta atingido pela escola, levando em conta o salário base do servidor e o tempo de serviço na unidade (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2015).

Em meio às considerações feitas, identificamos, portanto, quais foram as influências que vêm impactando na produção dos textos oficiais da rede pública de ensino pernambucana, com especial atenção para o contexto da gestão escolar. Tal realidade nos leva a constatar o quanto os documentos oficiais produzidos estão arraigados com os discursos dos organismos globais e algumas interferências locais, deixando claro a quem estão sendo destinados, a serviço de quê e de quem.

Após fazermos todos esses ajuizamentos, percebemos que foi mediante esse contexto de influências que as políticas em educação do período em estudo (nacional e local), assim como os seus textos, foram produzidas. Vale a pena destacar que estes textos surgem sob a égide de um movimento de correlação de forças hegemônicas e populares, na qual ora se tinha uma defesa para a

manutenção das forças econômicas e as exigências privadas e de mercado; não obstante, buscavam também atender alguns anseios da sociedade civil para manter certo equilíbrio e, posteriormente, estabilidade política.

O capítulo a seguir foi destinado, portanto, a analisar os textos elaborados e a natureza de seus ideais, textos esses voltados para o âmbito da gestão das escolas estaduais de Pernambuco.

## **6 O CONTEXTO DE PRODUÇÃO DO TEXTO DA POLÍTICA DE GESTÃO ESCOLAR NA REDE ESTADUAL DE PERNAMBUCO**

No que tange a essa seção, a iniciaremos afirmando mediante a realização dessa pesquisa que a Política Educacional de Pernambuco com seus planos, programas e projetos, com destaque para os voltados à Gestão da Escola vêm sendo constituídos por uma gama de influências glocais<sup>4</sup>. Dentre as principais influências podemos citar a interferência das agências internacionais e dos bancos mundiais (em escala macro) e o programa de Modernização da Gestão Pública (dimensão micro), forças essas hegemônicas na elaboração e na definição das políticas públicas em território pernambucano.

Com a necessidade de atender diferentes interesses e uma clientela diferenciada, cujas realidades muitas vezes são bem peculiares, vamos constatar que as políticas analisadas nesse estudo continuaram com as mesmas prioridades, mesmo que ora tenham sido reconfiguradas em função de serem redesenhadas e reeditadas, mas mantendo os mesmos fins.

Não obstante, os textos produzidos são frutos dessas relações, cujas forças e ideologias no decorrer do tempo foram adquirindo novas versões e características, mesmo que seus discursos, muitas vezes, não passassem de um novo formato, entretanto com os mesmos interesses e princípios.

No marco temporal que abrangeu a seguinte pesquisa foi possível identificar que muitos textos foram produzidos e outros reeditados no sentido de melhor gerir a máquina pública e adequá-la às necessidades vigentes da época/governo.

Diante dessa perspectiva, após o trabalho de campo foi possível coletar e analisar muitos desses textos, instrumentos esses que foram a base para a concretização desse estudo. Assim sendo, para uma maior compreensão, sistematizamos os achados em ordem cronológica, e posteriormente são realizadas a descrição e as possíveis inferências.

---

<sup>4</sup> O termo glocal trata de uma denominação relativamente nova que tem sido usada para determinar as influências de origens global e ao mesmo tempo local na determinação da agenda das políticas públicas e sociais atuais. O global e o local se fundem na nova realidade. GRIFO NOSSO. Ver: Rubim (2007) e Franco (2003).

## 6.1 Os Textos Oficiais elaborados pela Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco – SEDUC/PE no que tange à Política de Gestão Escolar

Em meio ao levantamento documental realizado na Secretaria de Educação de Pernambuco, mais especificamente na Secretaria Executiva de Gestão da Rede, conseguimos uma variedade de documentos de importância crucial. Não houve dificuldades de acesso aos mesmos, o que foi bastante positivo para o andamento e a concretização de nosso estudo.

Dentre os achados, podemos identificar que estes podem ser classificados em diferentes grupos, desde leis, decretos, portarias, todos esses trazendo deliberações específicas para o âmbito da Gestão Escolar na Rede Estadual de Ensino de Pernambuco.

No quadro 8 fizemos uma classificação dos documentos encontrados, que foram, posteriormente, analisados sob a luz da abordagem teórico-metodológica proposta por Ball (1992 apud MAINARDES, 2006). Sistematizamos no desenvolvimento desta seção as principais características descritas no conteúdo dos textos analisados e paralelamente as reflexões.

<b>Quadro 8 - Documentos Oficiais elaborados pela SEDUC-PE sobre a Política de Gestão Escolar no marco temporal de 2003-2013</b>	
<b>1. Plano Estadual de Educação (2000-2009).</b>	Delibera sobre as propostas e diretrizes, objetivos e metas que regem o Sistema Estadual de Ensino de Pernambuco.
<b>2. Lei Complementar nº 049, de 31 de janeiro de 2003.</b>	Dispõe sobre as áreas de atuação, estrutura e funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências cujos efeitos vão influenciar na estrutura educacional e da escola.
<b>3. Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005.</b>	Regulamenta o processo para o provimento na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais, e dá outras providências.
<b>4. Portaria SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005.</b>	Dispõe sobre procedimentos, instruções e

	recomendações para o processo de seleção, capacitação, eleição e designação da função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais.
<b>5. Portaria SEDUC nº 4003 de 07 de junho de 2005.</b>	Ato em que o Secretário de Educação e Cultura Resolve: Designar os servidores para comporem a Comissão Estadual de Gestão Escolar.
<b>6. Portaria SEDUC nº 4180 de 15 de junho de 2005.</b>	Documento em que o Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições designa os servidores para comporem as Comissões Regionais de Gestão Escolar.
<b>7. Portaria Normativa nº 6703 de 07 de novembro de 2005.</b>	Estabelece procedimentos visando disciplinar o processo de contratualização da Gestão Escolar.
<b>8. Extrato do Contrato de Gestão das Unidades Escolares.</b>	Dispõe sobre o contrato de gestão que entre si celebram o estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura, e a escola.
<b>9. Apostila do Programa Escola Democrática.</b>	Programa auxiliar na definição e reforço dos princípios e fundamentos da proposta de gestão da rede.
<b>10. Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012.</b>	Regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas públicas estaduais, e dá outras providências.

Fonte: Dados sistematizados pela autora.

O primeiro documento analisado foi o **Plano Estadual de Educação de Pernambuco de 2000 – 2009**, elaborado no governo de Jarbas Vasconcelos. Sobre ele destacamos alguns itens relevantes, aspectos esses extraídos da sessão intitulada: Gestão e Fortalecimento da Autonomia da Escola.

O texto baseia-se nas concepções e ideias igualmente defendidas e presentes na LDB/1996 e na CFB/1988. Destaca a importância da gestão escolar na perspectiva de uma escola autônoma. Através de uma nova visão de escola autônoma, democrática e de uma gestão compartilhada, tais ideias vêm ao encontro de um sistema com concepção arraigada, onde o gestor, em sua maioria, administra com uma percepção através de práticas individualistas e competitivas sem partilhar com toda a comunidade envolvida a gerência da escola (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2001).

Sobre a concepção de gestão foi possível registrar, mediante a análise documental, que o Plano Estadual de Educação de Pernambuco – PEE/PE possui uma nova visão de gestão, baseada nos princípios de uma gestão compartilhada.

Sobre as diretrizes do PEE/PE, podemos pontuar que ela nos traz que as transformações do mundo atual e as exigências impostas pela sociedade exigem uma nova forma de administrar os sistemas com suas autonomias, praticando o regime de colaboração, cooperação e corresponsabilidade. Assim, a escola, como organismo dessa sociedade, busca a construção de um perfil de competência e de liderança, apoiada numa gestão participativa onde todos os segmentos envolvidos sejam atores na construção de seus projetos pedagógico, administrativo e financeiro.

Acerca da autonomia da escola, o Plano traz uma enorme defesa com respeito ao tema, em que essa autonomia será garantida com o fortalecimento dos órgãos estudantis, com a formação à distância e em serviço de suas lideranças, voltada para o desenvolvimento de competências nas áreas disciplinares – Eixos Pedagógico, Administrativo e Relacional. A ação-reflexão-ação e o aprender fazendo constituem princípios desencadeadores do desenvolvimento de competências, proporcionando um gerenciamento eficaz.

Conforme o mesmo documento, a descentralização da gestão escolar surge com um caráter de competência relevante no processo de gerenciar, determinando cada vez mais a participação da população nos processos decisórios e no controle dos resultados, pois, à medida que as competências e responsabilidades estão sendo melhor distribuídas entre as diferentes esferas – Regime de colaboração entre Estado e Municípios -, os resultados são mais eficientes.

Ainda sobre as diretrizes defendidas no Plano da época, a escola como instância de formação e exercício da cidadania deverá proporcionar oportunidades educacionais de melhoria da qualidade dos resultados da aprendizagem, na medida em que amplia o espaço da gestão democrática, com a diversificação de procedimentos pedagógicos e a utilização de alternativas capazes de facilitar o processo da aprendizagem, de modo a elevar o nível educativo cultural do aluno e da comunidade.

No que diz respeito aos objetivos e às metas registradas, das 23, elencamos algumas, a saber:

- Meta 4: Oferecer cursos de formação continuada em serviço, anualmente, para gestores escolares, de forma a atingir um modelo eficiente de gestão visando ao sucesso do aluno.

- Meta 5: Fortalecer a participação da sociedade na gestão das escolas revitalizando, em dois anos, as instituições de Conselho Escolar/UEX, Associação de Pais e Grêmios Estudantis, contribuindo para o fortalecimento da autonomia escolar.

- Meta 6: Desenvolver e implantar modelo de gestão, em dois anos, pautado pelos princípios democráticos, com critérios para perfil e indicação de gestores.

- Meta 7: Aperfeiçoar o regime de colaboração entre os Sistemas de Ensino com vistas a uma ação coordenada entre entes federativos, compartilhando responsabilidades, a partir das funções constitucionais próprias e supletivas e das metas do PNE.

- Meta 8: Estimular a colaboração entre as redes e os sistemas de ensino municipais, por meio de apoio técnico e consórcios intermunicipais e colegiados regionais consultivos, quando necessários.

- Meta 9: Estimular a criação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os municípios que optarem por construir sistemas municipais de ensino.

- Meta 10: Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade.

- Meta 11: Editar, pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares.

- Meta 12: Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade.

- Meta 14: Apoiar tecnicamente as escolas na elaboração e execução de sua proposta pedagógica.

- Meta 15: Assegurar a autonomia administrativa e pedagógica das escolas e ampliar sua autonomia financeira, por meio do repasse de recursos diretamente às escolas para pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica.

- Meta 16: Informatizar, em três anos, com auxílio técnico e financeiro da União, a Secretaria Estadual de Educação, integrando-a, em rede, ao sistema nacional de estatísticas educacionais.

- Meta 18: Informatizar, gradualmente, com o auxílio técnico e financeiro da União, a administração das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede à Secretaria de Educação, de tal forma que, em dez anos, todas as escolas estejam no sistema.

- Meta 19: Estabelecer, com a colaboração dos municípios e das universidades, programas diversificados de formação continuada e atualização, visando à melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores escolares.

- Meta 20: Assegurar que, em cinco anos, 50% dos diretores, pelo menos, possuam formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas contem com diretores formados em nível superior, preferencialmente com cursos de especialização.

A partir da análise desse material podemos observar que muitos de seus objetivos e pressupostos estão voltados para o processo de controle e regulação do

espaço escolar, assim como do gestor, uma vez que primam por uma visão plural que mitiga tendências de uma gestão com enfoque gerencial e empresarial, em oposição aos preceitos e às características de uma gestão democrática, que ora também é defendida nesse mesmo documento, pois, aspectos como autonomia, participação, equidade, descentralização surgem predispostos aos conceitos de competência, liderança, controle de resultados e eficiência.

Traz consigo aspectos que defendemos como ações positivas às práticas dos gestores, como é o caso das ações voltadas para a formação continuada desses profissionais e a crescente busca por sua capacitação e aprimoramento.

Na sequência analisamos a **Lei Complementar de nº 049, de 31 de janeiro de 2003, como a segunda fonte de análise**. Esta lei dispõe sobre as áreas de atuação, estrutura e funcionamento do Poder Executivo, e dá outras providências. De acordo com a mesma, podemos constatar que ela vai ser influente em todo o Estado, deixando marcas e promovendo mudanças em alguns setores e secretarias, e também para a área da educação.

A Lei é fruto do governo de Jarbas Vasconcelos, constituída por 5 capítulos e de 84 artigos, cuja natureza aborda desde as Disposições Preliminares, as Áreas de Atuação do Poder Executivo, suas Formas e Meios de Atuação, da Estrutura Administrativa, sua Finalidade e Competência, da Organização Administrativa, dos Recursos Humanos, dos Servidores Públicos Estaduais, da Execução Descentralizada e as Disposições Finais.

Logo em seu Art. 1º afirma que *“A presente Lei disciplina as áreas, os meios e as formas de atuação do Poder Executivo no exercício das competências ao Estado, que lhe são próprias”*. Ou seja, o próprio texto é bastante claro, em seu primeiro artigo quando afirma que a mesma surge com o intuito de disciplinar. Entendemos que o conteúdo relativo à palavra disciplina diz respeito à regulação, ao controle, à obediência, à regulamentação. E, será, portanto, através das novas demandas e parcerias que o poder público vai estabelecer, respaldado nessa nova Lei, para reestruturar os diferentes setores e órgãos estaduais. Como está escrito no artigo 7º que nos diz: *“O Poder Executivo atuará, de forma sistêmica e integrada”*.

A Lei traz consigo a defesa de relações baseadas na eficiência, economicidade, impessoalidade, modernização, cooperação, racionalização de custos, desestatização, reestruturação organizacional e controle das entidades

estaduais, defendendo ainda, o fortalecimento da ação municipal, da descentralização e desconcentração, apoio ao terceiro setor e a ampliação do setor de serviços, ou seja, a terceirização, para ofertar atividades públicas e atendimento ao interesse público, tal como saúde, educação. Podemos constatar essas questões citadas em alguns de seus artigos, tal como o 38º, 40º, 41º e 42º. O art. 38º diz: “*As atividades não-exclusivas, de competência do Poder Executivo, serão prioritariamente descentralizadas e desconcentradas, visando o bem comum, a melhoria da prestação de serviços e a racionalização de custos, em cumprimento aos seguintes programas, vinculados à Comissão Diretora de Reforma do Estado*”:

I – Programa de Fortalecimento da Ação Municipal;

II – Programa de Apoio ao Terceiro Setor; e

III – Programa de Utilização do Setor de Serviços.

O Art. 40º - “*O Estado poderá celebrar consórcios e convênios de cooperação com outros Estados e Municípios para execução de ações e serviços públicos de interesse comum*”. O Art. 41º - “*No desempenho das atividades públicas não-exclusivas, o Estado emprestará suporte técnico, operacional e financeiro para sua descentralização controlada, ampliando o acesso àqueles serviços, a menor custo e maior resultado*”. E o Art. 42º - “*O Estado poderá repassar as atividades públicas não-exclusivas que desempenha às entidades privadas que prestam serviços similares, credenciadas junto ao Sistema Integrado de Prestação de Serviços Públicos Não Exclusivos, mediante credenciamento ou convênio, em atendimento ao interesse público*”.

No artigo 48º também temos um dado importante acerca da administração pública estadual no que tange ao campo educacional que diz: “*O Poder Executivo emprestará atenção especial às ações de saúde e de educação, reorganizando e modernizando as estruturas, de forma a priorizar o desempenho de suas unidades prestadoras de serviços diretos à comunidade, exercendo controle atualizado de resultados, de modo a possibilitar correções oportunas de estratégias*”.

Muitas dessas concepções já eram defendidas em anos anteriores e por diferentes governantes, fruto das transformações advindas do Neoliberalismo, da Reestruturação Produtiva, e Reforma do Estado dos anos noventa, cuja defesa é

voltada para mudar drasticamente os temas e valores compartilhados (MORAES, 2002).

É preciso compreender que as relações baseadas nesses princípios vão perpassar pelos variados setores do Estado, e defendidas como prioridades de gestão em nome da qualidade para a prestação dos serviços públicos. Contudo, essas práticas não podem ser consideradas de cunho democrático e de valorização das maiorias, pois, cada vez mais, tendem a minimizar muitos dos direitos civis já conquistados em outros tempos. Pensar e defender essa política de racionalização, em que a relação público e privado e a transferência do poder público para a empresa são tidos como ponto base para o crescimento, é de tamanha insensatez, porque no final nós sabemos de fato quem são os principais beneficiados com essa estruturação.

Apesar de ser uma lei bastante ampla, utilizamos poucos artigos desta, pois poucos foram voltados para o contexto em que estamos estudando. Foi importante analisar esse documento porque ele nos ajudou a entender a conjuntura defendida em âmbito estadual, que passou a direcionar toda a estrutura e atuação do Poder Executivo e a definição de suas prioridades de governo.

**O terceiro documento foi o Decreto de nº 27.928, de 17 de maio de 2005,** texto esse também desenvolvido na gestão de Jarbas Vasconcelos. Esse decreto é composto por 24 artigos, e dentre os seus principais objetivos e deliberações podemos destacar alguns de bastante relevância para as questões relativas à Gestão Escolar.

A partir de sua leitura podemos identificar logo em seu Artigo 1º que o decreto traz a seguinte incumbência: *“O provimento na função de representação de diretor, junto às escolas públicas estaduais, será efetuado mediante processo de seleção, capacitação, eleição e designação”*, artigo esse que está em conformidade com as exigências legais contidas na Constituição do Estado em seu art. 178º, inciso VII e com a LDB de 1996, em seu art. 3º, inciso VIII.

Em contrapartida, é importante destacar que ainda nesse mesmo artigo há uma restrição no que tange às instituições a nível estadual que participarão desse processo de seleção/capitação/eleição e designação para a função de representação de diretor, realidade essa em que não são dadas justificativas no decorrer do documento acerca dessa retenção e limitação. O próprio artigo diz em

seu parágrafo 1º: “*Não participarão do processo seletivo/eletivo para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais*”, conforme dispõe o caput deste artigo:

- I. *Escolas com até 05 turmas;*
- II. *Escola com Pedagogia da Alternância;*
- III. *Escolas Indígenas;*
- IV. *Escolas Agrícolas;*
- V. *Escola do Arquipélago Fernando de Noronha;*
- VI. *Centros:*
  - a) *de Educação Física;*
  - b) *de Reabilitação e Educação Especial;*
  - c) *de Exames Supletivos;*
  - d) *de Educação Infantil;*
  - e) *Profissionalizante de Criatividade Musical do Recife;*
  - f) *Politécnico; e*
  - g) *de Ensino Experimental.*

Ainda nesse Decreto, podemos destacar como nos traz o art. 2º a importância da criação da Comissão Estadual de Gestão Escolar e as Comissões Regionais de Gestão Escolar, que foram os órgãos criados para serem os responsáveis por todo esse processo seletivo/eletivo para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais.

Destacamos ainda o art. 3º, cuja natureza delibera sobre as etapas para este processo seletivo de escolha do gestor escolar. Na íntegra o mesmo diz que: “*O processo seletivo/eletivo para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais será realizado em 03 etapas:*”

- I. *primeira etapa – seleção através de prova escrita, com conteúdo direcionado à gestão escolar para comprovar o conhecimento do candidato acerca de temas essenciais à função pleiteada, sendo*

*considerado aprovado o candidato que obtiver desempenho igual ou superior a 50% do conteúdo da prova da seleção;*

- II. segunda etapa – capacitação do candidato à eleição e/ou reeleição, mediante participação efetiva em curso promovido pela Secretaria de Educação e Cultura, destinado ao esclarecimento de responsabilidades, atribuições e compromissos a serem assumidos no exercício da função, com frequência mínima de 80% da carga horária oferecida, só podendo participar o candidato que tiver cumprido a etapa, prevista no inciso I deste artigo, mesmo em data anterior ao atual pleito.*
- III. terceira etapa – eleição direta e secreta, mediante sufrágio universal, envolvendo a comunidade escolar, somente podendo dela participar o candidato que tiver cumprido as etapas de que tratam os incisos anteriores.*

Com base nessas informações, fica claro que apesar dos avanços obtidos nas propostas e normativas desse Decreto, essa realidade ainda não condiz com o quantitativo que abrange a natureza de todas as escolas em escala estadual, fato esse que ficou claro com os condicionantes destacados no art. 1º, parágrafo 1º em todos os seus incisos. Podemos observar que esse processo seletivo para o cargo de gestor ainda é muito exclusivo e possui muitas exigências que excluem muitas das escolas do Estado.

Outrora, não podemos negar que avançamos muito, principalmente no que diz respeito à preparação e à classificação dos profissionais envolvidos para a investidura ao cargo de diretor, e nas diferentes formas para a participação e garantia de legitimação da comunidade escolar nesses assuntos de fundamental interesse para a escola, pois, assim como Bastos (2005), defendemos que a escola pública deve ser incluída no rol de práticas sociais democráticas, com lugar garantido de participação popular em seu interior.

Desde 1997, no governo de Miguel Arraes, que a Rede Estadual de Ensino já dispõe de uma lei que assegura o processo de escolha de dirigentes de escolas, que é a Lei nº 19.625 de 07 de março de 1997, constituída por 12 artigos. De igual modo,

essa vem sendo a mesma realidade trazida no governo de Eduardo Campos, marco temporal de nosso estudo, e trata-se de uma continuidade de proposta política, cuja origem data desde o fim dos anos de 1990, mesmo que haja algumas mudanças visíveis no Decreto mais atual que dispõe sobre o processo de escolha desses dirigentes.

Sobre a participação da comunidade nesse processo, os arts. 7º, 8º e 18 tratam do envolvimento desses atores como sujeitos ativos no processo em questão. O art. 7º traz a seguinte incumbência: *“Qualquer membro da comunidade escolar, através do Conselho Escolar, poderá requerer à Comissão Eleitoral a impugnação de candidato que não satisfaça os requisitos deste Decreto, no prazo de 05 dias, a contar da divulgação oficial da respectiva etapa”*.

No art. 8º *“Poderão votar no processo seletivo/eletivo para a função de diretor:”*

- I. Os alunos efetivamente matriculados na escola, a partir de 12 anos de idade ou que estejam cursando, no mínimo, a 5ª série do Ensino fundamental e que apresentem percentual mínimo de frequência, de conformidade com o preconizado na LDB de 1996.*
- II. O pai, a mãe ou o responsável legal de aluno matriculado na escola e com percentual mínimo de frequência referido no inciso I deste artigo, com direito a um único voto por família, independentemente do número de filhos matriculados.*
- III. Os professores e servidores integrantes do quadro da Secretaria de Educação e Cultura do Estado e os professores em regime de contrato temporário, com efetivo exercício na escola.*

O art. 18º diz que: *“A Assembleia Geral da escola, por maioria absoluta dos seus integrantes, concluindo pela existência de motivos relevantes, poderá solicitar ao Secretário de Educação e Cultura, por meio da respectiva Regional de Educação, o afastamento do diretor, mediante apresentação de voto de desconfiança, sendo-lhe assegurados o contraditório e a ampla defesa”*.

Dessa forma, a lei garante a função participativa e fiscalizadora dos membros da comunidade escolar na escolha de seu representante, aspectos esses de muito

valor e responsabilidade sobre os destinos da escola, com enfoque especial para o papel do Conselho Escolar. A esse respeito Bastos (2005) afirma que o voto como um direito adquirido e fruto da modernidade é, como tal, o melhor caminho para a escolha de dirigentes.

Podemos constatar, não obstante, que desde 1993, com a Lei nº 11.014 de 28 de dezembro na gestão de Joaquim Francisco, a Rede Estadual de Ensino de Pernambuco já dispõe da normatização que criou os Conselhos Escolares, passo muito importante para as questões voltadas à Gestão Escolar e sua dimensão democrática e participativa.

Anos depois, mesmo no governo de outro candidato, como é o caso da gestão de Eduardo Campos em seus dois mandatos, essa realidade vem sendo defendida, que é o papel ativo dos Conselhos Escolares na mediação da gestão. Esse fator só reforça a nossa ideia que nem sempre as políticas desenvolvidas são quebradas e deixadas para trás. Elas podem ser veiculadas e/ou reinterpretadas por outros sujeitos no poder e, portanto, ainda assim continuadas. As ideias trazidas por Ball e Bowe (1992) reforçam essa perspectiva quando eles afirmam que a política está sujeita à interpretação e à recriação; assim ela pode sofrer efeitos e consequências que podem representar mudanças e transformações significativas na política original. Para estes autores, o ponto-chave é que as políticas não são simplesmente “implementadas” dentro desta arena, mas estão sujeitas à interpretação. Ou seja, os autores dos textos políticos não podem controlar os significados de seus textos. Partes podem ser rejeitadas, selecionadas, ignoradas, deliberadamente mal entendidas, réplicas podem ser superficiais, etc.

**O quarto documento analisado, a Portaria SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005**, visou complementar as deliberações do Decreto 27.928 de 17 de maio de 2005, também do mandato de Jarbas Vasconcelos. Esta portaria diz respeito aos procedimentos, às instruções e às recomendações ao processo seletivo/eletivo para a função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais.

Traz consigo muitas das ideias contidas no Decreto anteriormente citado, desde as exigências necessárias para seleção, capacitação, eleição e designação na função de representação de diretor junto às escolas públicas estaduais. Discorre sobre as questões relativas à inscrição, da seleção, da capacitação, da eleição, da composição da Comissão Eleitoral, das Atribuições da Comissão Eleitoral, da

organização da Seção Eleitoral, da Propaganda Eleitoral, do Processo de Apuração e da Composição, das Atribuições da Comissão Estadual de Gestão Escolar e das Comissões Regionais de Gestão Escolar, da Posse e designação e as disposições gerais.

As portarias são importantes, porque se constituem como documentos oficiais de ato administrativo, baixado por uma autoridade pública no sentido de dar instruções e determinações acerca de várias questões e ordens. Diante dessas características possuem bastante relevância para o desenvolvimento de determinadas problemáticas.

Mediante a leitura e a análise da Portaria em questão, podemos afirmar que até então houve por parte da Secretaria de Educação e Cultura de Pernambuco muita atenção, cautela e precauções no que diz respeito ao processo de seleção para a investidura dos gestores escolares públicos da rede, uma vez que muitos foram os critérios que envolveram todo o percurso para se concluir o processo seletivo.

Ainda sobre a análise documental, seguimos para o **quinto documento** que foi a **Portaria SEDUC de nº 4003 de 07 de junho de 2005**. Com base nessa portaria, o Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e considerando os termos do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005, e da Portaria-SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005, resolve: no Art. 1º *“Designar oito servidores para comporem a Comissão Estadual de Gestão Escolar:”*

**O sexto documento** foi a **Portaria SEDUC de nº 4180 de 15 de junho de 2005**. Nesta portaria o Secretário de Educação e Cultura, no uso de suas atribuições e considerando os termos do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005 e da Portaria SEDUC nº 3702, de 23 de maio de 2005, resolve: no Art. 1º – *“Designar inúmeros servidores para comporem as Comissões Regionais de Gestão Escolar”,* nas seguintes regionais:

- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Recife Norte
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Recife Sul
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Metropolitana Norte

- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Metropolitana Sul
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Mata Norte
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Mata Centro
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Mata Sul
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Litoral Sul
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Vale do Capibaribe
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Agreste Centro Norte
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Agreste Meridional
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão do Moxotó-Ipanema
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão do Alto Pajeú
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão do Sub-Médio São Francisco
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão do Médio São Francisco
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão Central
- Comissão Regional de Gestão Escolar da Gerência Regional de Educação Sertão do Araripe.

Ambas as portarias, constituídas por apenas 3 artigos, dos quais destacamos só os seus primeiros, foram passos importantes para o contexto do nosso tema de estudo, porque à medida que uma comissão específica é criada e determinada para lidar e coordenar exclusivamente com as questões relativas à Gestão Escolar, mostra o quanto esse âmbito da educação no Estado tem sido priorizado no governo

em curso. Além da Comissão Estadual, também as Regionais visam a uma maior articulação e atuação em todo o território pernambucano.

**O sétimo documento examinado foi a Portaria Normativa de nº 6703 de 07 de novembro de 2005.** A partir de sua apreciação, podemos identificar que se tratou de um documento elaborado no governo de Jarbas Vasconcelos, composto por 15 artigos dos quais selecionamos alguns deles, pois trazem consigo aspectos basilares para o contexto da gestão escolar na Rede Estadual. Essa portaria vai estabelecer os procedimentos visando disciplinar o processo de contratualização da gestão escolar.

*O SECRETÁRIO DE EDUCAÇÃO E CULTURA, no uso de suas atribuições, considerando o processo seletivo eletivo para gestores escolares que culminará na contratualização da gestão escolar na busca da melhoria da Escola Pública Estadual, e considerando o compromisso da SEDUC com a gestão escolar no que diz respeito às condições mínimas necessárias para que, no interior da escola, se processe o ensino aprendizagem com qualidade. RESOLVE: No art. 1º que: “Fica editada a presente Portaria Normativa, visando disciplinar o processo de contratualização da gestão escolar conforme o disposto no artigo 16 do Decreto nº 27.928, de 17 de maio de 2005”. E no Art. 2º, descreve que: “Para os efeitos desta portaria são adotadas as seguintes definições”:*

*I - Gestão Escolar: atividade de gerenciamento, por resultado, que visa garantir meios à efetiva construção do conhecimento e significativa aprendizagem por parte dos alunos;*

*II - Contrato de Gestão: instrumento jurídico-formal, que estabelece deveres e obrigações das partes; define e especifica as atividades, projetos e ações, visando o cumprimento das diretrizes, medidas e planos governamentais; quantifica metas; define sistemas; orienta processos operacionais; e estabelece mecanismos de monitoração e controle do desempenho gerencial;*

*III - Metas: especificam os caminhos para alcançar os objetivos;*

*IV - Indicadores de Desempenho: são dados ou informações, preferencialmente mensuráveis, que são utilizados para medir um processo ou seus resultados;*

*V - Avaliação de Resultados: análise periódica de uma intervenção planejada, em andamento ou concluída, para determinar a relevância, eficiência, efetividade,*

*impacto e capacidade de sustentabilidade, com o objetivo de incorporar as lições aprendidas durante o processo de tomada de decisão;*

*VI - Projeto Político-Pedagógico: documento elaborado pela comunidade escolar, no qual se explicita a filosofia da escola, os valores a serem perseguidos, além das ações e metas a serem alcançadas;*

*VII - Regimento Interno da Unidade Escolar: ato normativo que norteia a organização e o funcionamento interno da escola;*

*VIII - Plano de Gestão: instrumento responsável pela identidade organizacional (Missão-Visão-Valores-Objetivos Organizacionais-Estratégias) e definição de papéis dos atores envolvidos na gestão de cada unidade escolar.*

*IX - Plano de Metas: conterà a identificação das metas específicas e respectivos indicadores de desempenho, dispostas em planilha, de cada unidade escolar;*

*X - Secretaria de Educação e Cultura: órgão da administração direta do Poder Executivo, que tem por finalidade e competência garantir o cumprimento das normas gerais da educação nacional, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho;*

*XI - Secretaria Executiva de Gestão da Rede, juntamente com a Gerência de Gestão da Rede Escolar, no aprimoramento e modernização da gestão escolar;*

*XII - Gerência Regional de Educação: instituição articuladora e executora da política educacional do Estado na região de sua competência implementando as políticas públicas de educação nas escolas do sistema estadual e o desenvolvimento dos projetos pedagógicos;*

*XIII - Unidade Escolar: instituição social responsável pela promoção do ensino aprendizagem, relacionando as práticas pedagógicas com problemas específicos da comunidade local a que presta serviços, sejam eles de natureza econômica, política, tecnológicas, cultural, ética ou moral, trazendo para seus espaços o mundo real.*

Ainda sobre esta Portaria, frisamos as prerrogativas do Art. 4º que diz: “O Contrato de Gestão, que considerará a complexidade e especificidade da Unidade Escolar, devendo ser procedido em 02 (duas) etapas, com prazo total de 24 (vinte e quatro) meses, renovável por igual período.”

*I - a 1ª Etapa baseia-se em preceitos normativos que regem o Sistema Estadual de Ensino, visando a revisão e/ou elaboração dos instrumentos e o fortalecimento dos órgãos integrantes da gestão escolar, e/ou a revisão ou elaboração do Projeto*

*Político-Pedagógico, aprovado pelo Conselho Escolar da Contratada, e a elaboração do plano de metas, que subsidiará a 2ª Etapa;*

*II - a 2ª Etapa, com a revisão das metas, vigorará até o atingimento do prazo total estabelecido neste Item, e tomará como base o Plano de Gestão, Projeto Político-Pedagógico e o Regimento Interno da Unidade Escolar, aprovado pelo Conselho Escolar da Contratada, além do Plano de Metas, contendo os indicadores de desempenho específico de cada unidade escolar.*

*§ 1º. Na 2ª Etapa do Contrato de Gestão também integrarão o ajuste, como anexos, o Plano de Gestão, Projeto Político-Pedagógico, Regimento Interno e o Plano de Metas da Unidade Escolar.*

*§ 2º. O prosseguimento do contrato, em sua segunda etapa, dependerá de avaliação e eventual revisão de metas, provocada pela Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar.*

E os Artigos 7º, 8º, 9º e 12º, cujo conteúdo justifica a função do processo de monitoramento e avaliação da Gestão das Unidades Escolares em todo o Estado. Vejamos o que diz o documento: No Art. 7º “*Será instituída, através de portaria do Secretário, uma Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar, no âmbito da Secretaria de Educação e Cultura, com a finalidade de monitorar, avaliar e acompanhar o desempenho da gestão das unidades escolares que vierem a firmar contrato de gestão*”.

*Art. 8º “Compete, em especial, à Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar:”*

*I - apoiar a Unidade Escolar na execução de suas atividades, inclusive no planejamento e na operacionalização das atividades de monitoramento e avaliação de seus resultados;*

*II - deliberar sobre a repactuação de cláusulas dos Contratos de Gestão;*

*III - elaborar relatórios sintéticos de análise crítica da gestão das unidades escolares, através do acompanhamento da evolução dos seus indicadores;*

*IV - deliberar sobre os resultados apresentados, a partir dos relatórios produzidos pelas unidades escolares sobre os indicadores de gestão;*

*V - consolidar resultados de desempenho das unidades escolares, pela Gerência Regional de Educação;*

*VI - emitir sugestões e/ou recomendações de ações corretivas às unidades escolares, visando o atingimento das metas planejadas.*

*Art. 9º “A Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar Central e Regional será composta pelos representantes, titulares e suplentes, a seguir especificados:*

*I - da Secretaria de Educação e Cultura, presidida por suas Secretarias Executivas que coordenarão as Comissões;*

*II - da Gerência Regional de Educação – GERE”;*

*E no Art. 12º “Também compete à Comissão:”*

*I - Emitir Relatório Anual de Desempenho Global da Gestão Escolar, visando, a cada ano, sua revisão.*

*II – Avaliar o desempenho da gestão, conforme tabela abaixo, visando subsidiar a revisão do contrato de gestão.*

<b>EXCELENTE</b>	<b>BOM</b>	<b>REGULAR</b>	<b>RUIM</b>
<8-10	<7-8	5-7	>5

*§ 1º. Serão atribuídos pesos, pela Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar, conforme o grau de importância dos indicadores, devendo ser consideradas as especificidades locais, onde estão situadas as unidades escolares.*

*§ 2º. Caso a Unidade Escolar não atinja graduação 5, em três quadrimestres consecutivos de monitoramento, a gestão será considerada inapta para continuação do contrato de gestão.*

Os conteúdos destacados dessa Portaria deixam clara a concepção de Gestão Escolar defendida pelo Sistema de Ensino, o qual traz um discurso totalmente explícito de qual perspectiva é defendida e propagada - Contexto do Texto. Através de seus textos, identificamos a defesa de mecanismos presentes nas políticas de cunho neoliberal, de base empresarial e mercadológica, em que seus fundamentos são marcados necessariamente por: gerencialismo, gestão por metas e resultados mensuráveis, constituídos por natureza quantitativa e não qualitativa, regulação do processo pedagógico, busca por eficácia e eficiência, à base de indicadores numéricos.

Essa realidade só reforça ainda mais o que Moraes (2002) afirma sobre o caráter das políticas em educação no Brasil e conseqüentemente em PE, que são

marcadas por um sistema educacional reflexo da macroestrutura neoliberal, em que suas narrativas cada vez mais são ampliadas e sua ação de coesão social e imposição, garantindo maior poderio e domínio nas esferas da sociedade, seja na política, economia, saúde e educação.

Com tais ideais, fica bastante notório qual a natureza ideológica e de sociedade presente na Política em questão. Uma sociedade baseada em estatísticas e valores estampados em tabelas e gráficos, cujos fins nem sempre dizem respeito à realidade vivida. Questiona-se, outrora: como uma proposta com tais princípios pode defender um projeto cidadão e de essência democrática?

**O oitavo documento foi a Minuta do Extrato do Contrato de Gestão das Unidades Escolares.** É também mais uma publicação realizada no período de Jarbas Vasconcelos. O documento dispõe sobre o contrato de gestão que entre si celebram o estado de Pernambuco, por intermédio da Secretaria de Educação e Cultura e conseqüentemente seu secretário como órgão Contratante, e a escola, por intermédio do diretor da unidade escolar, como a Contratada.

A minuta é formada por sete cláusulas e dentre elas extraímos algumas considerações que também julgamos basilares e que enriqueceram a compreensão de nossa temática. Baseia-se nas concepções e nos pressupostos básicos das disposições da LDB de 1996 e da Portaria Normativa nº 6703 de 07 de novembro de 2005. Sendo assim, aborda em seu texto desde as questões relativas ao objeto e à finalidade, das obrigações da Contratada e da Contratante, do monitoramento e da avaliação, de sua vigência, das alterações contratuais, da rescisão e do foro.

Na cláusula primeira podemos destacar que o texto determina e defende o estabelecimento de metas e resultados da gestão escolar como sua base discursiva. Dispõe sobre as obrigações e responsabilidades das partes, estabelecendo condições para sua execução e os critérios para o monitoramento e avaliação do desempenho, baseados em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Na cláusula quarta vem a seguinte questão: o monitoramento e a avaliação da Contratada, de acordo com objetivos, metas e indicadores normativos e de resultados, constantes deste instrumento, serão efetuados pela Comissão de Monitoramento e Avaliação da Gestão Escolar, e na cláusula quinta que a vigência do contrato tem prazo total de 48 meses e este foi subdividido em duas etapas:

- a) A primeira etapa, com prazo de 180 dias, e/ou após a elaboração ou revisão do PPP da escola.
- b) A segunda etapa, através de repactuação, vigorando até o atingimento do prazo final estabelecido nesta cláusula, devendo integrá-lo o PPP, o Regimento Escolar e o Plano de Gestão da Contratada.

Assim, a gestão escolar é considerada como tema de complexidade, no entanto, as especificidades defendidas no processo de gestão são de caráter quantificável, o que a torna imediatista e a serviço das estatísticas nacionais e internacionais, onde Contratante e Contratada são corresponsáveis na execução e no desempenho do cumprimento de metas e indicadores.

Esse fato só reforça as concepções trazidas por Ball (2002) quando afirma que os gestores atuais são, portanto, sujeitos de performances, cuja ideologia e prática estão inteiramente ligadas às tecnologias políticas, onde os elementos chave do “pacote” da reforma da educação são o mercado, a capacidade de gestão e a performatividade. Estes elementos ou tecnologias políticas assumem diferentes graus de intensidade em diferentes situações, mas estão intimamente relacionados e interdependentes no processo de reforma (BALL, 2002).

Ainda segundo este autor,

a performatividade é uma tecnologia, uma cultura e um modo de regulação que se serve de críticas, comparações e exposições como meio de controle, atrito e mudança. Os desempenhos (de sujeitos ou organizações) servem como medidas de produtividade e rendimento, ou mostras de “qualidade” ou ainda “momentos” de promoção ou inspeção. Significam, englobam e representam a validade, a qualidade ou valor de um indivíduo ou organização dentro de um determinado âmbito de julgamento/avaliação (BALL, 2002, p. 3).

As escolas e a sua gestão vivem, portanto, submergidas em um mundo cuja defesa está mais voltada para servir às exigências do capital do que para a qualidade e a atenção aos seus públicos envolvidos.

Foi importante analisar esse material porque ele nos trouxe informações relevantes sobre a filosofia defendida na Rede e os seus objetivos e exigências para com os contratantes e integrantes do cargo de gestão. Através do texto que integra

essa minuta podemos perceber que ele também está em consonância com os demais textos analisados, sejam as portarias, os decretos e as leis.

**O nono documento, fora uma Apostila do Programa Escola Democrática.**

Este documento é um material utilizado pelo Programa para auxiliar na definição e no reforço dos princípios e fundamentos da proposta de gestão da Rede. Criado em 2005, no governo de Jarbas Vasconcelos, a proposta foi bastante disseminada nos cursos de formação e capacitação para os gestores escolares e também foi sendo continuada pela gestão seguinte, a de Eduardo Campos.

Conforme escrito no próprio documento, o Programa Escola Democrática, à medida que proporciona participação da comunidade escolar por meio de eleições diretas para diretor, promove a qualificação dos candidatos e pactua, através do Contrato de Gestão, objetivos, indicadores, metas e resultados a serem alcançados, visando uma Educação de Qualidade. O Programa busca capacitar os candidatos classificados visando sua qualificação, através do conhecimento de novas tecnologias de gestão e mecanismos que possibilitem atingir, e, portanto, avançar na melhoria dos resultados.

Analisando o texto que foi utilizado pelo Programa e repassado aos gestores em formato de apostila e estruturado em vários módulos, podemos constatar que o conteúdo abrange desde as questões voltadas ao contexto humano, tal como a Sensibilização, Motivação Humana, Competência Interpessoal, Liderança, Trabalho em Equipe, como as questões de cunho mais burocrático e de análise de conjuntura, como o estudo da Administração Pública no Mundo Contemporâneo; As Competências Essenciais do Gestor Escolar; A Escola e as Relações Sociais e a Gestão por Resultados.

O Programa Escola Democrática se consolida como um dos instrumentos mais arrojados e inovadores de Gestão Escolar. Toma como referenciais a competência técnica, a formação continuada para desenvolvimento de um perfil profissional e a efetiva participação da comunidade escolar através da escolha dos seus dirigentes. Possibilita um pacto entre os envolvidos comprometendo a todos com a qualidade das ações (GOVERNO DE PERNAMBUCO, 2005).

Busca consolidar-se como mecanismo de estímulo à participação da família e da comunidade na escola. Competência técnica, formação continuada e o

comprometimento dos envolvidos com a melhoria dos resultados das práticas desenvolvidas no cotidiano escolar formam o tripé da inovação do Programa.

A capacitação tem o objetivo de funcionar como elemento divisor e impulsionador da modernização das práticas de gerenciamento escolar através do aperfeiçoamento profissional dos envolvidos na perspectiva de elevar os padrões de qualidade da educação de Pernambuco.

Para finalizar temos o **décimo e último documento apreciado** que foi o **Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012** que regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências. O mesmo foi desenvolvido na gestão de Eduardo Campos, está estruturado em VI capítulos e possui 27 artigos. Vem em substituição às propostas contidas no Decreto 27.928, de 17 de maio de 2005. Muito embora suas ideias tenham dado continuidade àquelas defendidas nesse último, pontuamos certas mudanças e adequações. Seleccionamos alguns dos artigos que nos chamaram a atenção, no que tange às normativas voltadas ao processo de seleção de diretores escolares.

A justificativa elaborada pelo Governo do Estado para a publicação do Decreto em questão se baseiam nas seguintes premissas:

**O GOVERNADOR DO ESTADO**, no uso das atribuições que lhe são conferidas pelos incisos II e IV do artigo 37 da Constituição do Estado de Pernambuco,

**CONSIDERANDO** o compromisso com a educação de qualidade social, inclusiva, democrática, participativa e alicerçada em direitos e valores humanos; das escolas, das famílias e, também a aliança e a parceria de diversos setores da sociedade com o objetivo de alcançar a qualidade social na educação em todos os níveis e para todos;

**CONSIDERANDO** a necessidade de formar diretores escolares dispostos a assumir papéis de liderança em cada escola e no sistema de ensino e que se interessem e trabalhem pelo sucesso de sua escola e de outras escolas, comprometendo-se com o aprimoramento educacional do Estado e do País;

**CONSIDERANDO** que a complexidade dos processos educativos exige do diretor escolar conhecimentos e competências específicas, particularmente na condução das ações educativas no âmbito da escola, visando adequá-las às mudanças e avanços do século XXI no que se refere ao cumprimento dos objetivos educacionais necessários ao desenvolvimento humano e social de cada indivíduo;

**CONSIDERANDO** a atual política de inclusão tecnológica e a necessidade do diretor escolar promover as mudanças necessárias no âmbito da escola visando efetivar o uso das novas tecnologias como instrumento pedagógico pelos professores;

**CONSIDERANDO** a importância do diretor escolar assegurar na escola um ambiente educativo de respeito às diferenças, apoiado em valores, acolhedor e positivo, como condição para promover a aprendizagem entre os estudantes, contribuindo significativamente para reduzir as desigualdades de aprendizagens;

**CONSIDERANDO** que o desenvolvimento das potencialidades pedagógica, administrativa e financeira do diretor escolar é condição para a consolidação de uma escola autônoma e comprometida com a melhoria da educação;

**CONSIDERANDO** a relevância da efetivação de uma gestão escolar democrática e participativa, com envolvimento dos diversos atores, particularmente os membros do conselho escolar e demais órgãos colegiados;

**CONSIDERANDO** o Programa de Modernização da Gestão Pública, implementado com vistas à melhoria da educação pública no Estado, com objetivos e metas, sistema de monitoramento e avaliação e responsabilização educacional;

**CONSIDERANDO**, por fim, a política de formação continuada de diretor escolar, por intermédio do Programa de Formação de Gestor Escolar - PROGEPE, que tem por finalidade desenvolver ações diagnósticas, formativas e avaliativas com o objetivo de contribuir na formação de lideranças sistêmicas capazes de atuar no conjunto da

escola, assegurando que cada estudante atinja o seu potencial e cada escola se transforme em uma excelente escola, DECRETA:

Art. 1º: “A investidura na função de diretor escolar do magistério público do ensino fundamental e médio das unidades escolares da Rede Pública Estadual de Ensino dar-se-á por designação e posse do Governador do Estado, mediante a participação do candidato nas etapas seletiva, consultiva e formativa”.

§ 1º As etapas de que trata o caput compreendem:

I - Processo seletivo: conclusão pelo candidato do Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Escolar e certificação em conhecimentos em gestão escolar, que tem como finalidade identificar um conjunto de competências profissionais relacionadas à gestão escolar;

II - Processo consultivo: legitimação do candidato pela comunidade escolar e designação pelo Governador do Estado a partir de lista tríplice, que tem como diretriz o estímulo à participação da comunidade escolar, sendo realizado nas unidades escolares, em período e calendário a ser definido por portaria do Secretário de Educação; e

III - Processo formativo: efetivação da matrícula no curso de especialização ou mestrado profissional, com o objetivo de promover atualização, aprofundamento, complementação e ampliação de conhecimentos indispensáveis ao exercício da função, necessários ao desenvolvimento de novas competências em gestão, monitoramento e avaliação educacional.

§ 2º Entende-se por comunidade escolar, para os fins deste Decreto, o conjunto formado pelos estudantes matriculados na escola, com frequência comprovada, seus respectivos pais ou responsáveis, professores e demais servidores integrantes do Quadro do Magistério Público Estadual, em efetivo exercício.

§ 3º A posse do diretor designado pelo Governador do Estado somente será efetivada mediante a comprovação de matrícula ou conclusão no curso de

*especialização ou mestrado profissional conforme Decreto nº 35.957, de 30 de novembro de 2010.*

*§ 4º Poderão participar da etapa consultiva até 10 (dez) candidatos, por escola, que obtiverem melhor desempenho na avaliação de conhecimentos em gestão escolar (1ª etapa do processo).*

*§ 5º Serão considerados aptos para formar a lista tríplice e exercer a função de representação de diretor escolar, aqueles que obtiverem as 3 (três) melhores classificações na apuração dos votos válidos.*

No Art. 2º “O diretor adjunto será escolhido pelo diretor escolar e designado por portaria do Secretário de Educação, dentre os candidatos certificados na avaliação de conhecimentos em gestão escolar” e no Art. 13º “É condição da etapa consultiva, para exercer a função de representação de diretor escolar, no âmbito das escolas públicas estaduais”:

- I – ter concluído o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional, com carga horária de 180h/a;*
- II – ter frequência mínima de 80% (oitenta por cento) no Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional;*
- III – ter sido aprovado na Certificação, com nota igual ou superior a 7 (sete);*
- IV – estar em exercício, prioritariamente, na escola para qual pretende candidatar-se na data de inscrição da etapa consultiva à comunidade escolar; e*
- V – apresentar Plano de Gestão Escolar, para o período referente ao mandato pretendido, à comunidade escolar, devidamente, protocolado, pautado nos indicadores de resultados: IDEB, IDEPE e Saepe.*

Diante do conteúdo descrito nesses artigos constatamos que, de igual modo ao governo anterior, o governo de Eduardo Campos mantém a maioria dos critérios e procedimentos para a investidura da função de representação diretor das escolas estaduais de Pernambuco e prioriza a questão do mérito e da avaliação para o

ingresso nesse universo escolar. Determina a aprovação em todas as etapas do processo, para assim tomar posse ao cargo pretendido.

Vale ressaltar que esse processo seletivo para a representação de diretores escolares estaduais também não envolve todas as escolas do Estado, possui muitas restrições, como nos trazem os Art. 3º e 12º que dizem, respectivamente:

*“Será efetivada, mediante designação do Governador do Estado, entre os candidatos certificados na avaliação de conhecimentos em gestão escolar, a indicação para a função de diretor escolar das seguintes escolas”:*

*I - com até 200 (duzentos) estudantes;*

*II - com atendimento exclusivo aos anos iniciais do Ensino Fundamental;*

*III - indígenas;*

*IV - técnicas;*

*V - de referência - Programa de Educação Integral;*

*VI - conveniadas;*

*VII - com pedagogia de Alternância;*

*VIII - compartilhadas sob a forma de coabitação, estadual e municipal;*

*IX - Centro de Reabilitação e Educação Especial;*

*X - Centro de Exames Supletivos;*

*XI - Centro de Educação Infantil;*

*XII - em funcionamento nas unidades prisionais; e*

*XIII - em processo de municipalização e extinção.*

*Parágrafo único. As escolas públicas estaduais que se encontrarem em processo de transformação em unidades especificadas nos incisos deste artigo, na data da publicação deste Decreto, não participarão da Consulta.*

*E “A etapa consultiva ocorrerá nas escolas estaduais, com exceção das Escolas e Centros dispostos no art. 3º”.*

Também são mantidas as Comissões voltadas à Gestão Escolar, visando maior dinamismo e monitoramento dos assuntos relativos a esse setor, como podemos constatar nos artigos 6º, 7º e 8º que dizem: Art. 6º *“Serão criadas as Comissões Estadual, Regionais e Escolares por portaria do Secretário de Educação, para atuarem no processo seletivo, consultivo e formativo. § 1º A Comissão*

*Estadual, no âmbito da Secretaria de Educação, coordenará a formação, seleção e consulta para a função de representação de diretor escolar, com a competência de orientar, acompanhar e avaliar as Comissões Regionais”.*

*§ 2º As Comissões Regionais, no âmbito das Gerências Regionais de Educação, terão por competência coordenar, acompanhar e avaliar a formação, seleção e consulta para a função de diretor escolar, nas suas jurisdições de acordo com orientações emanadas pela Comissão Estadual.*

*§ 3º As Comissões Escolares terão por competência coordenar, organizar e executar a consulta para a função de diretor escolar no âmbito da escola, de acordo com orientações emanadas pelas Comissões Estadual e Regionais.*

*Art. 7º “As Comissões Escolares, após a consulta à comunidade escolar, organizarão lista tríplice contendo os nomes dos escolhidos a diretores escolares finalistas da etapa consultiva e relatório geral do processo que será encaminhado às Comissões Regionais”.*

*Parágrafo único. A lista tríplice contendo os nomes dos escolhidos a diretores escolares, finalistas do pleito, terá validade de 2 (dois) anos, podendo ser prorrogada sua validade por mais 2 (dois) anos.*

*Art. 8º “A etapa consultiva na escola será organizada e coordenada pelas Comissões Escolares, composta por 2 (dois) representantes de cada segmento da comunidade escolar e escolhidos em assembleia geral convocada pelo Conselho Escolar”.*

*Parágrafo único. As Comissões Escolares organizarão o credenciamento dos eleitores aptos a votar, identificando-os em listagem específica, emitida a partir dos dados constantes na secretaria da escola.*

Assim, apontamos essa iniciativa como um passo importante para a política de Gestão Escolar da Rede, cujas prioridades e questões são encaminhadas e resolvidas em setor específico, com maior atenção, de modo participativo e direto, com legitimação e garantias do envolvimento de diferentes sujeitos da escola na definição desse pleito, como mostra o Art. 14º: *“Poderá participar da etapa consultiva, através do voto, para a função de diretor escolar”:*

*I – estudante, efetivamente, matriculado na escola, a partir de 14 (quatorze) anos de idade e que apresente frequência regular no ano letivo de 2012, mediante listagem fornecida pela secretaria da escola, validada pela secretária da escola e pelas Comissões Escolares;*

*II - pai ou mãe ou responsável legal do estudante matriculado na escola, com frequência regular no ano letivo de 2012, tendo direito a um único voto por família, independentemente do número de filhos matriculados;*

*III – os seguintes servidores integrantes do Magistério Público Estadual, com exercício na escola:*

- a) professor efetivo;*
- b) professor temporário;*
- c) professor em função técnico-pedagógica;*
- d) técnico educacional;*
- e) assistente administrativo educacional; e*
- f) auxiliar de serviços gerais.*

*§ 1º O eleitor só poderá votar munido de documento oficial de identificação ou qualquer outro com fotografia.*

*§ 2º É vedado o voto por representação, sob qualquer meio ou argumento.*

*§ 3º O profissional terceirizado, que presta serviço na escola, não está habilitado a votar.*

*§ 4º Ninguém poderá votar mais de uma vez na mesma escola, ainda que represente segmentos diversos ou acumule mais de um cargo ou função.*

*§ 5º O professor detentor de 2 (dois) vínculos distintos de trabalho poderá votar nas 2 (duas) escolas onde estiver localizado.*

*§ 6º O professor com único vínculo e carga horária dividida em escolas votará naquela de maior carga horária, e no caso da carga horária igual, terá livre opção.*

Com esse novo Decreto foram criados programas voltados para a capacitação dos profissionais envolvidos com a gestão da escola, sendo eles o Programa de Formação Continuada para os Gestores Escolares – PROGEPE e o

Programa de Formação Continuada para os Técnicos Educacionais – PROTEPE como nos mostram os seguintes artigos:

*Art. 11º “O integrante da carreira do Magistério Público Estadual que desejar participar do processo para provimento na função de representação de diretor escolar deverá inscrever-se para o Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional e participar da Certificação, através do Programa de Formação Continuada de Diretor Escolar – PROGEPE”.*

*§ 1º O Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional e a Certificação serão realizados pela Fundação Universidade de Pernambuco – UPE, conveniada com a Secretaria de Educação.*

*§ 2º O Curso de Aperfeiçoamento em Gestão Educacional e a Certificação acontecerão nos polos das Gerências Regionais de Educação em locais divulgados, posteriormente, no endereço eletrônico da Secretaria de Educação - [www.educacao.pe.gov.br](http://www.educacao.pe.gov.br).*

*E Art. 24º “Fica implantado o Programa de Formação Continuada de Técnicos Educacionais – PROTEPE, a ser regulamentado por portaria do Secretário de Educação”.*

Ainda sobre esse Decreto, identificamos que ele se encontra em consonância com a Portaria Normativa nº 6703 de 07 de novembro de 2005 (governo de Jarbas Vasconcelos), cujos princípios de gestão possuem o mesmo discurso, voltados para a regulação, o gerencialismo e a avaliação do desempenho com base nas metas e nos indicadores estatísticos, onde o gestor é constantemente avaliado e com autonomia dependente e restrita, pois este tem de se enquadrar nas exigências do Sistema Estadual de Educação. Esse fato pode ser constatado nos Artigos 15º, 18º, 19º e 20º que dizem:

*Art. 15 “O mandato para exercer a função de representação de diretor escolar será por um período de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução, por igual período, após avaliação do desempenho”.*

*Art. 18 “O diretor escolar, depois de designado, deverá assegurar o cumprimento de todas as diretrizes emanadas da Secretaria de Educação”. Parágrafo único. O*

*diretor escolar, no exercício de suas funções, será acompanhado pela respectiva Gerência Regional de Educação, com base nos indicadores de gestão e de eficiência estabelecidos pela Secretaria de Educação.*

*Art. 19 “O diretor escolar que descumprir as diretrizes da Secretaria de Educação, constatado por meio de Relatório Circunstanciado da Gerência Regional de Educação a que esteja vinculado, aprovado pelo Secretário de Educação, será dispensado da função por ato do Governador do Estado”.*

*Art. 20 “A assembleia geral da escola, convocada pelo Conselho Escolar, por maioria simples dos seus integrantes, concluindo pela existência de motivos relevantes de suspeição pelo exercício irregular de atividades e de atos incompatíveis com a função pública de diretor, poderá solicitar ao Secretário de Educação, por meio da respectiva Gerência Regional de Educação, o afastamento do diretor escolar, mediante apresentação de voto de desconfiança, sendo assegurados o contraditório e a ampla defesa ao diretor”.*

Por fim, destacamos que o objetivo central em meio às publicações e portarias promulgadas e analisadas é o de disseminar a Modernização da Gestão Escolar. Modernização voltada para as novas competências gerenciais, com metas claras de monitoramento e avaliação dos resultados, onde o papel do gestor cada vez mais está restrito a essas exigências supracitadas.

A concepção de gestão escolar, muito embora esteja permeada por um discurso de base democrática, cuja defesa da autonomia, descentralização e participação sejam o carro chefe, é norteada por indicadores de desempenho e pelo estabelecimento de metas com base nos organismos internacionais cuja agenda e avaliação são de base globalizada.

## **6.2 O que dizem os achados sobre a Política de Gestão Escolar em Pernambuco? Um olhar a partir dos Cenários de Continuidade**

A fim de tornar a gestão pública estadual mais ágil e eficiente em função de um processo de reforma e reestruturação, o Governo de Pernambuco, em diferentes arenas políticas e em diferentes momentos históricos, buscou reorganizar toda a estrutura, a dinâmica e o funcionamento de ordem pública; e com a área da

educação não foi diferente. Pela sua dimensão e abrangência, o campo educacional vem recebendo atenção especial na busca de melhores resultados, com o intuito de elevar os índices a nível local, nacional e internacional com uma roupagem agradável.

Sobre o tema Gestão Escolar, analisamos várias publicações feitas em torno desse campo e destacamos alguns pontos importantes cuja finalização desse estudo nos possibilitou entender. Tomamos como base as questões norteadoras elaboradas por Mainardes (2006) para entender o contexto de produção de texto, e assim sistematizamos o que dizem os achados.

Os achados apresentaram uma linguagem clara e objetiva, acessível e compreensível ao público alvo, bastante pertinente acerca de seus objetivos propostos que eram arraigados pelo discurso da regulação dos serviços públicos. Todos os textos analisados foram elaborados pelos órgãos públicos estaduais, ora pelo Governador ora pelo Secretário de Educação e Cultura, no período de 2003 – 2013, não havendo espaço para participação de outros setores da sociedade nem demais sujeitos na produção desses textos. Assim, foram excluídos, desde os próprios gestores, como professores e os demais profissionais envolvidos no ambiente escolar.

Os textos foram destinados aos diretores escolares, e sempre voltados para a sua formação e capacitação, ou então, traziam orientações voltadas à sua investidura ao cargo pretendido.

Podemos notar ainda a partir da leitura e inferência feita nos textos que estes são cheios de inconsistências, contradições e ambiguidades, pois ora estão voltados aos interesses mercadológicos, da regulação, da reprodução da lógica do capital e da ótica neoliberal, outrora trazem um discurso de produção de uma gestão autônoma, democrática e compartilhada.

Enfim, fica claro que apesar dos textos trazerem consigo muitas contribuições e orientações voltadas à função dos diretores escolares, constatamos que o discurso que impera é aquele onde as estatísticas e os indicadores tragam resultados satisfatórios aos futuros investidores da Política. Vale ressaltar também que há uma linearidade na produção desses textos, ou seja, a natureza e a finalidade destes não mudam, apenas foram reelaborados, mas suas prioridades são as mesmas. Logo,

são marcados por cenários de continuidade, e não havendo descontinuidades teóricas.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante a conclusão da pesquisa, desenvolvemos algumas apreensões e ajuizamentos que julgamos importantes para socialização. Dentre eles, podemos iniciar com a seguinte questão: a educação aparece como requisito essencial para a obtenção de ganhos na competitividade do sistema econômico globalizado, baseada em fundamentos do gerencialismo contemporâneo. A educação é tida, portanto, como ferramenta crucial para garantia dos lucros e da formação da profissionalização.

Paralela a essa questão, temos as políticas públicas e as voltadas para o contexto da Gestão Escolar. No caso de Pernambuco identificamos que essas políticas foram produzidas em meio a uma correlação de forças locais, e mediante a realização desse estudo foi possível constatar que as forças hegemônicas têm sido as de ideologia empresarial e gerencialista. Logo, a gestão é marcada pelos seguintes princípios: descentralização das decisões; forma flexível de gestão; incentivo à criatividade; avaliação sistemática e recompensa por desempenho – política de bonificação e competição entre os sujeitos da escola e as diferentes unidades escolares.

Vale a pena destacar ainda que no Brasil as políticas de educação vêm atribuindo grande ênfase à componente gestão, tanto dos sistemas estaduais como dos municipais de ensino, aumentando assim as exigências para os diretores de escola. E assim, o desenvolvimento da gestão educacional enfrenta como um de seus principais desafios a dimensão da profissionalização.

Foi possível constatar a partir do material analisado que muito embora se tenha avançado quantitativamente e qualitativamente falando, se observamos na linha do tempo, temos muito ainda o que evoluir no que diz respeito à democratização dessas políticas vigentes.

Ao analisarmos os planos, programas e projetos voltados à Gestão Escolar, notamos uma visão um tanto paradoxal no contexto de produção desses textos, na qual se utiliza do discurso da democratização e da descentralização para “embelezar” suas exigências de cunho autoritário, competitivo e de busca por resultados numéricos.

A gestão pública gerencial, apesar de se basear nos princípios da descentralização, da autonomia e da flexibilidade, vai se apoderar desses discursos para ampliar e manter seu poder de ação, a partir das estratégias de autonomia do diretor na gestão dos recursos humanos, materiais, financeiros, e posteriormente a cobrança por resultados e sistema de consequências.

No caso de Pernambuco, a gestão da escola e a formação dos profissionais que nela atuam são as linhas prioritárias de ação. Nesse contexto, se inserem os investimentos no fortalecimento dos Conselhos Escolares, efetivando a participação das comunidades e a seleção/capacitação dos candidatos à função de diretor e a contratualização.

O gestor escolar, como administrador público, passa a ser responsabilizado pelo sucesso da ação escolar, e suas ações altamente controladas e medidas em função das metas numéricas registradas em processo de monitoramento e avaliação. Não sobra espaço para a valorização das peculiaridades locais; todavia, o diretor que não estiver apto às exigências do sistema é simplesmente retirado do processo e substituído por outro.

A figura do gestor é vista ainda como um novo líder, líder esse que esteja pronto para lidar com o enfoque eficiente dos resultados, com a autonomia, a responsabilização, a articulação, o trabalho em rede, a gestão da informação, a transparência e o diálogo com o público, líder esse especialista em mudanças e em resultados.

É preciso estar atento para os reais anseios e prioridades da política em questão, pois ela não está arraigada na valorização do profissional, mas sim, na perpetuação das estatísticas numéricas e na garantia dos lucros e investimentos efetuados pelos grandes organismos internacionais.

Há necessidade ainda de apontarmos para uma realidade bastante comum no Sistema Educacional Brasileiro e de Pernambuco, que é a valorização e ampliação do setor privado e das organizações não-governamentais como agentes ativos nas decisões e na implementação das políticas públicas. Temos um cenário fortemente marcado pelo impulso da empresa privada como provedora dos serviços públicos e conseqüentemente com o discurso da qualidade. Esse dado nos permite perceber que a ação do Estado vem perdendo espaço para iniciativa privada, a partir do custo e benefício.

Não podemos negar que houve avanços e iniciativas governamentais para a melhoria da gestão, principalmente na Rede Estadual de Ensino Pernambuco. Dentre as ações podemos citar a democratização da gestão, através do processo de seleção, capacitação e eleição para gestor, a partir de uma gestão participativa, a criação e manutenção dos órgãos colegiados, como o Conselho Escolar e o Grêmio Estudantil e a descentralização dos recursos financeiros.

Defendemos, assim como Luck (2011), a ideia de que são necessárias modificações sensíveis no contexto da educação brasileira, a fim de que o país como nação e sua população possam participar da globalização da economia e internacionalização técnico-científica, tanto usufruindo de seus benefícios como fazendo parte integrante desse movimento internacional.

Com base nessas considerações, acreditamos que esse estudo trouxe muitas contribuições para o debate e a discussão em torno da esfera educacional, principalmente com o enfoque para as relações entre as políticas públicas educacionais, o cotidiano das instituições e a sua gestão. De igual modo, identificamos este como ferramenta que pode servir como base para outras reflexões sobre a política educacional em Pernambuco.

A abordagem documental nos permitiu entender um pouco do cenário político-educacional através de uma compreensão espaço-temporal e entender também quais foram os termos legais elaborados e destinados à Gestão Escolar em nosso Estado.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica. **Colegiado escolar**: espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003.

AGUIAR, Maria da Conceição Carrilho de. Dilemas da Gestão Democrática Escolar no contexto atual. In: BOTLER, Alice Happ (Org.). **Organização, Financiamento e Gestão Escolar**: subsídios para a formação do professor. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2007.

BALL, Stephen J. Reformar escolas/reformar professores e os terrores da performatividade. **Revista Portuguesa de Educação**, Braga, Portugal, 2002, 15(2), p. 03-23.

\_\_\_\_\_. Performatividades e fabricações na economia educacional: rumo a uma sociedade performativa. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, vol. 35, nº 2, p. 37-55, 2010.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da Educação**: atuais tendências, novos desafios. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

BASTOS, João Baptista. **Gestão Democrática**. 4. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: em defesa das regras do jogo. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

\_\_\_\_\_. **Estado, Governo e Sociedade**: por uma teoria política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2009.

BONETI, Lindomar W. **Políticas Públicas por Dentro**. Ijuí, RS: Editora da Unijuí, 2006.

BORDENAVE, Juan E. Diaz. **O que é Participação?** 7. ed. São Paulo: Brasiliense, 1992.

BOUDON, Raymond; BOURRICAUD, François. **Dicionário Crítico de Sociologia**. São Paulo: Ática, 1993.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é Educação**. São Paulo: Brasiliense, 2007.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996**.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Conselhos escolares: democratização da escola e construção da cidadania**. Brasília: MEC, SEB, 2007.

CAVALCANTI, Ana Cláudia Dantas. **O Programa de Modernização da Gestão Pública/metas para educação 2007- 2010: uma análise sobre a gestão democrática da educação de Pernambuco**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação da UFPB, João Pessoa, 2011.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998.

COHEN, Ernesto; FRANCO, Rolando. **Avaliação de Projetos Sociais**. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

CORREIA, Maria Zélia de Sousa. **Gestão escolar democrática na escola pública em Pernambuco: uma experiência da década de 80**. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-graduação em Educação, Centro de Educação, UFPE, Recife, 2003.

DIAS, Sheila Grazielle Acosta; LARA, Ângela Mara de Barros. **A Conferência de Jomtien e suas principais expressões na legislação educacional brasileira da década de 1990: o caso da LDB, do PCN**. 2008. Disponível em: <http://www.unioeste.br/cursos/cascavel/pedagogia/eventos/2008/5/Artigo%2003.pdf>. Data do acesso: 22 de Maio de 2015.

DUARTE, Adriana; OLIVEIRA, Dalila. Política Educacional como política social: uma regulação da pobreza. **Revista Perspectiva**, Florianópolis, v. 23, n. 02, p. 279-301, jul./dez. 2005.

FERREIRA, Luiz Pinto. **Dicionário de Sociologia**. São Paulo: Bushatsky, 1977.

FIGUEIREDO, Marcus; FIGUEIREDO, Angelina. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Anol. e Conf.** Belo Horizonte, Set. Dez, 1986.

FONTINELLES, Cláudia Cristina da Silva. **Educação como política pública: o embate de poderes entre a Sociedade Civil e o Estado**. 2002. Disponível em: [http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.7/GT7\\_1\\_2002.pdf](http://www.ufpi.br/subsiteFiles/ppged/arquivos/files/eventos/evento2002/GT.7/GT7_1_2002.pdf). Acesso em: 04/11/2013.

FRANCO, Augusto de. **A Revolução do Local: Globalização, Glocalização, Localização**. 2003. Disponível em: <http://escoladeredes.net/group/bibliotecaaugustodefranco>. Data do Acesso: 07/09/2015.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **RAE – Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995a.

\_\_\_\_\_. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n.3, p, 20-29 Mai./Jun. 1995b.

GONZÁLEZ, Silvia Novick de Sénen; PAZ, Isabel Vilella. Las Políticas educativas como textos y como discursos: El enfoque de Stephen Ball. In: TELLO, César. **Epistemologías de la Política Educativa**: Posicionamientos, perspectivas y enfoques. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2013.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Plano Estadual de Educação de Pernambuco: 2000-2009**. Secretaria de Educação: Recife, 2001.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Modernização da Gestão Pública da Educação de Pernambuco**. Secretaria de Educação: Recife, 2007.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. **Programa de Modernização da Gestão Pública: Metas para a Educação**. Secretaria de Educação: Recife, 2008.

GOVERNO DE PERNAMBUCO. PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO. **O que é BDE**. 2015. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/bde.html>. Data do Acesso: 30 de Maio de 2015.

HARVEY, David. **Condição Pós-moderna**. Rio de Janeiro: Loyola, 1989.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

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

\_\_\_\_\_. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

LINGARD, Bob. É e não É: Globalização Vernacular, Política e Reestruturação Educacional. In: BURBULES, Nicholas C.; TORRES, Carlos A. **Globalização e Educação**: perspectivas críticas. Porto Alegre: Artmed, 2004.

LUCK, Heloísa. **Gestão Educacional**: Uma questão paradigmática. 8. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

MAIA, Rui Leandro. **Dicionário de Sociologia**: dicionários temáticos. Porto, Portugal: Porto Editora, 2002.

MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise das políticas educacionais. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 27, n 94, p. 47- 69, jan./abr. 2006.

MAINARDES, Jefferson. **Informações sobre a abordagem do ciclo de políticas**. Lista de obras de S. J. Ball e de pesquisas brasileiras que empregam suas ideias. 2014. Disponível em: <http://www.uepg.br/gppepe>. Data do Acesso: 12/08/2014

MARQUES, Luciana Rosa. Caminhos da democracia nas políticas de descentralização da gestão escolar. **Ensaio: Avaliação de Políticas Públicas Educacionais**. Rio de Janeiro, v. 14, n. 53, p. 507-526, out./dez., 2006.

MENDONÇA, Erasto. **A gestão democrática nos sistemas de ensinos brasileiros**: a intenção e o gesto. Brasília: UnB, 1998.

MENEZES, Marilde Loiola de. **Dossiê Sociologias**, Porto Alegre, ano 12, no 23, jan./abr. 2010, p. 20-45.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MIRANDA, Estela María; ARES BARGAS, Vanina. **Evaluación del trabajo académico**: nuevas prácticas, nuevas subjetividades en la cultura de la performatividad. Florianópolis, Santa Catarina, Novembro de 2011. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/25958/2.6.pdf?sequence=1>. Data do acesso: 15 de março de 2015.

MORAES, Reginaldo C. Reformas neoliberais e políticas públicas: hegemonia ideologia e redefinição das relações Estado – Sociedade. **Educ. e Soc.**, Campinas v. 23, n. 80 setembro/2002.

NOGUEIRA, Maria Alice; CATANI, Afrânio (orgs.). **BOURDIEU, Pierre**. Escritos de educação. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Das Políticas de Governo à Política de Estado: Reflexões sobre a atual Agenda Educacional Brasileira. **Educ. e Soc.**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011.

OLIVEIRA, Manuela Freitas de; SANTOS, Jailze de Oliveira; SOUZA, Adriana Silva de. **(Des) Continuidades na Política Educacional Pernambucana na década de 90**. 2011. 25f. Trabalho de Conclusão de Curso – TCC. Curso de Pedagogia da Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Recife, 2011.

OLIVEIRA, Maria das Graças Corrêa de et al. (Orgs.). **Continuidades e Descontinuidades das Políticas de Educação Básica: o caso de Pernambuco**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Estratégia e estrutura para um novo Estado. **Revista de Economia Política**, São Paulo, vol. 17, n. 3 (67), julho-setembro/1997.

PERONI, Vera Maria Vidal. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: \_\_\_\_\_. **Política Educacional e Papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21-134.

\_\_\_\_\_. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, Vera Maria Vidal. **Dilemas da Educação Brasileira em tempos de Globalização Neoliberal: entre o público e o privado**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

RODRIGUES, José. Qual cidadania, qual democracia, qual educação? **Revista Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 417-430, 2006.

ROSENFELD, Denis L. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2008.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. Cultura, conexão, contemporaneidade. **Comunicação, mídia e consumo**. São Paulo, vol. 4, n. 9, p. 107-125, mar. 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **As tensões da modernidade**. Fórum Social mundial, Biblioteca das Alternativas: Coimbra, 2001.

SANTOS, José Everaldo dos. **Eleição de Diretores em Pernambuco: caminhos da democracia no cotidiano escolar**. 2007. 76 p. Monografia (Especialização em Gestão Escolar). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Caruaru, Caruaru, 2007.

\_\_\_\_\_. **A Eleição de Diretores em Pernambuco: entre a indução democrática e a autonomia da comunidade escolar**. 2009. 112 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2009.

SANTOS, Lucíola Licínio de C. P. Entrevista. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, vol. 40, p. 11 – 26, dez. 2004.

SILVA, Ítalo Agra de Oliveira. **O Programa de Modernização da Gestão Pública: uma análise da Política de Responsabilização Educacional em Pernambuco no Governo Campos (2007-2011)**. 2013. 214f. Dissertação (Mestrado em Educação) -

Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

SILVA, Maria Vieira; SOUZA, Silvana Aparecida. Educação e Responsabilidade Empresarial: “novas” modalidades de atuação da esfera privada na oferta educacional. **Educação e Sociedade**. Campinas, vol. 30, n. 108, p. 779-798, out. 2009.

SOUZA, Adriana Silva de; OLIVEIRA, Manuela Freitas de; SANTOS, Jailze de Oliveira. **(Des) Continuidades na Política Educacional Pernambucana na década de 90**. 2011. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), Curso de Pedagogia da UFPE, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

STOER, Stephen R. Educação e globalização: entre regulação e emancipação. **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Porto, Portugal, nº 63, Outubro, 2002. p. 33-45.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. 23. ed. Campinas, SP: Papirus, 2001.

WERLE, Flávia Obino Correia. **Conselhos escolares: implicações na gestão da escola básica**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.