

## GESTÃO ESCOLAR: DILEMAS ENTRE AS POLÍTICAS GERENCIALISTAS E A AUTONOMIA NA PRÁTICA GESTORA.

Gueroliny Ruany Uchôa Dias<sup>1</sup>

Alice Miriam Happ Botler<sup>2</sup>

### Resumo:

O presente artigo analisa os dilemas existentes entre as políticas gerencialistas e a possibilidade de desenvolvimento da autonomia na prática gestora. Tomamos como conceitos centrais gestão educacional e escolar, gerencialismo e autonomia. Focalizamos a relação entre a política da Secretaria de Educação/Gerência Regional e as escolas, visando apreender os limites e possibilidades desta em praticar sua autonomia. Para isso foi desenvolvida uma pesquisa bibliográfica, documental e de campo, com abordagem qualitativa, em que coletamos dados por meio de entrevistas aplicadas aos gestores da Rede Estadual de Educação de Pernambuco localizadas no município de Igarassu no ano de 2015. A análise de dados nos permitiu identificar três dilemas referentes a esta relação. Os resultados apontam para práticas de gestão atreladas ao modelo gerencial, bem como para possibilidades de democratização e autonomia no meio interno das escolas.

**Palavras-chave:** Política gerencialista; Gestão democrática; Autonomia.

### Introdução

Este artigo é fruto de pesquisa no Trabalho de Conclusão de Curso -TCC e tem como inquietação a investigação da relação entre Estado, políticas educacionais e gestão educacional/escolar, entendendo nessa relação, segundo Azevedo (2004), que as políticas – e a *gestão* - refletem a concepção de Estado e sociedade que se pretende propagar.

Ressaltando as afirmações de Azevedo (2004) sobre a relação entre políticas, Estado e concepções de mundo, apontamos as transformações histórico-sociais como propiciadoras do contexto vigente, este marcado por mudanças na estruturação da divisão do trabalho, aproximação social, cultural e econômica entre os continentes, isto é, a globalização, bem como a flexibilização do mercado, o que culminou em mudanças do paradigma capitalista.

A partir da década de 80, o modelo capitalista sofre transformações, havendo ressignificação, desenvolvendo mecanismos para a flexibilização do mercado e adoção de padrões globais de oferta e procura, mecanismos estes desencadeados pela visão neoliberal, modificando assim padrões econômicos, sociais e culturais hegemônicos.

Com relação à influência do paradigma neoliberal no âmbito educacional brasileiro, faz-se necessário apontar a trajetória das políticas educacionais no período de abertura política do país, com o intuito de compreender as mudanças nestas realizadas. Sendo assim, a partir

---

<sup>1</sup> Concluinte de Pedagogia – Centro de Educação – UFPE. gueroliny\_ruany13@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora Associada do Departamento de Administração Escolar e Planejamento Educacional – Centro de Educação – UFPE. alicebotler@gmail.com

dos anos 1980, a promulgação da Constituição Federal - CF de 1988, bem como com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9394/96, dá voz a reivindicações dos movimentos sociais e setores interessados na educação.

Entretanto, tendo em vista a adequação do Estado aos padrões globais econômicos e sociais do capitalismo nos anos 90, desencadearam-se concepções políticas que se vestiram do viés democrático, contudo adotaram o paradigma gerencialista de educação, tendo como norte o processo de modernização da gestão, propondo como intervenção, políticas educacionais vinculadas aos aspectos do mercado. Estes, segundo Hypólito (2011), estão pautados nas considerações de uma educação competitiva, reverberando, por exemplo, na realização de avaliações em larga escala.

Juntamente com a globalização e *internacionalização das políticas* (AKKARI, 2011), surgiu a perspectiva do gerencialismo nas políticas públicas, tendo este como aspecto estruturante a modernização das ações do Estado, reorganizando a gestão pública. Nesse sentido, o gerencialismo é uma corrente baseada no pressuposto neoliberal referente a administração e/ou gestão de recursos para a promoção de eficiência e eficácia nos ambientes, desenvolvendo os resultados esperados para as ações do mercado.

Em se tratando da questão educacional, o paradigma gerencial tem como pressuposto a superação dos resultados defasados, com o intuito de promover bons rendimentos para a certificação e hegemonização, com processos de aprendizagem, currículos e avaliação para a comprovação positiva deste modelo.

Sendo assim, percebemos que entre a estimulação democratizante, que geraria espaço para autoproposição filosóficopedagógica das escolas, e as políticas de competitividade e resultados, surgem alguns problemas, decorrentes de um discurso democrático, mas engessador.

Nessa perspectiva, propomo-nos a investigar a gestão escolar sob as implicações das políticas gerencialistas do Estado de Pernambuco, com o intuito de compreender na prática gestora, bem como na cultura organizacional deste espaço, o exercício da autonomia, apontando as possibilidades e limites da gestão frente a estas políticas. Para isso, propomos elucidar a seguinte questão: Como a gestão escolar desenvolve sua autonomia frente às demandas das atuais políticas educacionais?

Para tal fim, realizamos pesquisa objetivando analisar os dilemas existentes entre as políticas gerencialistas e as possibilidades de desenvolvimento da autonomia na prática gestora. Estes estarão desencadeados na verificação da relação entre as concepções encontradas nas políticas com as concepções encontradas no contexto escolar, bem como na

caracterização das práticas democráticas vivenciadas como estratégias de autoproposição da escola e na análise das concepções de gestores a respeito dos limites e das perspectivas de autonomização da escola.

O artigo se encontra organizado com base em um debate teórico a respeito da concepção da gestão democrática, focando sua trajetória e desencadeamento no modelo gerencial de políticas e gestão. Seguindo com as concepções de descentralização e autonomia e por fim para o apontamento dos limites e possibilidades desta em função da cultura escolar; seguido pela apresentação dos dados coletados por meio de entrevistas realizadas com sete gestores de escolas da Rede Estadual de Educação de Pernambuco, localizadas no município de Igarassu. Ao final encontram-se algumas considerações a respeito dos dilemas apresentados, compreendendo que os resultados aqui apresentados possam contribuir para a reflexão das realidades apresentadas e promoção de uma educação cuja gestão seja efetivamente democrática.

### **Gestão educacional/escolar:**

O conceito de gestão educacional e escolar é marcado por um debate histórico paradigmático que faz refletir as ações e encaminhamentos tomados no âmbito educacional, o que nos leva a elucidar as relações existentes entre política educacional e gestão escolar.

Diante disso, podemos perceber que o Estado, por administrar e organizar a sociedade em suas necessidades utiliza estratégias e ações materializadas nas políticas públicas, por meio de um processo de intervenção e/ou regulação da sociedade, o que não se faz de forma simples, tendo em vista o jogo de interesses entre os diversos atores sociais presentes. Estes, segundo Azevedo (2004), são organizados de forma setorializada, na qual apontam os caminhos relativos às suas necessidades (educação, saúde, segurança, moradia, entre outros).

Nessa perspectiva, a política educacional se faz presente por meio de ações entre a sociedade civil e o Estado para o atendimento das demandas, estas podendo focar as necessidades da primeira ou da segunda instituição, pois como afirma Azevedo (2004) o teor paradigmático do Estado se mostra em suas políticas públicas, podendo atender aos anseios daqueles que detém o poder ou dos que reivindicam pelo atendimento das necessidades.

A política educacional se faz presente no seu aspecto macrossocial, na organização e ação do Estado frente as demandas educacionais, pela materialização desta na gestão educacional, e no seu aspecto microssocial, pela ação da gestão escolar. Ambas com os propósitos de dar continuidade aos preceitos planejados pela política educacional.

Isto posto, faz-se relevante a abordagem da gestão educacional/escolar como norte da discussão teórica, apontando sua trajetória e continuidades. Dessa forma, assim como a educação, o Estado e a política educacional, a gestão também traz traços sócio-históricos que ao serem explanados, refletem os contextos nos quais foram inseridos.

Conforme os preceitos da teoria clássica da administração, administração educacional, era inicialmente baseada nos pressupostos Taylorista-Fayolista, e segundo Azevedo (2013), tem como afirmação a aplicabilidade de métodos uniformes e racionais com vistas à qualidade e consecução dos objetivos educacionais, bem como na utilização desses métodos na reprodução das intenções dos condicionantes educacionais, e das desigualdades sociais (ARROYO, 1979 Apud. DRABACH&MOUSQUER 2009 ).

Com as transformações da sociedade brasileira e necessidade de redemocratização do país, novas perspectivas foram abordadas sobre os diversos campos educacionais, inclusive o da administração. Essas vertentes da administração educacional por estarem relacionadas ao teor tecnocrático e não vislumbrarem as particularidades do processo e cotidiano educacional, bem como refletirem as conceituações do “velho capitalismo”, perdem destaque.

Sendo assim, o processo de redemocratização do país tem como advento as lutas da sociedade civil, sindicatos e movimentos sociais na organização do país. A Constituição Federal de 1988 foi um marco legal dessas reivindicações, e este instrumento teve como pressuposto a garantia de direitos sociais como a educação, saúde, entre outros, a qual efetivou em seu Art. 206, inciso VI, “a gestão democrática do ensino público na forma da lei”, esta especificada na Lei de Diretrizes e bases da educação – LDB 9394/96, na qual aponta as responsabilidades dos entes federados, da instituição escolar, tendo como afirmação a garantia de autonomia para os entes e instituições.

É neste contexto que a sociedade passa a tratar de mudança de nomenclatura entre administração e gestão educacional, entendendo que, segundo Luck (2007) não se trata de uma mudança de nomes, mas de paradigmas, na qual a gestão educacional difere da administração pois “assenta na mobilização do elemento humano, coletivamente organizado, como condição básica e fundamental da qualidade do ensino e da transformação da própria identidade das escolas” (LUCK, 2007, p.36).

Na gestão educacional vinculada ao cunho democrático, pode-se perceber que em seus preceitos legais - LDB 9394/96- há princípios que fazem alusão a “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”, bem como “participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes”, “progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira”. Além

disso, a gestão democrática tem em sua característica a participação na tomada de decisões pelos que compõem a escola, estando a responsabilidade desta não vinculada somente ao gestor, mas a todos que nela compõe.

As políticas de democratização surgem em meio a um novo discurso marcado pela aproximação entre culturas, formas de viver e concepções de indivíduo e sociedade, que se tornaram cada vez mais hegemônicas, denominado como *processo de globalização* (BALL, 2001). Este fenômeno, juntamente com a transformação do paradigma capitalista, vinculado aos preceitos neoliberais de acumulação flexível, qualidade total e de flexibilização através dos ditames do mercado, reformulou as formas de pensar, agir e gerir mundialmente. Dessa forma o Estado ganha a característica de “Estado mínimo” (AZEVEDO, 2004), pois “os Estados são obrigados a favorecer a competitividade econômica global em detrimento da coesão social interna e abandonar algumas de suas prerrogativas” (AKKARI, 2011 p. 24).

Em se tratando da gestão da educação, sobretudo da gestão democrática, podemos perceber que segundo Dagnino (2004) há a confluência de dois projetos de sociedade, um marcado pelo processo de redemocratização – projeto democrático social – e outro marcado pelos preceitos globalizantes – projeto neoliberal. Assim sendo:

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, os deslocamentos de sentido, são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo falso nos leva ao campo adversário. Aí a perversidade e o dilema que ela coloca, instaurando uma tensão que atravessa hoje a dinâmica do avanço democrático no Brasil. (DAGNINO 2004, p.97)

Sob essas perspectivas, podemos perceber em Botler (2009) que a utilização de conceitos atrelados ao paradigma democrático sob sua forma instrumental, isto é, normas, regras e aplicações meramente restritivas, “tem requerido ajustes nas formas de gestão do sistema de ensino e das escolas, dando origem a novos modelos de gerenciamento organizacional. (BOTLER, 2009 p 125).

Sendo assim, faz-se relevante abordar a nova roupagem da gestão democrática baseada no paradigma gerencialista, que tem por influências os preceitos neoliberais, sob a perspectiva da utilização de conceitos democráticos relacionados a normatividade do paradigma capitalista na efetivação dos conceitos de eficiência e eficácia.

### **O gerencialismo em questão.**

O gerencialismo possui uma conjuntura histórico ideológica, marcada por transformações e nova significação do capitalismo em neoliberalismo como solução

administrativa e organizacional do Estado e suas instituições. Nesse sentido, Abrucio (1997) aponta para três correntes do gerencialismo que de forma latente influenciaram a gestão pública e educacional brasileira a saber: o gerencialismo puro, ou *managerialism*, o *consumerism* e o *Public Service Oriented* (PSO). O *managerialism* é uma corrente que surgiu na Grã-Bretanha, como forma de superação do governo burocrático. Tem como característica, segundo POLLITT, 1990 (Apud. ABRUCIO, 1997, p.14) a utilização do “setor público para diminuir os gastos em uma era de escassez e para aumentar a eficiência governamental. Em suma, o gerencialismo puro tinha como eixo central o conceito de produtividade”, esta baseada na eficiência pela racionalização dos custos, bem como na avaliação de desempenho dos serviços prestados. Além disso, considerava-se que a administração privada e pública era regida do mesmo modo, fragmentando a função administrativa da política, o que apontou para a limitação dessa perspectiva.

Quanto a vertente gerencialista do *consumerism*, além da eficiência e efetividade do serviço público, tinha-se por pressuposto da utilização de estratégias e flexibilização para o melhor atendimento do serviço, caracterizando a sociedade enquanto cidadão-cliente das ofertas deste. Sendo assim, segundo Hypolito (2011) podemos perceber que os direitos como saúde, segurança, educação, moradia, entre outros, tornam-se serviços, nos quais o Estado passa de estado mínimo para relações quase-mercado, em que os serviços prestados se moldam não mais pela regulação do Estado, mas pelos pressupostos do mercado.

Em se tratando da perspectiva *Public Service Oriented* (PSO), observa-se a relação entre a administração pública e a esfera pública, propondo como pressuposto a descentralização, emponderamento e responsabilização das instituições e sociedade referente as demandas, afirmando que é relevante que cidadãos se façam presentes e que a partir do processo de participação, isto é, da delegação de funções diante dos serviços, tenha-se como finalidade a promoção da equidade, caracterizada aqui pela consecução dos resultados esperados.

Com relação a influência do gerencialismo no Brasil, observamos o desenvolvimento do Plano Diretor da Reforma do Estado este formulado em meados de 1995 pela gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, tendo como formulador o diretor do Ministério da administração e Reforma do Estado - MARE - Luís Carlos Bresser Pereira. Esse documento teve como objetivo a formulação de diretrizes para a reforma do Estado, aplicando como mudança administrativa a implantação do modelo gerencial baseado em conceitos de “administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para

poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições [...], em que se torna cliente privilegiado”. (BRASIL, 1995 p. 7)

Como continuidade da política gerencial no Estado de PE, observamos a criação do Programa de Modernização da Gestão – Metas para Educação que, segundo Cavalcanti (2011), baseou-se no Projeto de Modernização da Gestão e do Planejamento do Estado de Pernambuco – PNAGE –PE, cujo objetivo é “melhorar a efetividade e transparência institucional das administrações públicas dos Estados e Distritos federais.” (Op.cit., p. 2)

O PMGE-ME estabelece diretrizes para políticas de melhoria e qualificação da educação por meio de parcerias com empresas que definem normas e rotinas baseadas nos pressupostos gerenciais de controle das ações e busca por resultados. O modelo gerencial marcou a reorganização do Estado e a formulação de políticas educacionais, bem como a organização político-ideológica do país, a partir de preceitos democratizantes como descentralização, participação e autonomia. Segundo Hypolito (2011 p.65):

Atualmente, o neoliberalismo assume outras facetas, transfigura-se em modelos aparentemente democráticos, que se hibridizam e forma o que se pode nomear como gerencialismo, cujo critério básico reside em tornar a administração pública mais eficiente, em harmonia com os interesses do mercado e a ele submetida. O que se poderia genericamente designar modelos pós-fordistas de gestão aplicados a gestão pública *educacional* (grifo meu).

Dessa forma, tem-se por característica da gestão democrática formal/instrumental e gerencial o uso de *tecnologias políticas* (BALL, 2005) que influenciam e estruturam a organização escolar, proporcionando uma cultura de competitividade, gestão por resultados, responsabilização do gestor, descentralização das demandas e recursos, participação das decisões de forma outorgada, estando o Estado “isento” das responsabilidades, estabelecendo a educação enquanto serviço e não direito. Este paradigma reflete também na sujeição de comportamentos e atitudes dos que atuam na organização escolar, sendo caracterizado por (Op.cit, p.543) como *performatividade*, ou “uma tecnologia, uma cultura e um método de regulamentação que emprega julgamentos, comparações e demonstrações como meios de controle, atrito e mudança”.

O modelo gerencialista assumiu forma heterogênea, abarcando diversas correntes teóricas, configurando legalmente a gestão escolar como “gestão democrática de ensino público na forma da lei”. Assim sendo, mecanismos democráticos mascararam o modelo gerencial, determinando “o formato da gestão local, via participação e autonomia e, por isso mesmo, é considerada instrumental, sendo aqui chamada de *direção democrática*” (BOTLER, 2009 p.129)



Portanto, é relevante a abordagem da gestão democrática, ressaltando o recorte teórico e prático do modelo de gestão em voga, com o intuito não somente de compreender a gestão em si, mas também os mecanismos de gestão que aludem para esse modelo contemporâneo de base gerencial.

### **Descentralização e autonomia no contexto das políticas gerencialistas**

Os termos descentralização e autonomia surgiram na busca de superação de um modelo burocratizante e centralizador de Estado, marcado pela sua ineficiência e foco no processo e não nos resultados esperados (CARVALHO, 2005). Assim sendo, o modelo gerencial ganha relevância na promoção de princípios como eficiência, eficácia, articulação das ações na promoção de maior produtividade e avaliação dos resultados. Este modelo que tinha como critério a modernização da gestão pública, no contexto das políticas descentralizadoras, ganhou destaque na legitimação e gestão educacional/escolar.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/96, tem como característica mais marcante a descentralização, com ênfase na autonomia das escolas e na participação da comunidade nos processos decisórios, organizacionais de execução, e a flexibilidade para a organização do trabalho escolar. [...] podemos citar: a) autonomia para a escola elaborar e executar seus projetos-pedagógicos; b) transferência de responsabilidade pela gestão da escola ao público diretamente envolvido, através de APMs, Conselhos Escolares e equivalentes; c) flexibilização da organização escolar, a qual poderá se organizar em séries anuais, períodos semestrais, ciclos, alternância regular de períodos de estudos, grupos não-seriados, com base na idade, na competência e em outros critérios; d) flexibilização do calendário [...]; e) flexibilização da avaliação, com progressão parcial, possibilidade de aceleração de estudos, reclassificação dos alunos independentemente da escolaridade anterior, promoção automática ou progressão continuada sem reprovação[...] f) flexibilização do currículo, permitindo o acolhimento da diversidade e incluindo nos currículos conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades.(CARVALHO, 2005 p. 154-155)

Apesar do avanço na constituição no sentido de uma abertura para a democracia e da gestão do ensino público nesses princípios, observamos que a partir do gerenciamento da gestão, princípios como descentralização, autonomia e participação se tornaram tecnologias e técnicas incorporados e materializados numa abordagem de mercado. Nestes termos, a descentralização é vista como promotora da:

transferência de responsabilidades *que* em particular, *reforça* uma concepção muito simplista da educação em um modelo de organização empresarial da escola. Mesmo quando produzem propostas modernizantes, essas políticas aparentemente não se centram em observar a escola em toda sua complexidade, como uma instituição dona de uma cultura própria. (SOUZA, 2003 p. 18, grifo meu).

Segundo o autor, a descentralização na concepção gerencial somente é vista pelo seu aspecto racional, através alocação de recursos financeiros, materiais e pessoais, onde é atribuída a responsabilização ao gestor e ao corpo da escola participação, não como um



recurso ao diálogo e construção das decisões, mas na partilha de responsabilidades e exigências de qualidade ao serviço educacional. Nesse sentido, segundo Botler (2003, p.130):

O discurso da descentralização e da distribuição de poder pode trazer sentidos diversos, seja reforçando a ordem privatista, seja relevando a autodeterminação, ou seja, pode relacionar-se à delegação de poderes, repasse de recursos e supervisão de gastos pela comunidade e, neste caso, a responsabilização é autorizada, o que nem sempre significa demanda apreendida como necessária e responsável por parte da organização, comprometida pelo grupo com o grupo. [...]Autonomia refere-se aí à desconcentração de poder, à distribuição da ação, à partilha e ao trabalho especializado, fragmentado, diferente da idéia de descentralização.

O extrato acima nos leva a perceber que existem duas formas de execução do conceito: a desconcentração, em que são repassadas pelo órgão central as funções às demais entidades para atendimento das demandas deste poder; e a descentralização que corresponde ao poder de decisão das entidades “sobre os aspectos importantes do financiamento, elaboração do currículo local, administração e gestão educacional em áreas geográficas determinadas” (RIVAS 1991 apud. SOUZA 2003 p. 33)

Como forma de ir além da compreensão da descentralização como instrumento do poder central numa perspectiva gerencialista, compreendemos a descentralização enquanto processo construído coletivamente, o qual implica a atenção aos aspectos locais e próprios do contexto da organização escolar, pois “a descentralização se faz “descentralizando”, isto é conquistando a autonomia e exercendo localmente o poder. [...] a descentralização não é um processo linear, [...] admite múltiplas variantes e modalidades, conforme a diversidade dos contextos e das situações.”(BARROSO, 1996, p. 11).

Isso significa dizer que assim como a descentralização, o conceito de autonomia traz múltiplas vertentes relacionadas a perspectivas teórico-ideológicas que podem estar atreladas tanto a perspectiva do modelo gerencial, como da visão democrática. Sendo assim, apontamos como conceituação da autonomia atrelada a um paradigma engessado, a reflexão desta relacionada a aquisição de recursos para tomada de decisão que reflita em ações na promoção da educação enquanto um serviço eficiente, que tenha como objetivo a promoção do *feedback* positivo aos seus clientes.

Sobre esse ponto Barroso (1996) ressalta que há nesse sentido uma autonomia decretada, na qual o poder central legitima o poder de autônomo, porém decreta os princípios a serem seguidos. Em contraponto a essa compreensão de autonomia, o autor aponta que esta deve ser construída, ressaltando que:

a autonomia da escola não é a autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia [...] é o resultado do equilíbrio de forças [...] entre os detentores de influência [...]. Deste modo, a autonomia, afirma-se como expressão da unidade social que é a escola e não preexiste à ação dos indivíduos. Ela

é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes atores organizacionais em uma escola. (BARROSO,1996, p. 186)

A descentralização e a autonomia refletem em processos de construção identitária da organização escolar, conceitos estes que estão relacionados a perspectivas e modelos de gestão que podem oferecer tanto a utilização de técnicas e procedimentos para a repetição e reprodução dos ditames macroestruturantes, como a autonomização da escola. Entendendo que os termos aqui revisitados aludem a formatos e práticas relacionadas a cultura organizacional da escola, propomo-nos a discutir a relação entre a autonomia e a cultura escolar, ressaltando o poder local como autoproposição da escola.

### **Limites e possibilidades da autonomia em função da cultura escolar**

Apesar da abertura política com o desenvolvimento da gestão democrática e dos princípios a ela atrelados (descentralização, participação, autonomia), Botler (2009) afirma que estes preceitos estão estruturados de forma normativa, enquanto instrumento de legitimação e promoção de uma eficiência na gestão escolar; que não se encontram muitas vezes ressignificados na escola, estando esta a mercê da regularização dos mecanismos democráticos de autonomia, descentralização e participação enquanto meras formalidades.

Nesse sentido, retomando a discussão sobre a autonomia, observamos que esse mecanismo, atrelado a atual organização e política globalizante, apresenta-se de forma tutelada, em que o poder central “dá as cartas”, contudo mantém os espaços escolares sobre sua conduta. Sendo assim é visível o “conflito gerado pelas determinações políticas estabelecidas no âmbito federal sobre a autonomia institucional, definindo novos padrões globais de organização escolar” (BOTLER, 2009 p.124)

A mesma autora esclarece o conflito existente entre aquilo que a regulamentação prevê e as reais condições de sua implementação:

a política educacional presume a autonomia escolar referindo-se a uma normatização coletiva, indicando modelos globais de condução das ações para instâncias locais, que se refletem na escola, prevendo espaços de decisão coletiva e práticas de grupo. Entretanto, ao mesmo tempo e, contraditoriamente, limita a liberdade de decisão e de tomada de posições no sentido da autogestão das unidades escolares, visto que elas têm que ser feitas a partir de normas pré-estabelecidas, via direcionamento do sistema, ou seja, as próprias regras estabelecidas engessam (burocraticamente a dinâmica escolar e, conseqüentemente, reduzem as suas possibilidades de realização [...] restringindo a autodeterminação coletiva.(BOTLER: 2009 p. 129)

Assim sendo, apontamos a relevância em ressignificar os conceitos presentes na gestão escolar democrática, ressaltando a necessidade de alusão a outras perspectivas que tomem por pressuposto a concepção da escola enquanto espaço de decisão coletiva e estruturação de suas

regras e normas, de modo a superar o estabelecido nos preceitos centrais que visam a regularização de forma unificada da organização escolar.

Desta forma, a escola pode vir a aproveitar as formas contemporâneas de gerir os preceitos - descentralização, autonomia e participação- como oportunidades para discutir internamente seus problemas e desenvolver suas próprias ideias. Para o desenvolvimento do processo de discussão interna é relevante a alusão da escola enquanto organização dotada de uma cultura própria, a qual, poderá reestruturar suas ações diante do que for posto pelo poder central, tanto adequando-a a realidade e cultura do espaço escolar, como respondendo às demandas da gestão de cunho gerencial.

Antes de aprofundarmos a discussão a respeito da cultura da escola faz-se necessário explanar as concepções sobre cultura, entendendo este conceito sob diversos significados, atrelados a perspectivas relativas ao tempo e espaço em que fora construído. Nesse sentido, para Gohn (2011, p. 44) a cultura apresenta-se enquanto um fenômeno de “caráter relacional, com sentido e significados construídos nos processos de interação”. A autora destaca a diferenciação entre *cultura organizacional*, comumente utilizada pelos autores que tratam sobre esse assunto, e *cultura política*, relacionando o primeiro conceito enquanto pressuposto neoliberal e o segundo caracterizado pela cultura das instituições, comunidades e organizações. Sobre esse último termo, Gohn (2011) afirma que se refere ao desenvolvimento da ação política, sendo este o produto das experiências de cada ator social com o sistema político, apontando sua trajetória histórica, ideológica.

Nestes termos, a autora enfatiza que a cultura política é “o conjunto de significados e valores com o que se constrói o sentido da comunidade política, da tomada de decisões para o bem de todos, através dos conflitos inerentes a coexistência e convivência humana” (MORFIN, 1994 apud. GOHN 2011 p. 63).

É a partir dessa construção de valores, preceitos simbólicos e subjetividades que a escola ganha forma, sendo esta para Gohn (2011), o espaço de socialização do que é político, isto é, das compreensões e atitudes na vida pública enquanto cidadão, o que, segundo Costa (1998) não somente faz significativa a compreensão da organização escolar sob sua estrutura, mas também das práticas subjetivas de seus atores inseridos, entendendo o espaço escolar como um conjunto de culturas, subculturas e contraculturas formuladas e vivenciadas pelos atores presentes.

Segundo Dowbor (2008) as instituições e a sociedade civil estão condicionadas a “acreditar que as formas de organização do nosso cotidiano pertencem naturalmente a uma misteriosa esfera superior, o Estado [...]”.(DOWBOR, 2008 p. 10). Sendo assim, essa relação

com o poder global está atrelada tanto a estruturação do cotidiano pelos preceitos do Estado, quanto pela passividade diante dos pressupostos neoliberais em que a mão invisível do mercado assegura a igualdade e liberdade na prestação dos serviços. É nesse sentido que o autor esclarece a importância do poder local e aponta como problemática a “recuperação do controle do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, *na escola* sobre as formas do seu desenvolvimento, sobre a criação das coisas concretas” (DOWBOR, 2008 p. 11, grifo meu). Estas que levam a qualidade de vida do cidadão.

Apesar das limitações sócio-ideológicas referentes ao poder local que muitas vezes está atribuído ao paradigma gerencial, caracterizando os mecanismos democráticos como desconcentração e autonomia tutelada, podemos perceber que com a alusão do espaço escolar enquanto vivenciador de uma cultura própria os mecanismos aqui apresentados, bem como a prática gestora poderá vir de forma ressignificada. Em outras palavras, observamos como “espaço singular de um grupo humano que constitui parte de uma organização escolar cujas ações se coordenam pelas interações comunicativas que se estabelecem entre seus membros” (BOTLER, 2009, p. 133)

Nesse sentido, a relação entre cultura e poder local se faz presente nas afirmações de Gohn (2011, p. 43;62) a qual aponta que:

As transformações culturais não são meras conseqüências ou resultados da infraestrutura de produção econômica da sociedade, mas fruto da interação de vários processos sociais onde as relações de produção convivem com relações de parentesco, religiosas, político-ideológicas, etc. [...] os indivíduos escolhem, optam, posicionam-se, recusam-se, resistem, ou alavancam e impulsionam, as ações sociais em que estão envolvidos, segundo a cultura que herdaram do passado e na qual estão envolvidos no presente.

A cultura da escola apresenta-se como uma construção de significados pela interação dos atores que, por meio do poder local podem reverberar suas práticas com vistas a promoção de uma escola e, por conseguinte, uma sociedade autônoma.

Destarte, percebemos que a cultura, a cultura política e o poder local estão relacionados as transformações do conceito, prática e mecanismos da gestão democrática, onde a escola apresenta limites e possibilidades em desenvolver sua autonomia frente ao processo de construção de sua cultura política ou organizacional. Faz-se relevante a alusão a Botler (2009, p. 143) quando esta destaca que “a autonomia indica que uma sociedade pode questionar suas regras e leis institucionais, para modificá-las, instituindo as suas próprias regras”. Assim sendo, as organizações sociais, sobretudo a escola podem reconstruir suas práticas. É isso o que pretendemos demonstrar por meio de dados coletados na realidade de Pernambuco.

## **O que dizem os dados da realidade**

Para alcançar os objetivos propostos, realizamos pesquisa qualitativa (MINAYO, 2009) e escolhemos como espaço de investigação as escolas estaduais do município de Igarassu, compreendendo não somente a identidade cultural, social e histórica entre o pesquisador e o espaço, mas também as práticas gestoras que coadunam com as políticas gerencialistas atuais. A escolha teve em vista que a política do Governo do Estado de Pernambuco propicia visivelmente reflexões relativas ao objeto proposto, refletindo o que foi planejado no governo Eduardo Campos.

Nesse sentido, temos como objeto de estudo a gestão escolar sob a análise dos dilemas existentes entre as políticas gerencialistas e as possibilidades de desenvolvimento da autonomia na prática gestora. Para consecução da investigação analisamos a relação entre as concepções encontradas nas políticas com as concepções encontradas no contexto escolar; a caracterização das práticas democráticas vivenciadas como estratégias de autoproposição da escola; e a análise a partir do processo de descentralização das políticas gerencialistas, os limites e as perspectivas de autonomização da escola.

Realizamos pesquisa documental, com destaque para o Plano Estadual de Educação (PERNAMBUCO, 2015), chamamos a atenção para o período recente deste documento que, no entanto, dá continuidade à mesma política estadual de educação que se estabelece desde 2007, tal como já explicitada acima. Utilizamos também a pesquisa de campo para contemplar a caracterização das práticas democráticas, a verificação das concepções nas políticas e contextos escolares; e análise da autonomização da escola. Além disso, procuramos fazer um contraponto entre o que a Secretaria de Educação - SEE e Gerência Regional – GRE estabelece para as escolas e de como estas lidam nessa relação.

Como instrumentos de pesquisa, utilizamos as entrevistas em formato semiestruturado buscando levantar dados sobre os gestores de todas as escolas estaduais de ensino regular do município de Igarassu. Das oito escolas e gestores tidos como sujeitos da pesquisa, um dos gestores recusou-se a dialogar sobre a realidade da escola e sobre o que fora pretendido na pesquisa e obtivemos um total de sete gestores entrevistados.

Organizamos o roteiro das entrevistas em três eixos: I. Concepções sobre gestão democrática, II. Organização e gestão da escola, III. Autonomia escolar. A partir do tratamento e análise preliminar dos dados, surgiram alguns dilemas: 1- Gestão Escolar: Monitoramento X Condições para execução, 2- Gestão Democrática: Escolar X Educacional, 3 - Limites e Possibilidades de Autonomia da Gestão Escolar, que orientaram a apresentação dos dados que se segue, em que tomamos como referência analítica não apenas a descrição da

realidade, mas também a análise e interpretação, indo além do que está posto e buscando decifrar nas falas, os sentidos e representações que aludem ao objetivo da pesquisa (MINAYO, 2009).

A análise dos dados coletados foi realizada a partir da Análise de Conteúdo, conforme Bardin (1979, p 42):

conjunto de técnicas de análises das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores [...] que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção [...] destas mensagens.

Procuramos, assim, a interpretação pelas falas dos sujeitos coletados, selecionados e tratados, observando o que está por trás, isto é, o que não está visível, relacionando e respondendo aos objetivos da pesquisa.

### **Dilema 1 - Gestão escolar: monitoramento X condições para execução**

O monitoramento é concebido PEE (PERNAMBUCO, 2015) a partir da meta de universalização do Ensino Fundamental em nove anos, tendo como estratégia o controle da frequência e notas dos alunos para evitar a evasão escolar articulando com instituições responsáveis pela garantia do aluno na escola.

A segunda meta sobre monitoramento refere-se a fomentação da qualidade da educação básica e melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, tendo como estratégias proporcionar o feedback rápido das avaliações externas e acompanhar a melhoria dos resultados, para auxiliar professores e educadores de apoio, para atingir as metas do IDEB, para assegurar aspectos físicos da escola através da criação de um núcleo de monitoramento da qualidade da educação pública.

Com base nos extratos de fala, encontramos abordagens sobre o processo de monitoramento que estão de acordo com o exposto no Plano, como a realização do retorno das avaliações externas, o monitoramento da vida do aluno e professor na escola, através do SIEPE e o acompanhamento dos resultados. Sob os outros aspectos encontrados no Plano não foram citados nas falas.

Sobre a relação estabelecida entre GRE/SEE e escola, verificamos através dos sujeitos, que existe o estabelecimento de demandas a serem cumpridas, estas são passadas pelo preenchimento de planilhas ou pela atualização do Sistema de Informação - SIEPE, cobradas via telefone ou e-mail, sendo estabelecidos prazos, geralmente curtos para sua execução.

A SEDUC através da SEPLAG passa as demandas para a GRE e ela automaticamente direciona para as escolas da qual ela tem corresponsabilidade, em todo o estado de PE [...] A gente sempre responde, na maioria das vezes, através das

planilhas que são passadas no e-mail funcional, [...] eu divido as tarefas, não coloco tudo nas minhas costas porque não existe isso. [...] quando você direciona quem vai fazer o que, quando e como e onde e que prazo vai ter, isso é questão de gestão, gerência, ajuda, se tem controle, porque a gente sabe o que estão fazendo. (G2)

Apesar de a gestora acima afirmar o cumprimento das demandas solicitadas, dividindo-as para a equipe da escola, podemos perceber outra realidade quanto ao cumprimento das mesmas, onde a entrevistada relata as dificuldades do cumprimento destas tendo em vista o estabelecimento de prazos, bem como a falta de condições estruturais, como a falta ou má qualidade da internet, condição esta citada por outros sujeitos entrevistados.

Cobram muito com pouco tempo pra a gente fazer, o que nem sempre estou com tempo pra sentar em frente ao computador, salvar planilha, tem dias que a internet não funciona, [...] sem contar que a escola é avaliada com o cumprimento do que se pede, mas é muito chato, o pessoal fica me ligando como sempre e só tem um prazo curto, ou seja, amanhã eu tenho uma reunião com os pais da turma, horário de prova pra fazer, eles já mandam essa planilha, então é muita cobrança e pouco tempo. (G3)

Com base na fala, embora o gestor na dinâmica escolar assuma várias funções e encontre em sua realidade condições estruturais que fogem ao ideal de convivência da escola, este ainda assim deverá responder aos resultados esperados, sendo responsabilizado caso não consiga atender ao que fora solicitado. Concordamos assim com Hypólito (2011) sobre as características do gerencialismo na educação que tem como pressupostos a busca dos resultados e responsabilização das instituições escolares.

Com relação aos resultados e metas, podemos perceber que todos os sujeitos entrevistados afirmaram que as metas são estabelecidas pela GRE/SEE “observando” a realidade da escola, ou seja, a meta alcançada anteriormente, estabelecendo um novo parâmetro a ser cumprido em cima do anterior:

No início do ano letivo a gente vai assinar um termo de compromisso, esse termo já vem estabelecida a meta da escola [...] quem estabelece essa meta é a Secretaria de Educação, ela já vem com essa meta por escola e cada escola tem seu índice [...] As escolas têm um caminho, ela não parte do nada, o resultado que ela teve é um ponto de partida pra que ela possa buscar suas metas e ações pra atingir o que foi proposto pela Secretaria. [...] No final [a GRE] vai dando um resultado geral da escola e o gestor da GRE vê como está a escola, se ela está no vermelho, se está no amarelo, se ela está seguindo, se ela atingiu a média proposta pelo Governo do Estado, e ela atinge o patamar verde. (G1)

Com base na afirmativa do entrevistado, podemos perceber que o controle é estabelecido de fora para dentro, onde a escola se encontra como refém do que é estabelecido pela SEE/GRE através da assinatura de um termo de Compromisso. As metas pré-fixadas dizem respeito a avaliações em larga escala, bem como em indicadores gerais da escola que servem de instrumentos formais.



Na gestão por resultados, uma das bases do movimento gerencial na educação, observa-se o estabelecimento de parâmetros a serem cumpridos, que não se refletem somente nas notas das avaliações internas e externas, mas também através da alimentação do SIEPE. Nesse sistema, como observamos nas falas dos gestores, são passadas todas as informações, desde notas, a frequência de alunos e professores, horários de cada professor, preenchimento dos dados de todos que compõe a escola, reunião de pais, entre outros.

Toda a escola tem 4 unidades e essas unidades bimestrais também são monitoradas pelo SIEPE, acontece que no final de cada unidade bimestral sai também um documento chamado bimestral [...] A GRE recebe as informações e a SEE também. E quando a SEE vê que a escola está com dados incompletos ou não está de acordo com a situação, eles entram em contato com a GRE e ela vai e entra em contato com a escola. [...] [também tem como resultado] os indicadores de processo: aulas previstas e dadas, quantitativo de reuniões durante essas bimestrais, participação dos pais durante essas reuniões, a quantidade de notas abaixo da média em português e matemática. (G2)

Como forma de efetivação da gestão por resultados e da mobilização da escola em alcançá-los, existe nesse modelo a política de mérito ou bonificação pelo atingimento das metas, materializada por meio do Bônus de Desenvolvimento Escolar (BDE), a respeito do qual um dos entrevistados afirma:

Hoje existe uma política de incentivo que é o bônus, esse bônus sai para a escola que atinge essa meta e todo mundo quer ganhar, muitas vezes não olha nem a questão financeira, mas a questão do fazer e que a escola fique bem colocada, mas as vezes a gente não atinge aquela meta e vai olhar o motivo pelo qual, onde estava o erro. (G1)

Outro entrevistado critica o atual modelo, afirmando que este tem como objetivo o alcance dos resultados, sem observar as necessidades internas da escola: “A meta do Governo é resultado e não quer saber se não tem professor, não quer saber se não tem merenda, não quer saber como está, mas quer o resultado X e tem que atingir a nota X.” (G3)

Referente a função/cotidiano do gestor, percebemos que a maioria os gestores afirmou que há um impasse entre as atividades e ações planejadas pela gestão e sua execução no cotidiano, tendo em vista as demandas que são solicitadas diariamente pela GRE/SEE. Assim sendo, o gestor muitas vezes planeja seu cotidiano, mas não pode cumprir tudo o que foi planejado, seja pela rotina ou pela falta de condições para o cumprimento das ações.

Eu tenho uma vida toda voltada para essa escola [...] o que existe é um monte de procedimentos e demandas que ocorrem, as vezes aquilo que a gente programa para resolver [...] uma coisa é o que a gente planeja fazer, a outra é o que dá pra fazer no dia. [...] ser gestor é isso é sempre planejar e ao mesmo tempo não fazer o que está planejado. (G2)

Ainda sobre a função e cotidiano do gestor, um dos sujeitos afirmou que o gestor assume funções variadas que partem não somente de atividades administrativas, mas também

pedagógicas, considerando o pedagógico como base e ligação para as demais funções na escola, destacando a participação como ponto de partida para o funcionamento e organização da escola.

A função do gestor é múltipla, tem a função administrativa, tem a função da gerência da escola, tem a função pedagógica da escola. Eu vejo a função do gestor com um leque muito amplo. Tem todas essas funções, mas a gente não pode esquecer do olhar pedagógico, o gestor tem que envolver todas essas partes para participar, ele é a base, mas todos têm que participar, [...] a escola é muito dinâmica e a atividade do gestor é assim.(G7)

No que diz respeito as dificuldades encontradas na escola, todos os gestores elencaram dificuldades internas e externas. As dificuldades internas referem-se a escassez de recursos humanos para realização de atividades, bem como a falta de condições estruturais para o funcionamento da escola, o que para os sujeitos gera dificuldade no atendimento das demandas. Apesar de alguns já terem solicitado o auxílio na resolução dos entraves encontrados, o que se pode perceber é a preocupação no resultado, deixando as condições de execução responsabilizadas pela escola.

Como dificuldade externa, encontramos em todas as realidades pesquisadas a violência e o tráfico de drogas em que ações foram feitas para minimizar, como a parceria com a polícia, ou atividades como palestras, mas que a própria dinâmica da escola e a relação dos alunos fora da escola dificultam o impedimento desses eventos /fatos dentro da escola.

A questão da droga, a violência, e é uma coisa que a gente tenta muito resolver, procura apoio e eu acho que está muito longe ainda a questão do apoio em relação a isso, porque eu tenho que parar pra informatizar todas as informações da escola e aí eu não tenho vigilante, não tenho porteiro, quer dizer, isso não acontece só na minha escola, muitas escolas não tem isso e isso dificulta o nosso trabalho porque se a gente tivesse esse apoio estaríamos dando atribuição a essas pessoas e fazendo o que é nosso, aí a gente tenta fazer tudo isso no mesmo tempo, é trabalhoso demais pra conciliar tudo isso.[...] Infelizmente hoje em dia a gente tem que fazer a coisa acontecer, não pode só ficar esperando. [...] a gente solicita, mas não tem esse apoio, no momento não. (G6)

Assim sendo, com relação as dificuldade internas, percebemos a não oferta de condições, onde o gestor junto com a equipe assume papéis e condutas de cumprimento das demandas, enquanto que nas dificuldades externas, como a violência e as drogas, se mostram secundarizadas em sua resolução pelo cumprimento das metas estabelecidas pela SEE.

Considerando as situações acima relatadas podemos perceber que entre as concepções da política e as concepções dos gestores há consonância em alguns pontos sobre o monitoramento; entretanto, outros fatores relevantes não foram encontrados nas falas. Tendo por base as práticas de monitoramento elencadas, podemos perceber que estas são emanadas pela Secretaria de Educação numa relação unilateral, ou seja, de cima para baixo, o que

parece aos olhos dos entrevistados, pouco democrático, ocorrendo através da divisão de atividades sobre o gerenciamento e controle das ações, como apontou G2.

Outras questões elencadas refletem processos de monitoramento pelo resultado, sem considerar a realidade da escola, observando somente o SIEPE ou as avaliações externas para o estabelecimento das metas, bem como não observam as condições de estrutura e recursos humanos, o que pode interferir na função/cotidiano do gestor, bem como na autoproposição da escola.

## **Dilema 2- Gestão Democrática: escolar X educacional**

Como forma de comparação entre as concepções encontradas nas políticas com as concepções encontradas nas falas dos gestores, bem como com a caracterização das práticas democráticas vivenciadas como estratégias de autoproposição da escola, pudemos verificar que nas políticas as concepções encontradas referente aos mecanismos/práticas democráticos remetem a meta 19 que refere-se a efetivação da gestão democrática e consulta da comunidade, tendo como estratégias a definição de critérios para escolha de gestores, assegurar os Conselhos Escolares, o fortalecimento dos grêmios estudantis e a promoção da eleição de gestores com transparência e participação dos atores intra e extraescolar.

No que diz respeito as falas dos gestores, podemos perceber que os mecanismos democráticos informados correspondem em parte ao que fora estabelecido pelo Plano, porém os gestores ressaltam como concepção a relevância em se ter nos mecanismos o processo de mudança e adequação à realidade escolar.

São instrumentos que são necessários para a escola, mas que precisam também ser adicionados a realidade da escola, então se está tendo uma mudança ali e não está funcionando como era antigamente e hoje a realidade é outra, nós temos uma forma de olhar os alunos, e essa forma de gestão, porque a gente quer uma gestão mais democrática, mais participativa, mais pertencente ao corpo docente, e a todos que fazem parte da escola então tem que ser alterada, não pode ficar engavetada não.(G2)

Os gestores também afirmam a existência de outros mecanismos como o Projeto Político Pedagógico e o regimento escolar e a proposta da EJA. Para isso, enfatizamos a fala de uma das gestoras que afirma ter os mecanismos de gestão democrática como o PPP, o regimento interno e o conselho escolar, afirmando este último enquanto atuante, entretanto esta não detalha como o conselho atua na realidade da escola:

A escola tem o regimento, tem o PPP, tem o Conselho escolar, não temos grêmio. O PPP está atualizado e o regimento foi construído no final de 2014 com a ajuda dos professores, e o conselho escolar também, é reativado de 2 em 2 anos e tem representantes de vários segmentos da escola e é atuante. (G3)

Em contraponto com o não detalhamento sobre o conselho escolar da gestora 3, apontamos duas outras falas, a da gestora 5 que afirma a existência do PPP e do Conselho escolar, sendo este último convocado pela destinação de verbas; e do gestor 4, que apresenta o PPP sendo formulado pela equipe pedagógica da escola, em que não há a participação pelos outros segmentos da escola. Entretanto, o mesmo gestor aponta para a relevância do conselho escolar em seu funcionamento, onde afirma a corresponsabilidade das ações da gestão. Aponta também que, mesmo estabelecendo essa relação, quando decisões vêm diretamente da SEE, mesmo passando pelo crivo do gestor, estas devem ser cumpridas, mas adequadas à realidade da escola.

O regime substitutivo do EJA, eu já terminei e já entreguei porque a gente não tinha. O PPP é pra ser atualizado esse ano [...]. Eu estou atualizando [o PPP] agora junto com a exígua equipe pedagógica que eu tenho aqui pra atualizar. O conselho escolar daqui é muito ativo, são professores que já tem 18, 20 anos na casa, as decisões daqui são sempre tomadas com o conselho escolar, porque a gente fica respaldado pelo conselho, a decisão eu nunca tomo de cima pra baixo. Tendo decisões que são tomadas lá e cima na Educação, que aí não tem como, o que eu faço é comunicar e passar um filtro pra a realidade da escola, eu tento amenizar a situação que vem da GRE pra adequar a escola, mas é complicado, não é fácil é um desafio. (G4)

No que concerne ao diálogo das concepções encontradas nas políticas e nas falas dos gestores, podemos perceber que há uma relação confluyente no estabelecimento dos conselhos escolares e grêmios estudantis. Entretanto, os gestores ampliam os mecanismos democráticos existentes citando o PPP e regimento da EJA. Com relação ao estabelecimento de práticas democráticas para a autoproposição da escola, podemos observar segundo a fala citada da G2, a relevância na atualização dos instrumentos/mecanismos democráticos, bem como através deste, a promoção de uma gestão voltada à participação e adequação à realidade da escola e dos que nela se inserem.

Com base nas falas dos gestores a respeito da concepção de gestão democrática, podemos perceber que todos os sujeitos atrelaram esse conceito a participação. Destacamos algumas falas que chamaram atenção por se tratar de diversas formas de participação. Assim sendo, a gestão pedagógica como a participação de todos no processo político da escola é destacada:

É uma gestão onde todos participam, é compartilhada por todos. É importante que o gestor pare e escute e veja que as pessoas participam do processo político da escola, que o gestor não venha ditar regras nem bater a palavra final. Embora seja líder, é dessa forma que deve fazer para que a escola busque uma nova roupagem não só dele, mas de todos. A gestão democrática é quando tem uma participação e interação de todos no processo político da escola. (G1)

Sob esse extrato referente a gestão democrática enquanto participação, corroboramos com as afirmações de Lück (2006), apontando este conceito não somente pela representação

ou pertença ao grupo, mas através da dimensão política pelo compartilhamento de decisões e poder. Outra afirmação considera a gestão democrática como a corresponsabilidade de todos nas ações da escola, bem como aponta impasses de realização dessa gestão pela dinâmica e cumprimento de demandas da escola.

Gestão de todos com responsabilidade e corresponsabilidade, com compromisso, participando, porque o diretor sozinho não chega a lugar nenhum, mas ele com a equipe as coisas fluem. [...]tem uma hora que a gente não consegue chegar aquilo, são tantas coisas, a gente se angustia e não é fácil a gente trabalhar numa gestão democrática, porque é mais fácil você impor, mas não é assim que tem que ser, a gente quer as pessoas participem e se sintam corresponsáveis com o que acontece dentro da escola, se preocupando com o outro [...] porque a construção da democracia não é uma coisa simples, é muito complexa, mas é preciso que na escola aconteça pra que as pessoas, os alunos e pais se sintam mais envolvidos a escola, os professores, os funcionários. (G7)

Compreendemos, com base na fala da gestora, que a participação e envolvimento de todos na escola se faz através da prática desta, pela interação e engajamento dos que pertencem a escola, ressaltando a relevância desta na construção da dinâmica e cultura da escola.

Os dados nos permitem considerar que a gestão democrática reverbera no conceito de participação, onde este se insere no sentimento de pertença, responsabilidade, cumprimento das ações da escola, ações estas que se materializam na formulação dos instrumentos e mecanismos de gestão democrática.

Apesar da consonância entre a política e o contexto pesquisado, bem como na alusão a práticas de cunho democrático que possibilitam o caminhar da escola de acordo com sua realidade, questionamos como estes instrumentos ou formas de gestão estão sendo realizados dentro da escola, se como estratégias e técnicas de elevação dos índices escolares, incitando a qualidade formal da escola, ou se problematizam a sua prática através de ações que estejam relacionadas a cultura da escola e da comunidade.

### **Dilema 3 - Limites e possibilidades de autonomia na Gestão escolar**

Tendo em vista as concepções de autonomia entre as políticas e os sujeitos, podemos afirmar que as políticas se reportam a este conceito através da meta referente a fomentação da qualidade da educação básica, que tem em sua estratégia a valorização da cultura local por meio de práticas que vislumbrem a formação dos sujeitos inseridos.

Por outra parte, os gestores das escolas compreendem autonomia como soberania da escola, ou seja, refere-se aos processos de gestão escolar como autônoma e, nestes termos, concebe autonomia numa perspectiva de gestão coletiva. No entanto, há compreensão também

de que a escola deve se submeter à gestão educacional, conforme depoimentos abaixo relacionados.

A escola não é autônoma. Numa gestão democrática eu procuro fazer a tomada de decisões, sempre juntar meus docentes e passo pra eles o problema, o conflito e de que forma em conjunto a gente pode tentar resolver. Eu nunca faço uma tomada de decisão sozinho, eu reúno o corpo e geralmente eu tenho acertado. (G1)

Sob esse aspecto podemos perceber que o gestor relaciona o termo autonomia exclusivamente ao âmbito interno de interação coletiva na tomada de decisão e prática das ações, mas não inclui a autonomia da escola em relação ao sistema, denotando percepção enviesada do termo. Outro aspecto referente ao conceito de autonomia encontrado na maioria das falas, que não corresponde ao que fora encontrado na política, diz respeito a negação ou afirmação parcial da autonomia pela vinculação hierárquica entre SEE/GRE e escola.

Se fossemos autônomos nós faríamos tudo o que a nossa escola precisa [...] direcionar tudo conforme o que é pra ser feito, mas não é assim, nós não somos totalmente autônomos porque nós temos uma gerência regional que nos traz demandas, que nos manda o que, quando, como fazer. Eu não me sinto autônoma nesse sentido, porque há uma necessidade de eu ficar pra terminar de resolver determinadas situações, que fogem do nosso cotidiano, da nossa vida dentro da escola. (G2)

De uma forma ou de outra, os sujeitos observam a ausência de autonomia em relação ao sistema educacional. Através do estabelecimento de parâmetros a serem cumpridos que, diante das falas fogem a realidade da escola e/ou a sua necessidade, percebemos que o atual modelo de gestão ou as ações solicitadas da GRE/SEE limitam a autonomia de algumas realidades escolares. Apesar da vinculação hierárquica entre SEE/GRE, alguns gestores apontaram que a escola pode ser autônoma quando as ações dizem respeito a questões internas da escola, mas que elas precisam se adequar as normas, parâmetros e leis vigentes, adaptando-se ao que a SEE/GRE predispõe. Nesse sentido, podemos nos referir a Barroso (1996) a respeito do conceito de autonomia decretada, em que o Estado dá o poder de ação, mas impõe condições de execução.

Mesmo tendo essa dependência de adequação das ações da escola ao que é estabelecido como parâmetro a ser cumprido, verificamos em uma das falas o processo inverso, ou seja, o que é estabelecido externamente pela GRE é filtrado pela escola, observando a realidade desta, bem como as demandas da comunidade.

De modo geral, tem situações que a escola age de forma autônoma porque a gente tem que observar o que a comunidade está pedindo, o que é da realidade da escola e o que é necessário para melhorar o funcionamento da escola, mesmo tendo as demandas estipuladas pela GRE [...] não deixa de fazer, mas a gente adéqua a necessidade da escola. (G4)

Com vistas ao que foi explanado, podemos perceber que mesmo a gestão escolar apresentando limitações no desenvolvimento de sua autonomia, há um espaço de intersecção entre a função da escola e dos que nela se inserem, tendo esta tanto o papel de reproduzir as práticas gerencialistas, o que caracteriza a sua limitação, quanto a reconsideração e problematização das práticas advindas da construção cultural entre escola e comunidade.

Nesse sentido, podemos perceber que a escola enquanto organização dotada de cultura própria, poderá significar suas práticas, estabelecendo um protagonismo e controle próprio de suas ações, o que Dowbor (2008) apresenta como poder local.

Percebemos então a contradição entre o discurso de autonomia no modelo gerencial tendo em vista que “as próprias regras estabelecidas engessam burocraticamente a dinâmica escolar e, conseqüentemente, reduzem as suas possibilidades de realização [...] restringindo a autodeterminação coletiva.” (BOTLER, 2009, p. 129). Como podemos falar de autonomia diante do estabelecimento dessas regras e da vinculação hierárquica? Estaria essa vinculação ligada a descentralização do poder central ou a desconcentração das funções?

Apesar das afirmações se referirem a limitação da autonomia na gestão escolar, percebemos que esta apresenta possibilidades de autoproposição da escola através do questionamento e adequação das regras à realidade da escola. Assim sendo, esta estabelece uma relação de desenvolvimento da cultura e poder local, fugindo dos pressupostos globalizantes.

Portanto, com base nas discussões levantadas a respeito das concepções de gestão democrática nas políticas e nas realidades, limitações e possibilidades da escola, podemos perceber que o modelo de gestão gerencial se encontra nesses pontos mascarado pelo discurso da participação, autonomia, gestão democrática e qualidade na educação, os quais podem ser ressignificados pela escola, apontando assim a autoproposição como conquista possível.

### **Considerações**

Os dados analisados à luz do referencial teórico apresentado nos permitem desenvolver algumas considerações a respeito da relação entre as políticas gerencialistas e as possibilidades de desenvolvimento da autonomia escolar.

Assim, ao relacionarmos as concepções encontradas nas políticas com as concepções encontradas no contexto escolar; ao caracterizarmos práticas democráticas vivenciadas como estratégias de autoproposição da escola; e ao identificarmos o processo de descentralização das políticas gerencialistas, apreendemos três dilemas.



O primeiro dilema diz respeito à gestão escolar, que se situa entre as demandas de monitoramento e as condições para execução das metas estabelecidas, já que a política aponta para a realização de ações que refletem no monitoramento por meio das avaliações em larga escala, controle da evasão dos alunos; auxílio ao corpo pedagógico para o atingimento de metas visando *assegurar* a educação de qualidade no estado e os gestores demonstram que algumas estratégias são positivas, como o feedback das avaliações e o controle dos resultados. A tensão que surge entre estes dois lados diz respeito às práticas, numa relação entre SEE/GRE e escola que se dá de forma verticalizada em que são estabelecidos metas, objetivos e técnicas para o cumprimento das demandas, sem contudo, observar as particularidades, necessidade e dificuldades da escola. O gestor escolar é levado a atuar num modelo de gestão por resultados sendo responsabilizado pelo não cumprimento dos prazos ou ações estipuladas, o que limita o desenvolvimento da autonomia escolar.

O segundo dilema refere-se ao diálogo da gestão democrática educacional e escolar, em que o discurso das políticas bem como as falas dos sujeitos fazem alusão ao fortalecimento de mecanismos de participação como conselhos escolares, grêmios estudantis, eleição para gestores, e participação da comunidade nas ações da escola. Da mesma forma, o conceito de gestão, tanto nas políticas, quanto nas falas foi relacionado a participação, destacando-a como processo de discussão/organização política da escola em que os envolvidos atuam com corresponsabilidade junto a gestão. No entanto, a tensão gerada diz respeito a prática que aludem a gestão de cunho democrático, mas que muitas vezes estão inseridas e materializadas em pressupostos de cunho gerencial, o que limita o viés democrático da escola.

O terceiro refere-se a autonomia na gestão escolar. Os documentos relacionam autonomia a valorização cultural do sujeito, enquanto os gestores apontaram como limites as determinações, parâmetros e regras a serem cumpridas, mas associaram autonomia à soberania da escola, sem vincular esta a relação com SEE/GRE, reforçando a aspectos internos da escola, e adequação das ações a serem cumpridas à realidade da escola. Este dado nos permite considerar que, apesar do cumprimento de metas e atingimento dos resultados, ainda assim, a partir da reflexão da cultura própria da escola e na interação com os demais atores envolvidos, esta pode desenvolver sua autonomia.

Estes dilemas encontrados, apontam para práticas de gestão atreladas ao modelo gerencial, em que esta vincula-se as demandas de monitoramento, sem contudo, ter plenas condições para sua execução. As alusões a ações que reflitam a cultura própria da escola e ao poder local exercido indicam que há possibilidades de desenvolvimento de práticas

democráticas e autonomia no meio interno da escola. Estes resultados contribuem para o aprofundamento da reflexão sobre a promoção de uma educação cuja gestão seja efetivamente democrática, refletindo sobre os aspectos das políticas atuais de cunho gerencial e extraindo, a partir das práticas, ações que reportam a gestão democrática.

### **Referências**

ABRUCIO. Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**; n. 10, 1997.

AKKARI. Abdeljail. **Internalização das políticas educacionais**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2011.

AZEVEDO, Janete Maria L. de. O Estado, a política educacional e a gestão da educação. In. BOTLER. Alice M. Happ (org). **Políticas e gestão educacional de redes públicas**. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2013.

AZEVEDO. Janete Maria L. de. **A educação como política pública**. Campinas: Autores associados, 2004.

BALL, Stephen. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. **Cadernos de Pesquisa**, v.35, n.126, p. 539-564, set/dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Stephen. Diretrizes políticas globais e relações locais em educação. **Currículo sem fronteiras**, v.1, n.2, PP.99-116, Jul/Dez 2001.

BARDIN. Laurence. **Análise do conteúdo**. Lisboa: Edições-70, 1979.

BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In. **O estudo da Escola**. Porto: Porto Ed., 1996.

BOTLER. Alice M. Happ. (Org.) Abordagens contemporâneas da gestão escolar. In. **Organização, financiamento e gestão escolar: subsídios para a formação do professor**. Editora Univeritária UFPE: Recife, 2009

\_\_\_\_\_. Autonomia e ética na gestão escolar. **Revista Portuguesa de Educação**, 2003, v.16, PP.121-135.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Diretrizes e Bases para Educação Nacional**.

\_\_\_\_\_. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado do Aparelho do Estado**. Brasília, novembro 1995.

CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de. **Autonomia da Gestão Escolar: Democratização e Privatização, Duas Faces de Uma Mesma Moeda**. Piracicaba, Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Metodista de Piracicaba, 2005.

- CAVALCANTI, A. C. D. **A concepção de gestão democrática no programa de modernização da gestão educacional em Pernambuco (2007/2010) na percepção dos gestores educacionais do Recife, Região Metropolitana e Zona da Mata.** Disponível em: [www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0035.pdf](http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/.../0035.pdf). Acessado em: 28/12/2015
- DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, D. (Org.) **Políticas de ciudadanía y sociedad civil em tiempos de globalización.** Caracas: Faces, Universidad Central de Venezuela, 2004.
- DOWBOR, L. **O que é poder local?** São Paulo: Brasiliense, 2008.
- DRABACH, Neila P; MOUSQUER, Maria E. L. Dos primeiros escritos sobre administração escolar no Brasil aos escritos sobre gestão escolar: mudanças e continuidades. **Currículo sem fronteiras**, V.9, n.2, PP. 258-285, Jul/Dez 2009.
- GOHN, Maria da G. **Educação não formal e cultura política.** São Paulo: Cortez, 2011.
- HYPÓLITO, Álvaro Moreira. Reorganização gerencialista da escola e trabalho docente. **Educação: Teoria e prática**, Rio Claro, Vol. 21, n. 38, Período out/dez – 2011.
- LUCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática.** Rio de Janeiro: Vozes, 2007.
- \_\_\_\_\_. **A gestão participativa na escola.** Rio de Janeiro: Vozes, 2006.
- MINAYO, Maria C. de S. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- PERNAMBUCO, Lei Nº 15.533, de 23 de Junho de 2015. **Plano Estadual de Educação.**
- SOUZA, Ângelo, R. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar**, Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003. Editora UFPR.