



UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

---

REGINA CELIA DE MORAIS ALVES SILVA

**POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SISTEMA  
ESTADUAL DE ENSINO DO MARANHÃO NO ENTRETEMPO 2015-2022**

DOURADOS–MS  
2025

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS FACULDADE DE  
EDUCAÇÃO**

**REGINA CELIA DE MORAIS ALVES SILVA**

**POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SISTEMA  
ESTADUAL DE ENSINO DO MARANHÃO NO ENTRETEMPO 2015-2022**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na área de concentração História, Política e Gestão da Educação, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Andréia Vicêncio Vitor Alves.

**DOURADOS-MS  
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

S586p Silva, Regina Celia De Moraes Alves  
POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SISTEMA ESTADUAL DE  
ENSINO DO MARANHÃO NO ENTRETEMPO 2015-2022 [curso eletrônico] / Regina Celia De  
Moraes Alves Silva. – 2023.  
Arquivo em formato pdf.

Orientadora: Andria Victória Vitor Alves.  
Tese (Doutorado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2025.  
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:  
<http://portal.ufgd.edu.br/tutor/biblioteca/repositorio>

1. Educação Básica. 2. Gestão Educacional. 3. Maranhão. 4. Política Educacional. I. Alves,  
Andria Victória Vitor. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(s) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

**REGINA CELIA DE MORAIS ALVES SILVA**

**POLÍTICAS PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO SISTEMA  
ESTADUAL DE ENSINO DO MARANHÃO NO ENTRETEMPO 2015-2022**

Tese de Doutorado apresentada à Comissão Julgadora do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, na área de concentração História, Política e Gestão da Educação, na Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação.

Área de Concentração:

Linha de Pesquisa:

**BANCA EXAMINADORA**

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Andréia Vicêncio Vitor Alves - Presidente  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira  
Universidade Federal da Bahia (UFBA)

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Maria Dilneia Espíndola Fernandes  
Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria Alice de Miranda Aranda  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Kellcia Rezende de Souza  
Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)

**Assinatura:** \_\_\_\_\_

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus, doador da vida, por me sustentar, fortalecer, orientar e inspirar, concedendo a saúde e sabedoria necessárias à construção deste trabalho.

Aos meus pais Antonio e Rozenir, pelo carinhoso apoio incondicional.

Ao meu cônjuge Salomão Rocha, conselheiro e companheiro em todos os momentos.

Às minhas filhas, Isabele, Isadora e Lara, pela torcida, carinho, incentivo e compreensão nos momento de minha ausência. À minha neta Maria Eloá, por adoçar os momentos difíceis.

À minha orientadora, professora Dra. Andreia Vicêncio Vitor Alves, pela confiança em mim depositada, pela disponibilidade, dedicação e excelente orientação.

Aos professores membros da banca examinadora, Dr. Rodrigo Silva, Dra. Maria Dilnéia, Dra. Kellcia Rezendo, Dra. Maria Alice, pela avaliação realizada com dedicação e competência se constituído importante contribuição na elaboração desta tese.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), por articularem importantes espaços de construção do conhecimento.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão pelo Acordo de Cooperação Técnica com a UFGD possibilitando o ingresso no doutorado e a realização de um sonho.

À professora Dra. Giselle Real, pelo conhecimento compartilhado, hospitalidade e carona amiga quando de nossa estadia em Dourados.

À direção do IEMA Pleno Caxias pela compreensão e auxílio.

Aos colegas/companheiros de turma pelos momentos de estudos, troca de experiências e aprendizado.

Aos irmãos e familiares pelas orações e energia positiva que alimentaram o meu espírito.

Ao meu cunhado Samuel, minha amiga Francisca e meu amigo Carlos Eduardo por me socorreram em diferentes momentos.

A todos e todas que em diferentes momentos e intensidade me apoiaram no processo de doutoramento.

## **RESUMO**

Essa tese, enleada à Linha de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação e ao Grupo de Estudos “Estado, Política e Gestão Educacional” (GEPGE) do Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), sendo ainda vinculado ao projeto de pesquisa em rede multilateral “A Educação Básica em países do Mercado Comum do Sul (Mercosul)” e ao Projeto de Cooperação entre Instituições para Qualificação de Profissionais de Nível Superior (PCI), apresenta como problema quais as ações do Sistema Estadual de Educação do Maranhão, voltadas para a política para a gestão educacional no entretempo 2015-2022? Para tanto, tem como objetivo geral analisar a política para a gestão da educação básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão no entretempo 2015-2022 e como objetivos específicos compreender a concepção de gestão democrática e a gestão gerencial na literatura educacional; apresentar o marco normativo da gestão da educação básica no Brasil; analisar as ações do Sistema Estadual de Educação do Maranhão, voltadas para a política para a gestão educacional no entretempo 2015-2022 e o que isso expressa em termos de relação com o supracitado marco normativo nacional. Considerando a natureza do problema de pesquisa e os objetivos elencados, a pesquisa possui abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, usando ainda como apporte teórico os estudos de Antonio Gramsci. A tese apresentada neste estudo é a de que a imersão de Flávio Dino no contexto de luta das classes populares no Maranhão, embora representasse um avanço em relação à oligarquia, não se traduziu na conquista do poder político pela classe trabalhadora. Em seu governo a gestão democrática foi evidenciada especialmente nas iniciativas que priorizavam a participação. Contudo, A influência neoliberal na gestão educacional foi perceptível na adoção de características da gestão gerencial, inspiradas no setor privado, com a priorização da avaliação por desempenho e a busca por resultados educacionais. Isso revelou uma abordagem híbrida e a tentativa de conciliar demandas populares com a lógica do mercado, por meio da criação da gestão democrática por resultados, de cunho gerencial, presente na Política Educacional Escola Digna. Assim a gestão educacional no Maranhão pode ser vista também como uma manifestação da totalidade sociopolítica brasileira, onde as pressões por eficiência e as políticas de cunho neoliberal se mesclam com a persistente luta pelo reconhecimento da educação como um direito fundamental.

**PALAVRAS-CHAVE:** Educação Básica; Gestão Educacional; Maranhão; Política Educacional.

## **ABSTRACT**

This thesis, intertwined with the Research Line on Education Policies and Management and the Study Group "State, Politics, and Educational Management" (GEPGE) of the Graduate Program at the Federal University of Grande Dourados (UFGD), is also linked to the multilateral network research project "Basic Education in the Southern Common Market (Mercosur)" and the Cooperation Project between Institutions for the Qualification of Higher Education Professionals (PCI). It presents as a problem the question of what actions the State Education System of Maranhão has taken towards educational management policy during the period from 2015 to 2022. Therefore, its general objective is to analyze the policy for managing basic education in the State Education System of Maranhão during the period from 2015 to 2022. The specific objectives include understanding the concept of democratic management and managerial management in educational literature; presenting the normative framework for basic education management in Brazil; analyzing the actions of the State Education System of Maranhão related to educational management policy during the period of 2015 to 2022 and what this expresses in terms of its relationship with the aforementioned national normative framework. Considering the nature of the research problem and the outlined objectives, the research adopts a qualitative approach, utilizing bibliographic and documentary research, while also drawing on the theoretical contributions of Antonio Gramsci. The thesis presented in this study is that Flávio Dino's immersion in the context of the struggle of popular classes in Maranhão, while representing an advance in relation to the oligarchy, did not translate into the political power of the working class. In his government, democratic management was particularly evident in initiatives that prioritized participation. However, the neoliberal influence on educational management was noticeable in the adoption of managerial management characteristics, inspired by the private sector, with a focus on performance evaluation and the pursuit of educational results. This revealed a hybrid approach and an attempt to reconcile popular demands with market logic, through the creation of results-oriented democratic management, of a managerial nature, present in the Dignified School Educational Policy. Thus, educational management in Maranhão can also be seen as a manifestation of the Brazilian socio-political totality, where pressures for efficiency and neoliberal policies intermingle with the persistent struggle for recognition of education as a fundamental right.

**KEYWORDS:** Basic Education; Educational Management; Maranhão; Educational Policy.

## **LISTA DE FIGURAS**

**Figura 1** - Reportagens sobre a ruptura partidária ..... 164

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> - Seleção das produções por categoria .....	19
<b>Quadro 2</b> - Trechos onde aparece o termo gestão democrática no PNE 2001-2010.....	101
<b>Quadro 3</b> - Trechos que se referem à gestão democrática no PNE 2014-2024.....	118
<b>Quadro 4</b> - Estratégia 19.1 do PNE 2014-2024.....	120
<b>Quadro 5</b> - Estratégia 19.2, 19.3, 19.4, 19.5 do PNE 2014-2024.....	120
<b>Quadro 6</b> - Estratégia 19.6 do PNE 2014-2024.....	121
<b>Quadro 7</b> - Estratégia 19.8 do PNE 2014-2024.....	122
<b>Quadro 8</b> - Distribuição das matrículas na rede pública de ensino do MA.....	150
<b>Quadro 9</b> - Distribuição das matrículas referentes ao Ensino Médio período de 2015 a 2021 .....	151
<b>Quadro 10</b> - Grupo 1, Gestão democrática como princípio associado à avaliação e fortalecimento da gestão.....	173
<b>Quadro 11</b> - Indicadores sociais no Maranhão em 2014 .....	182
<b>Quadro 12</b> - Ideb 2009, 2011, 2013 .....	183
<b>Quadro 13</b> – Trajetória de Flávio Dino 1984 - 2006.....	186
<b>Quadro 14</b> - Momentos do estabelecimento do Plano Mais IDH .....	191
<b>Quadro 15</b> - Eixos do Programa Escola Digna .....	194

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AMDE	Assessoria aos Municípios para o Desenvolvimento da Educação
ANDE	Associação Nacional de Educação
ANFOPE	Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação
ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
APM	Associação de Pais e Mestres
BDTD	Biblioteca Digital de Teses e Dissertações
BEM	Banco do Estado do Maranhão
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CACS	Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CACS-Fundeb	Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
CAE	Conselho de Alimentação Escolar
CAPES	Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CBE	Conferência Brasileira de Educação
CC	Conselhos de Classe
CE	Conselho de Escola
CEASA	Central de Abastecimento S/A
CEB	Câmara de Educação Básica
CEDES	Centro de Estudos Educação e Sociedade
CEE	Conselho Estadual de Educação
CEEs	Conselhos Estaduais de Educação
CEMAR	Centrais Elétricas do Maranhão
CEs	Conselhos Escolares
CES	Câmara de Educação Superior
CF	Constituição Federal, Constituição Federal
CME	Conselho Municipal de Educação
CMEs	Conselhos Municipais de Educação
CN	Congresso Nacional

CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Conae	Conferência Nacional de Educação
CONAPE	Conferência Nacional Popular de Educação
CONED	Congresso Nacional de Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
COPEMA	Companhia Industrial de Produtos Agropecuários do Maranhão
COSIMA	Companhia Siderúrgica do Maranhão
CSE	Conselho Superior de Ensino
CTE	Conselho do Transporte Escolar
DF	Distrito Federal
DOU	Diário Oficial da União
EMAPA	Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Maranhão
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EsP	Escola sem Partido
FAPEMA	Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão
FCM	Fernando Collor de Mello
FEE	Fórum Estadual de Educação
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FME	Fórum Municipal de Educação
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNDEP	Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública
FNE	Fórum Nacional de Educação
FNPE	Fórum Nacional Popular de Educação
FORUMDIR	Fórum Nacional de Diretores das Faculdades de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundescola	Fundo de Fortalecimento da Escola

FVC	Fundação Victor Civita
GAE	Gerência Adjunta para a Educação
GDH	Gerência de Desenvolvimento Humano
GE	Grêmio Estudantil
Gestar	Programa Gestão da Aprendizagem Escolar
GN10	Programa Gestão Nota 10
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
Ideb	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFMs	Instituições Financeiras Multilaterais
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITR	Imposto Territorial Rural
IU	Instituto Unibanco
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEC	Ministério de Educação e Cultura
Mercosul	Mercado Comum do Sul
MesP	Movimento Escola sem Partido
MG	Minas Gerais
MP	Medida Provisória
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PAR	Plano de Ações Articuladas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PCI	Projeto de Cooperação entre Instituições para Qualificação de Profissionais de Nível Superior
PCNs	Parâmetros Curriculares Nacionais
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE	Plano de Desenvolvimento da Educação
PDRAE	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
PDT	Partido Democrático dos trabalhadores
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
Pecim	Programa Escola Cívico-Militares

PEE/MA	Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão
PEEs	Planos Estaduais de Educação
PEJA	Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos
PFL	Partido Frente Liberal
PIB	Produto Interno Bruto
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PME	Projeto de Melhoria da Escola
PNAC	Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania
PNAE	Programa de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNFCE	Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares
PNLD	Programa Nacional do Livro Didático
PNME	Programa Nacional de Material Escolar
PNTE	Programa Nacional do Transporte Escolar
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PRADIME	Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação
Pró-Conselho	Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação
Proforti	Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido
Proinfantil	Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil
Proinfo	Programa Nacional de Informática na Escola
Pró-Letramento	Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica, Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SEB	Secretaria de Educação Básica,
Secim	Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares

SEEDUC-MA	Secretaria de Estado da Educação do Maranhão,
SEEDUC	Secretaria Estadual de Educação
SEMED's	Secretarias Municipais de Educação
SEMEDUC	Secretaria Municipal de Educação de Caxias-MA
SIS	Síntese dos Indicadores Sociais
SME	Sistema Municipal de Ensino
TELMA	Telecomunicações do Maranhão
UBES	União Brasileira de Estudantes Secundaristas
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFGD	Universidade Federal da Grande Dourados
UFMT	Universidade Federal de Mato Grosso
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UNA	Universidad Nacional de Asunción
Undime	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNE	União Nacional dos Estudantes
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância
UTalca	<i>Universidad de Talca</i>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I - ABORDAGEM CONCEITUAL DA GESTÃO EDUCACIONAL .....</b>	<b>29</b>
<b>1.1 Gestão democrática na literatura educacional .....</b>	<b>29</b>
<b>1.2 Gestão gerencial na literatura educacional.....</b>	<b>35</b>
<b>1.3 A participação como instrumento de gestão .....</b>	<b>45</b>
<b>1.4 Conselhos de educação: que mecanismos são esses? .....</b>	<b>50</b>
<b>1.5 A eleição de diretores: um mecanismo necessário à gestão democrática .....</b>	<b>66</b>
<b>CAPÍTULO II_A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: AVANÇOS NO MARCO NORMATIVO PARA A GESTÃO X INTRODUÇÃO DA REFORMA DO ESTADO.</b>	<b>70</b>
<b>2.1 A introdução da gestão democrática no plano normativo .....</b>	<b>70</b>
<b>2.2 A gestão educacional frente à abertura política do país e a busca pela reforma do Estado .....</b>	<b>72</b>
<b>2.3 A gestão educacional no momento de busca pelo fortalecimento do Estado .....</b>	<b>92</b>
<b>CAPÍTULO III A GESTÃO EDUCACIONAL NO PERÍODO DE DESMONTE DO ESTADO DE DIREITO.....</b>	<b>112</b>
<b>3.1 A gestão educacional no governo Temer: implantações de ações des)democratizantes .....</b>	<b>112</b>
<b>3.2 A gestão educacional no governo Bolsonaro: intensificação da (des)democratização .....</b>	<b>120</b>
<b>CAPÍTULO IV_POLÍTICA PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO.....</b>	<b>134</b>
<b>4.1 O Maranhão .....</b>	<b>134</b>
<b>4.2 Gestão da educação na formulação da política educacional no governo Roseana Sarney .....</b>	<b>137</b>
<b>CAPÍTULO V POLÍTICAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL NO GOVERNO FLÁVIO DINO .....</b>	<b>171</b>
<b>5.1 Sobre Flávio Dino .....</b>	<b>172</b>
<b>5.2 Política pública educacional no governo Flávio Dino .....</b>	<b>176</b>
<b>5.3 A gestão no Programa e na Política Educacional Escola Digna.....</b>	<b>190</b>
<b>5.3.1 Programa Escola Digna .....</b>	<b>191</b>
<b>5.3.1.1 Conselhos de Educação.....</b>	<b>191<u>3</u></b>

5.3.1.2 <i>Eleição de diretores</i> .....	<u>200</u>
5.3.1.3 <i>Gestão, Educação e Ideb</i> .....	<u>203</u>
<b>5.3.2 A gestão na Política Educacional Escola Digna .....</b>	<b>206</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>223</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>234</b>

## INTRODUÇÃO

A gestão educacional está presente em estudos e discussões fomentando diferentes pesquisas. O cenário de seu desenvolvimento tem recebido as marcas das transformações de ordem política e econômica decorrentes do processo de reestruturação capitalista, o que contribuiu para que a gestão educacional fosse compreendida a partir de diferentes perspectivas e interesses.

Um projeto de sociedade e, por conseguinte, de educação, não está desvinculado das marcas do tempo histórico e do espaço onde a padronização do comportamento social acontece. Assim, desenvolvem-se práticas de gestão educacional que não são neutras, o que demanda constante análise crítica e aprofundamento dos estudos sobre essa temática.

A necessidade de tomar ciência sobre a gestão educacional está associada à experiência vivenciada como coordenadora pedagógica em escola de Educação Básica. Atuar como coordenadora, desde o ano de 2006, permitiu observar as determinações da Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC-MA), onde tudo apontava para a necessidade de organizar a escola de maneira a obter bons resultados, especialmente no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Palavras como gestão democrática passaram a compor o discurso da direção da escola, requerendo atitudes para que tal gestão se desenvolvesse. Desta feita, as inquietações emergiram especialmente devido às dúvidas e insegurança quanto ao que a Coordenação precisaria fazer, visto que todos junto ao gestor escolar deveriam trabalhar para esse fim.

A impressão causada foi a de que cabia ao coordenador pedagógico conhecer e dominar todos os argumentos teóricos e pedagógicos que justificassem as ações da escola na busca de bons resultados, tudo em harmonia com a SEDUC-MA, o que gerou uma situação desconfortável, por não saber que caminho seguir, por não saber se de fato existia uma correspondência entre as orientações postas e a concretização de práticas democráticas.

Situação semelhante ocorreu no trabalho realizado junto à Secretaria Municipal de Educação de Caxias (SEMEDUC), situada no município maranhense Caxias. Ali, ao compor a equipe de coordenação do Núcleo do Ensino Fundamental, do ano de 2005 a 2012, houve a necessidade de orientar os gestores de escolas quanto à implementação de programas, formação de professores, acompanhamento dos resultados nas avaliações externas, envolvendo assim diferentes responsabilidades que trouxeram aprendizado e também angústia por não compreender claramente o foco do trabalho realizado, que parecia mais um emaranhado de ações técnicas e burocráticas.

Essa realidade deixou visível a necessidade e interesse em obter uma compreensão aprofundada sobre a gestão educacional; bem como a busca pela construção de um conhecimento crítico capaz de trazer novas compreensões e problematizações, fortalecer o compromisso com a educação e deixar claro o tipo de transformação que se pretende. Ambos compõem o conjunto de motivações para a pesquisa em pauta, que tem como objeto de investigação a política para a gestão educacional no Sistema Estadual de Ensino do estado do Maranhão.

O que passou a figurar como possibilidade de pesquisa após o ingresso no curso de Doutorado em Educação, em virtude do Acordo de Cooperação Técnica entre a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão, objetivando a execução de Projeto de Cooperação entre Instituições para Qualificação de Profissionais de Nível Superior (PCI).

Contribuiu também para consolidar o propósito de pesquisa, as orientações recebidas na Linha de Pesquisa “Políticas e Gestão da Educação”, bem como as leituras e discussões desenvolvidas na disciplina “Estudos em Gestão Educacional” e a participação no Grupo de Estudos “Estado, Política e Gestão Educacional” (GEPGE).

Esse cenário também oportunizou a vinculação do trabalho proposto ao projeto de pesquisa em rede A Educação Básica em países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), que reúne esforços de pesquisadores da universidade chilena *Universidad de Talca (UTalca)*; das universidades paraguaias *Universidad Nacional de Asunción(UNA)* e *Universidad del Norte*; da universidade uruguaia *Universidad ORT Uruguay*, das universidades argentinas *Universidad de Buenos Aires e da Universidad Nacional del Comahue*; e das universidades brasileiras: (UFGD), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul (UEMS) e Universidade Católica Dom Bosco (UCDB).

A pesquisa em rede supracitada é coordenada pela professora Dra. Andréia Vicência Vitor Alves da UFGD e tem como objetivo analisar a Educação Básica em países do Mercosul, buscando apreender como ela vem sendo organizada e normatizada, principalmente no que concerne à gestão educacional, às políticas educacionais, avaliação, formação de professores, educação especial e as relações de gênero. Apresenta como *loci* os países que fazem parte do Mercosul: Brasil, Paraguai, Uruguai e o país associado Chile.

E, neste estudo, no âmbito da gestão educacional, tem-se como *locus* o Brasil, mais precisamente o estado do Maranhão, optando-se por analisar as políticas para gestão da educação básica em seu Sistema Estadual de Ensino no entretempo 2015-2022.

Maranhão é formado por 217 municípios, sendo um estado que integra a região nordeste brasileira, numa faixa de transição entre o Nordeste e a Região Norte, chamada de Meio-norte. A área de 331.936,955 km<sup>2</sup> lhe confere a posição de o 2º maior estado em extensão a nível regional e o 8º a nível nacional. Boa parte de seu território, cerca de 80%, faz parte da Amazônia Legal. Sua população é estimada em 7.153.262 habitantes, segundo o censo de 2022 (IBGE, 2022).

O Maranhão tem uma história política marcada pela presença de oligarquias que se mantiveram à frente do poder executivo ao longo dos anos, é o caso da denominada Oligarquia Sarney (Guilhon, 2007). Nas eleições de 2014 para o governo do referido estado, foi eleito o candidato Flávio Dino de Castro e Costa (Flávio Dino), à época filiado no partido Partido Comunista do Brasil (PcdoB), com 63,52% dos votos, derrotando o candidato apoiado pela Oligarquia Sarney, Edinho Lobão, filho de Edison Lobão, ex-governador do Maranhão (1991-1994). Flávio Dino foi reeleito nas eleições de 2018 e assumiu novo mandato consecutivo, até 2022.

Desta feita, no entretempo 2015-2022, recorte temporal desse estudo, buscamos compreender as ações formuladas para a gestão da Educação Básica do Sistema Estadual de Ensino do Maranhão no governo de Flávio Dino, principalmente, por ele representar uma ruptura no âmbito da política maranhense, já que ao longo dos anos o referido estado só teve governo de direita. A eleição de Flávio Dino, considerado candidato de esquerda, é vista como o rompimento com uma permanência quase ininterrupta de candidatos de direita à frente do governo estadual maranhense.

Cabe dizer também que no período desse governo houve o crescimento do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) e no ano anterior ao seu início (2014) foi aprovada a Lei 13.005, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), e a Lei n. 10.099, que aprova o Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE/MA), cabendo-nos apreender ainda se as ações realizadas para a gestão da Educação Básica no período do recorte temporal desta pesquisa contemplam também a meta e estratégias do PEE/MA, voltadas para a gestão educacional.

Essa pesquisa situa-se no âmbito das políticas públicas voltadas para a educação, que, de acordo com Azevedo (2004, p. 5-6), dizem respeito à materialidade da intervenção do Estado, sendo “[...] definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas com base na

memória da sociedade ou do Estado” e estabelecem, assim, estreita ligação com as representações sociais produzidas pela sociedade sobre si mesma, representações estas que denotam construções “[...] informadas pelos valores, símbolos, normas, enfim, pelas representações sociais que integram o universo cultural e simbólico de uma determinada realidade”.

Para a autora, pensar a educação como política social é abordá-la no campo analítico das políticas públicas, para assim perceber as particularidades da política educacional no contexto em que esta se desenvolve. E esclarece que as políticas públicas podem ser pensadas a partir de dois planos: um plano mais abstrato envolvendo as estruturas de poder e dominação onde também se inserem os conflitos processados no tecido social; e um plano mais concreto, englobando os recursos de poder que interferem na própria definição de políticas públicas.

Dois exercícios iniciais foram importantes diante da intenção de uma proposta coerente de investigação: compreender o termo gestão e conhecer o que vem sendo pesquisado sobre gestão educacional em produções científicas. Tais exercícios não obedeceram a uma ordem sequencial, mas se desenvolveram concomitantemente.

Para clarear brevemente o termo gestão, trazemos a contribuição de Cury (2005, p. 14). O autor nos diz que esse termo provém “[...] do verbo latino *gerere*, e significa: levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar, trata-se de algo que implica o sujeito”, e etimologicamente vem do latim *gestio*, ou seja, o ato de administrar, que exige realização, dando assim a ideia de um fazer que se tornou uma responsabilidade a ser cumprida por um sujeito em um processo perpassado por relações sócio-históricas.

Quanto à expressão gestão educacional, Bordignon e Gracindo (2000) afirmam ser um processo que integra o político e o administrativo de forma articulada às tramas do contexto histórico, constituindo-se o meio orientador e organizador da educação. Entretanto, esse é um termo alvo de certa multiplicidade conceitual, permitindo diferentes compreensões que se formaram ao longo de uma trajetória que se associa aos moldes da administração pública assinalada por determinantes políticos e econômicos.

Alves (2015) pontua que distintas concepções de gestão têm sido utilizadas na área da educação a exemplo de gestão democrática, gestão estratégica, gestão compartilhada, gestão gerencial e gestão participativa. Contudo, evidenciamos neste trabalho a gestão democrática e a gestão gerencial da educação.

A escolha pela gestão democrática se deu por ela ser um princípio estabelecido na Constituição Federal de 1988 que resultou da luta pela redemocratização do país, alcançando

espaço na educação brasileira no campo das discussões e da normatização educacional subsequente. A gestão gerencial também é destacada por fazer parte da prática de gestão no Brasil, principalmente a partir dos anos 1990, com a abertura política do país e sua adesão aos acordos internacionais, quando se mostrou a intenção de reforma do Estado apresentada inicialmente no Governo de Fernando Collor de Mello, sendo aprimorada e aprofundada no Governo de Fernando Henrique Cardoso, passando a administração pública por alterações em sua estrutura aliadas a um processo de modernização, evidenciando a inserção de características desse modelo de organização e gestão da educação no âmbito público.

Compartilhamos das ideias de Dourado (2013), para quem a gestão democrática é um processo que conduz à criação de espaços de participação que se tornam reais na prática social, oferecendo autonomia para que, conjuntamente, os sujeitos possam participar de diferentes momentos que permitam a luta política, discussão dos conflitos e estruturas de poder que perpassam as relações sociais e das práticas educativas que nela se processam.

Para Paro (2007, p.129), essa gestão é comprometida com a transformação social, que indo contra os interesses de conservação social, contribui para a instrumentalização cultural daqueles que compõem as classes de trabalhadores. Para o autor, trata-se da partilha de poder e decisão a partir de uma gestão construída e desenvolvida coletivamente. Nessa perspectiva, esse modelo de gestão tem como importante característica a participação dos sujeitos sociais (Paro, 2007).

Por sua vez, a gestão gerencial conforme Araújo e Castro (2011) é considerada um modelo moderno para a gestão educativa, revestida de coerência e da flexibilidade de produção com inspiração liberal de mercado, adotando distintas estratégias no que concerne à descentralização do sistema público de ensino em busca da participação e do controle da sociedade sobre os serviços prestados (Araújo; Castro, 2011), todavia na descentralização de tarefas, previamente pensadas (Alves, 2015).

Procurando conhecer o que vem sendo pesquisado sobre gestão educacional, foi realizada uma revisão com o levantamento de produções científicas no Portal de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e na Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD), para tanto. A busca sistematizada teve como descritor o termo gestão educacional.

Na primeira busca, sem o uso de filtro, o retorno foi de 1.585 produções no portal da CAPES e 991 trabalhos na base BD TD. Diante da amplitude das produções encontradas, houve um processo de refinamento de acordo com as bases de dados. Assim, para o Portal de Teses e Dissertações da CAPES foram feitas algumas seleções conforme as seguintes áreas:

na área de conhecimento foi escolhida a opção: Educação, e na área de concentração foram selecionadas as opções: Educação; Gestão Educacional; Políticas Públicas e Gestão Educacional, o que retornou 255 trabalhos.

Para a BDTD, foi feita a delimitação do campo: Assunto, escolhendo trabalhos produzidos apenas no âmbito da Gestão Educacional, tal delimitação retornou 91 produções. Ainda com o intuito de filtrar os dados, foi considerado, para ambas as bases, as produções publicadas no período de 2015 a 2025, uma vez que os trabalhos realizados antes desse período não permitem contemplar o recorte temporal da pesquisa que foi de 2015 a 2022.,

Para a seleção final das produções, foram escolhidos os trabalhos que continham no título um dos seguintes termos: gestão educacional, gestão da educação, gestão gerencial e gestão democrática com análise em nível de sistema de ensino. Mas, um dos títulos que continha a expressão gestão escolar foi selecionado pelo fato da pesquisa considerar a gestão em nível de sistema tendo como objeto de estudo a gestão da educação municipal de Aracaju.

Foram lidos os títulos, resumos, palavras-chave, introdução e quando necessário, a conclusão, no intuito de compreender o teor de cada pesquisa. Nesse processo foram excluídos todos os trabalhos, que tinham como foco de investigação especificamente o âmbito das instituições escolares, distanciando-se do objetivo da proposta em pauta que seria encontrar trabalhos sobre a gestão educacional no âmbito dos sistemas de ensino, com especial atenção ao Sistema Estadual de Ensino do Maranhão.

Buscando novos estudos, sobre a produção no meio acadêmico, que se aproximam de nossa temática, foi realizada nova pesquisa na BDTD com o descritor: gestão democrática + Maranhão. Após o uso de filtro (mesmo filtro do levantamento anterior), a busca retornou 50 produções, dentre as quais somente duas tratavam de gestão em nível de sistema no estado maranhense (Sousa; K. Sousa, 2015).

Com o mesmo intuito, foi realizada nova busca no Portal da CAPES, usando o descritor: “gestão educacional” + “Maranhão”, o resultado apresentou 175 produções. Foram incluídos os trabalhos que continham no título uma das expressões: gestão democrática, gestão gerencial, ou gestão educacional, cuja análise havia sido feita em nível de sistema. Foram observados os títulos, resumos, palavras-chave, introdução e conclusão, no intuito de compreender o teor de cada pesquisa e, nesse processo, foram excluídos todos os trabalhos que mesmo apresentado no título as expressões que serviram de inclusão a pesquisa não ocorria em nível de sistema. Dessas produções, apenas duas tratavam sobre gestão educacional no estado em questão, Soares (2017) e Pimenta (2019). Contudo, selecionamos apenas o trabalho de Pimenta pelo fato do trabalho de Soares (2017) está duplicado.

Com a seleção concluída, obtivemos um grupo composto por 8 trabalhos incluindo dissertações e teses que, para melhor organização e análise, foram agrupados de acordo com as seguintes categorias: 1 - Estudos sobre gestão educacional em período governamental determinado; 2 - Estudos voltados para a gestão democrática no âmbito de instrumentos legais normativos; 3 - Análise das práticas, concepções e/ou influências em torno da gestão educacional; 4 – gestão educacional no estado do Maranhão. As categorias poderão ser melhor visualizadas no quadro 1, a seguir:

Quadro 1 - Seleção das produções por categoria

Categorias	Quantidade de		Título/autor
	Dissertações	Teses	
Estudos sobre gestão educacional na rede estadual em período governamental determinado	1	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Modelo de gestão escolar implementado na educação municipal de Aracaju, de 1993 a 2002 (Nobre, 2014);</li> <li>● As formulações para a gestão da educação básica no estado de Mato Grosso do Sul em interseção com as ações da união (1988-2014) (Alves, 2015).</li> </ul>
Estudo voltado para a gestão democrática no âmbito de instrumentos legais normativos	1	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Gestão democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão (Soares, 2017)</li> </ul>
Análise das práticas, concepções e/ou influências em torno da Gestão educacional	2	1	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Prática de gestão educacional: narrativas de ex-secretários municipais (Margon, 2015);</li> <li>● A gestão educacional dos municípios brasileiros: a marca do privado (Corrêa, 2016);</li> <li>● Gerencialismo e performatividade na gestão educacional do Estado de São Paulo (Parente, 2016).</li> </ul>

Gestão Educacional no Estado do Maranhão	2	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação (Sousa, A., 2015).</li> <li>• A gestão educacional das secretarias municipais de educação de municípios maranhenses a partir do plano de ações articuladas 2007-2011 (K. Sousa, 2015).</li> <li>• Gestão democrática da educação: análise da sua materialidade nos sistemas municipais de educação da mesorregião sul do Maranhão (Pimenta, 2017).</li> </ul>
--	---	---	---

Fonte: Elaboração própria (2023).

As pesquisas que constituem as três primeiras categorias apresentadas no Quadro 1, embora tenham sido realizadas em outros estados, que não o Maranhão, se aproximam do objetivo de nossa investigação já que buscam compreender a gestão educacional dos sistemas de ensino. No conjunto dessas produções, apenas Soares (2017) tratou da gestão educacional no estado do Maranhão. Com o trabalho intitulado Gestão democrática: uma análise das bases normativas dos sistemas municipais de educação do Maranhão, o autor analisou como se expressa a gestão democrática do sistema público nos textos legais que fundamentam os Sistemas Municipais de Educação do estado do Maranhão.

Na quarta categoria, cada produção a partir de diferentes focos, quais sejam: parceria público privado no âmbito do GNT10, gestão educacional das Secretarias Municipais de Educação, bases normativas do sistema municipal, materialidade da gestão democrática nos sistemas municipais, foi desenvolvida tomando como base a realidade da Educação Básica no estado do Maranhão. De maneira resumida, tais trabalhos, em seu conjunto, apontaram que a realidade por eles pesquisada apresenta as marcas da lógica da gestão gerencial, evidenciando a fragilidade de ações como participação e descentralização.

Contudo, nenhuma das produções mencionadas fez análise sobre as formulações de ações para a gestão educacional no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão no entretempo 2015-2022. As que abarcam o Maranhão, tratam dos sistemas de ensino dos municípios desse estado, o que reforça a necessidade desse estudo, principalmente no governo Dino, que apresenta-se como período ímpar na história política do Maranhão, até o momento. Assim,

além do interesse pessoal levantado no início do texto, a pesquisa a ser desenvolvida é relevante nos seguintes aspectos:

- Científico: pode contribuir com o campo dos estudos e da produção científica em torno da gestão educacional, possibilitando um olhar crítico sobre a gestão da Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão, alimentando e subsidiando o campo de análise de questões que se aproximam do objeto da pesquisa em pauta. Pode ainda propiciar conhecimento significativo, cujos resultados poderão ser utilizados para avaliação de políticas no âmbito da formulação de ações para a gestão educacional.
- Social: permite à sociedade a identificação e conhecimento sobre a política para a gestão da educação básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão. Esse é um aspecto pertinente, uma vez que o desenvolvimento da gestão educacional pode se aproximar ou se distanciar da perspectiva de gestão democrática conforme preconiza a literatura educacional, interferindo no tipo de educação que a sociedade recebe, podendo, assim, fortalecer um fundamentado debate no âmbito da formulação de políticas públicas para a educação.

A partir do exposto, o problema central que norteia a escrita desta tese se traduz na seguinte questão: quais as ações do Sistema Estadual de Educação do Maranhão, voltadas para a política para a gestão educacional no entretempo 2015-2022?

Para trabalhar o problema elaborado elencou-se como objetivo geral analisar a política para a gestão da Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão no entretempo 2015-2022. Para tanto, apresenta como objetivos específicos:

- Compreender a concepção de gestão democrática e a gestão gerencial na literatura educacional;
- Apresentar o marco normativo da gestão da Educação Básica no Brasil;
- Analisar as ações do Sistema Estadual de Educação do Maranhão, voltadas para a política para a gestão educacional no entretempo 2015-2022, indicando a concepção de gestão que se apresentam nessas ações.

Considerando a natureza do problema de pesquisa e os objetivos elencados, a pesquisa possui abordagem qualitativa, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, usando ainda como aporte teórico os estudos de Antonio Gramsci. Denzin e Lincoln (2006) explicam que a abordagem qualitativa permite lançar mão de uma variedade de práticas interpretativas, com vistas a ampliar o nível de apreensão do tema discutido. Tuzzo e Braga (2016) acrescentam

que essa abordagem permite movimentar a imaginação, possibilitando ver um objeto a partir de um novo enfoque.

Conforme Gil (2002), a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material que passou por publicação, foi pensado e construído por estudiosos do campo científico, como livros, artigos científicos, teses e outros, permitindo abranger vários fenômenos numa extensão que não poderia ser alcançada, caso fossem pesquisados diretamente. Para o autor, esse tipo de pesquisa mostra o que já foi investigado sobre determinado tema e permite o aprofundamento teórico do pesquisador.

Nessa perspectiva, usamos como fonte bibliográfica, livros, capítulos e artigos que tratam da gestão democrática, da gestão gerencial e também dos mecanismos de gestão: conselhos de educação, participação e eleição de diretores, como: Paro (1997, 2007, 2010); Cury (2002); Abranches (2003); Nogueira (2004); Bastos (2005); Tatagiba e Teixeira (2006); Aranda (2009); Santiago e Lima (2011); Harvey (2014, 2011); Peroni (2012); Newman e Clark (2012); Dourado (2013); Bigarella (2015); Drabach (2015); Lima (2018); Silva (2019); e Sousa (2019).

A pesquisa documental, por sua vez, é aquela realizada a partir de documentos que tenham veracidade, podendo se referir ao tempo presente e/ou passado, permitindo um olhar para além do que está escrito (Cellard, 2012). Essa pesquisa tem como fonte documentos que tratam da gestão educacional, no âmbito nacional: Constituição Federal de 1988; Lei nº 9.394, que estabelece a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB); Lei nº 10. 172, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2001) e Lei nº 13.005, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024).

Apresenta como fonte, na esfera do estado do Maranhão, a Constituição Estadual do Maranhão; a Lei nº 10.099, que estabeleceu o Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE/MA); o Decreto Estadual nº 30.620, que instituiu o Programa Escola Digna; o Decreto nº 30.619/2015, referente à seleção e eleição de gestores escolares; a Lei nº 11.515, que instituiu o Prêmio Escola Digna e a Bolsa-Auxílio Educacional; a Portaria nº 814, que estabeleceu o prêmio mais Ideb e a Lei de criação da Política Educacional Escola Digna nº 10.995.

Trabalhar com documento interessou à pesquisa, pois ele se constitui importante fonte de dados, possibilitando um potente movimento de investigação por parte do pesquisador (Cellard, 2012). O documento “[...] permite acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”, ampliando as possibilidades de análise (Cellard, 2012, p. 7).

Cellard (2012) explica que a pesquisa documental exige rigor, desdobrando-se em duas etapas: a análise preliminar e a análise dos dados. Ambas são indispensáveis à adequada execução desse tipo de pesquisa. A seguir, trataremos de cada etapa.

A análise preliminar marca o ponto de partida decisivo da pesquisa documental. Nela o material para análise passa por um crivo de separação, avaliação e seleção do material. O autor detalha que esta etapa se desenvolve em cinco dimensões e guia o pesquisador na escolha assertiva do acervo/documento.

Nessa fase uma dimensão essencial é contexto, ele diz do ambiente e das circunstâncias em que o documento foi produzido, compreender o contexto nos aspectos cultural, social e político é importante para interpretar o material de maneira precisa, “uma boa compreensão do contexto é, pois, crucial em todas as etapas de uma pesquisa documental” (Cellard, 2012, p. 300).

Outra dimensão se refere ao conhecimento sobre o autor, conhecer sua origem social, posição institucional e seus interesses possibilita avaliar a credibilidade, a qualidade da informação e a perspectiva que atravessa o material. Na mesma intensidade de importância é preciso considerar a natureza do texto em si, cada documento possui características, objetivos e públicos distintos, isso requer conhecer suas convenções, formatos e linguagens assim essa dimensão indica a forma mais adequada de abordar o material e com interroga-lo.

Por fim existe a dimensão referente aos conceitos-chave, cujo ponto central é a análise dos termos importantes, ideias centrais e a linha argumentativa do documento. É preciso atentar para os conceitos mais relevantes utilizados pelo autor e compreender como eles se harmonizam para a lógica interna do texto. Esse exercício envolve observar a coerência dos argumentos e a clareza e consistência da linguagem e das informações. Esse movimento ajuda entender o significado profundo do documento ou a forma como o autor constrói seu discurso. As dimensões citadas possibilitam uma seleção e avaliação mais robusta e crítica do documento.

Foi nessa etapa preliminar que selecionamos e avaliamos os documentos que foram analisados observando quem os produziu, qual o contexto de elaboração, qual a natureza dos documentos (decreto ou lei, âmbito nacional ou estadual), atentando para a confiabilidade dos mesmos e por fim identificando conceitos relevantes para pensar a gestão educacional.

O referencial teórico que respalda a análise é orientado pelo materialismo histórico-dialético tendo como ferramenta as contribuições do pensamento de Antonio Gramsci com destaque para as categorias: hegemonia, Estado, sociedade política e sociedade civil, consenso

e coerção. Tais categorias ao serem trabalhadas movimentam outros termos/categorias como: intelectual e ideologia.

O método investigativo apoiado em contribuições gramscianas faz uma análise perpassando a discussão de conceitos, discursos e relações estabelecidas, quebrando os moldes da leitura mecânica e da simples descrição de dados. A aproximação com o referido teórico aconteceu em virtude da necessidade de estudos, aprofundamentos e busca de uma base teórica capaz de possibilitar uma análise crítica sobre a temática em questão.

Tendo em vista elaborar um plano de ação para o alcance de uma nova ordem, Gramsci se apropriou da teoria marxista e a tomou como um método orientador diante das necessidades, lutas e complexidades que envolviam o cotidiano da sociedade de seu tempo. Assim relacionou o marxismo aos problemas e especificidades de sua época.

Desenvolver um trabalho tomando como lente os escritos de Antonio Gramsci não é tarefa simples, exige um adequado movimento de leitura e compreensão. O propósito não foi esquadriñhar o pensamento do autor, discuti-lo na extensão de suas obras. O intento é fortalecer o exercício crítico em torno da problemática elencada pensando as relações entre governantes e governados com foco na educação enquanto espaço de formação para emancipação humana em uma sociedade marcada por conflitos e interesses de classes, fortalecendo o exercício teórico que subsidiou a análise no processo de investigação.

Gramsci estava envolvido em um contexto de transformações e problemáticas de ordem política e social que estamparam uma cena diante da qual o teórico estruturou sua elaboração intelectual e seus esforços práticos. Ao ansiar pela mudança da estrutura político-econômica da sociedade ofereceu em sua reflexão um lugar de destaque à dimensão cultural e educativa.

Para o teórico, uma reforma intelectual e moral seria indispensável para a edificação da hegemonia popular, isso realça a importância da educação em seu trabalho teórico. Assim a transformação social é atravessada pela questão cultural que possui, por sua vez, uma forte dimensão educativa. Dessa perspectiva, a educação se constitui elemento fundamental na construção de um cidadão crítico, consciente, autônomo capaz de elaborar estratégias e propor ações à elaboração popular de um novo plano, uma nova ordem econômica e política pautada na igualdade social.

O alcance da hegemonia é um passo indispensável para a construção de um novo plano, para tanto é necessário que a concepção de mundo inerente a esse plano seja predominante na sociedade. Nesse processo, os intelectuais são elementos chaves. Gramsci no

Caderno 4, destaca a força dos intelectuais no processo de obtenção do consenso e na construção da hegemonia:

[...] os intelectuais têm uma função na 'hegemonia' que o grupo dominante exerce em toda a sociedade e no 'domínio' sobre ela que se encarna no Estado, e esta função é precisamente 'organizativa' ou conectiva: os intelectuais têm a função de organizar a hegemonia social de um grupo e o seu domínio estatal [...] (Gramsci, 2007, p.476).

Compreendendo dessa maneira, os intelectuais importam à classe dominante pelo potencial que carregam na construção das bases de sustentação e legitimação do domínio estabelecido, e, tendo em vista que a classe dominada precisa se sobrepujar às divisões sociais e de forma organizada, lutar por uma nova ordem, os intelectuais também lhe são necessários.

Compreendemos que a Gestão educacional não se explica por si mesma, é preciso olhar sua relação com o contexto político e econômico, palco da busca pela hegemonia, da luta pelo poder, diante da qual é preciso que o processo de transformação aconteça. Nessa perspectiva, a consciência política é um instrumento de luta política e emancipação humana.

Aqui reside a necessidade de compreender o conceito de hegemonia. Com base nas contribuições de Gramsci (2007), a hegemonia é a capacidade de uma classe exercer o domínio, a liderança sobre as demais classes sociais, podendo acontecer pela coerção, realizada pela sociedade política e pelo consenso social, que levam à universalização de uma concepção de mundo produzida pela sociedade civil. O teórico iniciou as reflexões com a noção de hegemonia antes de sua ida ao cárcere, porque quando escrevia artigos para periódicos já fazia tal exercício e continuou a fazê-lo na prisão (Portelli, 2002).

A hegemonia, palavra derivada do grego *eghestal*, que significa “conduzir”, “ser guia”; e do verbo *eghemoneuo*, que significa “proceder”, “conduzir”, do qual provêm as ideias de “estar à frente”, “ser o senhor”. Por *eghemonia*, entendia-se como direção suprema do exército e, por conseguinte, hegemônico era o chefe militar, o comandante do exército (Gruppi, 1978).

Para dimensionar o uso da expressão, no conjunto dos 29 Cadernos do cárcere, a expressão “hegemonia” aparece 287 vezes, é “o fio condutor dos Cadernos” (Vacca, 2008, p.92). A primeira ideia fazendo uso do termo “hegemonia” consta no primeiro volume da terceira série do jornal *L'Ordine Nuovo* em um texto da biografia de Lenin, escrito em 1º de março de 1924. Contudo, o processo laboral do conceito de hegemonia do proletariado é de autoria de Lenin, datado em 1905, no ensaio *Due tattiche della socialdemocrazia nella rivoluzione democratica*, abordando a oposição entre *bolscheviques* e *menscheviques* na primeira Revolução Russa e a teoria de Trotsky sobre revolução permanente (Silva, 2016).

A noção de hegemonia de Gramsci foi construída ao longo de um processo que recebeu influência tanto dos estudos de Lênin quanto dos estudos de Vicenzo Giobert. As reflexões proporcionadas com a leitura da obra *Il Rinnovamento civile d'Italia*, de Gioberti, escrita em 1851, junto à vivência na realidade russa e a atuação como militante político, foram importantes para o amadurecimento do pensamento de Gramsci. Ao passo em que amadurecia, o teórico buscava a tradutibilidade do termo para a realidade italiana inovando tanto a noção de Lênin quanto a noção de Giobert sobre hegemonia, passando a ver a importância de outros termos como ideologia e cultura para a realização da hegemonia.

Esse é um entendimento que de antemão exige esclarecer o conceito de Estado. Em consonância com o pensamento gramsciano, compreendemos que o Estado além da sociedade política também é composto pela sociedade civil, visão que corresponde à noção de Estado integral ou Estado ampliado.

A sociedade política envolve as instituições políticas e de controle legal, incluindo os aparelhos de repressão e coerção do Estado, a exemplo do exército, da polícia e dos tribunais, que são mecanismos que legitimam à classe dominante, o monopólio da repressão e da violência. A sociedade civil, por sua vez, existe no âmbito privado envolvendo organizações que elaboraram e propagam ideologias como a escola, sindicatos, igrejas, meios de comunicação, e é nessa esfera que se desenvolvem as consciências para a aceitação ou resistência à ordem estabelecida. É na sociedade civil que se desenvolve a luta pela hegemonia, espaço onde as classes buscam garantir aliados para suas posições de domínio via consenso e direcionamento político (Gramsci, 1978). Desta feita, fazendo uso da Hegemonia, Gramsci parte da importância da classe trabalhadora na contra hegemonia.

Nessa perspectiva, o Estado se constitui lugar de contradição, arena de luta entre classes sociais onde as relações sociais de classe se manifestam e os conflitos ocorrem. Nesse espaço, forças antagônicas lutam pelo consenso e pela disputa hegemônica. Assim, ao mesmo tempo em que é instrumento da classe dominante, o Estado também expressa o conflito, uma vez que a classe trabalhadora luta para construir uma nova hegemonia, esse é um processo que se realiza num movimento dialético.

Assim, o processo de materialização da hegemonia não ocorre de forma única, mas distintas, uma vez que as relações e os arranjos que se organizam na sociedade compondo um equilíbrio de forças se estruturam de forma diferente em cada tecido social. Nesse ínterim, a luta pela hegemonia pode ocorrer entre classes, grupos, organizações tanto a nível nacional quanto internacional. Diferentes espaços onde se desenvolve o relacionamento social entre os sujeitos, onde as ideologias estão presentes existe um movimento de manutenção ou ataque à

hegemonia. No Maranhão esse movimento de manutenção ou ataque à hegemonia pode ser observado, por exemplo, entre grupos. É o caso da disputa envolvendo forças oligárquicas de direita mantidas por décadas pelo grupo Sarney com vistas à permanecer no executivo estadual, bem com a frente de oposição de esquerda, que com a eleição de Flávio Dino, representou uma ruptura na estrutura política oligárquica predominante.

Não obstante, mesmo essa transição foi lenta e consistentemente desconstruída pelas forças oligárquicas na utilização dos seus poderes político, econômico e midiático, acumulados ao longo de quatro décadas quase ininterruptas de exercício da hegemonia.

A tese apresentada neste estudo é a de que a imersão de Flávio Dino no contexto de luta das classes populares no Maranhão, embora representasse um avanço em relação à oligarquia, não se traduziu na conquista do poder político pela classe trabalhadora. A influência neoliberal na gestão educacional, foi perceptível na adoção de características da gestão gerencial, inspirados no setor privado, com a priorização da avaliação por desempenho com vistas a resultados educacionais, o que revelou a busca em conciliar demandas populares com a lógica do mercado, em torno de um consenso, para tanto, com a criação da gestão democrática por resultados, de cunho gerencial, presente na Política Educacional Escola Digna, tornando a gestão democrática da educação com vistas à formação crítica conforme os anseios da comunidade, para a transformação e emancipação social, questão secundária.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. O primeiro capítulo, intitulado “Abordagem conceitual da gestão educacional”, aborda a gestão democrática e a gestão gerencial a partir da literatura brasileira, destacando como os mecanismos de gestão se apresentam nas concepções de gestão evidenciadas.

O segundo capítulo, “A gestão educacional no Brasil: avanços no marco normativo para a gestão X introdução da reforma do Estado”, trata da gestão educacional no âmbito normativo com destaque para os programas e ações a nível nacional e seus respectivos processos de institucionalização no Maranhão. O terceiro capítulo, com o título “A gestão educacional no período de desmonte do estado de direito” trata da gestão educacional no Brasil durante um período crítico de desmonte do Estado, abarcando os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro.

Na sequência o quarto capítulo, “Políticas para a gestão educacional no governo Roseana Sarney” aborda a política para a gestão da Educação Básica na Rede Estadual do Maranhão no governo Roseana Sarney destacando a perspectiva de gestão que norteia um governo marcado pelo autoritarismo e pela ausência de condições político-institucionais para a participação social.

O quinto e último capítulo, “Políticas para a gestão educacional no governo Flávio Dino” dedica-se à análise da política para a gestão da Educação Básica na Rede Estadual do Maranhão no entretempo 2015-2022. No processo de análise, este capítulo em particular aprofunda-se na abordagem do Programa Escola Digna e da Política Educacional Escola Digna destacando ações decorrentes de seu desdobramento.

Por último, estão as Considerações Finais com a súmula do que foi a pesquisa, especificando como os objetivos foram alcançados e qual o resultado obtido na investigação acerca da política para a gestão da Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão.

## CAPÍTULO I - ABORDAGEM CONCEITUAL DA GESTÃO EDUCACIONAL

Para compreender a política para a gestão da Educação Básica do estado do Maranhão, inicialmente é preciso apreender como esse tipo de gestão e as concepções de gestão democrática e gerencial, vem sendo tratada na literatura educacional, sendo este o intuito deste capítulo.

O capítulo também se reporta aos mecanismos de gestão educacional – participação e conselhos de educação, considerados basilares, por serem apresentados na LDB e reafirmados como estratégias dessa nos planos nacionais de educação, e devem ser materializados enquanto mecanismos de democratização da educação no âmbito da educação. Contudo, tais mecanismos também podem servir a gestão gerencial, a depender de como são concebidos.

Usamos como fontes bibliográficas que abordam a gestão democrática: Paro (2007, 2010, 2012), Bastos (2005); Cury (2002); Alves (2014, 2015); Sander (2005); Sousa (2009); Bordignon e Gracindo (2001); Spósio (2005); Fernandes, Alves e Alves (2015) e Machado (2012). Para abordar a gestão gerencial, utilizamos: Adrião (2006); Carvalho (2009); Santiago, Lima (2011); Newman, Clark (2012); Peroni (2012); Harvey (2014, 2011); Alves (2014, 2015); Drabach, Souza (2014) e Santos (2021).

Em se tratando da participação, lançamos mão de: Bordenave (1986,1999); Paro (1997, 2007, 2010); Abranches (2003); Teixeira (1999); Nogueira (2004); Tatagiba, Teixeira (2006); Aranda (2009); Gohn (2012); Lima (2013); Lima, Aranda, Lima (2013); Silva (2015); Sousa (2018). E para explanar sobre os conselhos de educação, usamos: Paro (2001, 2007, 2010); Cury (2000, 2004, 2006); Bordignon (2004, 2006, 2009); Dalben (2004); Teixeira (2004); Valle (2008); Gohn (2011); Alves (2012); Dourado (2013); Bigarella (2015); Drabach (2015); Lima (2018); Silva (2019) e Sousa (2019).

Iniciamos a abordagem com a gestão democrática, sendo estabelecido um diálogo com conceitos, características e finalidades que a norteiam. O texto segue com a apresentação conceitual e a caracterização da gestão gerencial e, por último, são apresentados no âmbito dos mecanismos de gestão educacional: a participação e os conselhos de educação.

### **1.1 Gestão democrática na literatura educacional**

Antes de tudo, queremos esclarecer qual a abrangência da gestão da educação. Sander (2005, p. 127) nos ajuda nessa tarefa explicando que abrange,

[...] desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e as instituições escolares até a

execução, a supervisão e a avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos.

Podemos assim entender que a gestão da educação não está restrita ao âmbito escolar, pois envolve desde a formulação de políticas, plano e concepções que atravessam os sistemas educacionais até chegar às instituições de ensino e às ações que nela se desenvolvem, como supervisão, avaliação, ensino e pesquisa, dentre outros.

No que concerne à gestão democrática da educação, é pertinente explicitar como essa gestão tem sido conceituada, trazendo a contribuição de alguns autores para tanto. Freitas (2007) esclarece que o termo gestão democrática tem sido usado para designar diferentes processos ou mesmo o desenvolvimento de práticas consideradas democratizantes. Para a autora é um termo acompanhado de imprecisão conceitual e que sofre adjetivação.

Para Cury (2002, p. 173), a gestão democrática é simultaneamente “[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência”. Nessa perspectiva, a gestão democrática requer diálogo, possibilita a exposição de ideias, considera a voz dos interlocutores e está em busca do crescimento dos “[...] indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade enquanto sociedade democrática” (Cury, 2002, p. 173).

Para Lima (2014, p. 1069-1070), a gestão democrática é uma construção social e como tal requer o ato de coletivamente pensar e analisar a realidade que a circunda. O autor ainda menciona que ela é uma categoria político-educativa, o que denota o quanto é uma construção potente, pois está “[...] para além de envolver dimensões teóricas e conceituais que vão desde as teorias da democracia e da participação até às teorias organizacionais e aos modelos de governação e administração das escolas e respectivos sistemas escolares”.

Da visão de Cury (2002), Lima (2014) e Paro (2007), é possível depreender que a gestão democrática exige o envolvimento da sociedade nos processos de decisões tomadas via deliberação pública, tendo assim como características a participação, a partilha do poder, o comprometimento com a transformação social, o trabalho coletivo e o diálogo com a finalidade de alcançar o crescimento dos indivíduos e da sociedade.

Diante do exposto, a gestão democrática da educação pode ser entendida como “[...] um percurso para a edificação de uma escola pública de qualidade como espaço de cidadania, e tem como imperativo o alargamento das relações democráticas” (Fernandes; Alves; Alves, 2014). Para Alves (2015, p. 38), “a gestão democrática da educação tem em vista uma educação pública, universal, de qualidade, com transparência, autonomia pedagógica e administrativa, participação ativa direta e indireta”.

Sousa (2009), em uma linha de raciocínio que se aproxima das ideias dos autores em destaque, comprehende e acrescenta que a gestão democrática é um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação [...] “identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações”, objetivando alcançar soluções. Assim podemos dizer que esse modelo envolve um processo político onde ao lado das discussões e deliberações também se planeja, acompanha e avalia ações de forma autônoma sendo a oferta de educação de qualidade uma de suas características.

Em seus estudos, Paro (2001, 2007) destaca dois pilares no âmbito da gestão democrática: a representação e a participação. A representação se efetiva no processo de eleição de diretores, bem como nos conselhos de educação. A participação, em sua análise, é o ponto central da gestão democrática, de modo que é essa participação, de forma efetiva, que possibilitará a busca de mecanismos indispensáveis ao compartilhamento da autoridade e o alcance dos objetivos educacionais de forma democrática. A participação nas decisões e proposições de cunho educativo exige conhecimento da realidade e deve responder às necessidades da comunidade local.

Entendendo que as relações que se processam no interior da escola são perpassadas por relações de poder, Spósito (2005) comprehende que a gestão democrática é um instrumento transformador das práticas pedagógicas rumo à superação dos desafios e à formulação de um novo projeto pedagógico, onde o diálogo e a participação da comunidade se efetivem e o exercício do poder ocorra em meio a relações horizontais.

Na mesma linha de compreensão, em Bastos (2005, p. 29), a gestão democrática cria as condições para o controle da sociedade civil sobre a educação, fazendo valer mecanismos como eleição de dirigentes escolares e os Conselhos Escolares no interior da escola, o que implica em uma forma de conduzir a escola com a representação de todos os segmentos que juntos podem lutar de forma organizada e consciente “[...] na construção de uma escola democrática”. Conforme Sander (2005, p 135-136),

[...] as evidências empíricas sugerem que o conceito de gestão democrática está hoje instalado no pensamento administrativo do setor público e da educação brasileira. [...] No entanto, ainda enfrentamos o desafio de traduzir o discurso político e administrativo para efetivas práticas democráticas em várias instituições de ensino do país. [...] Os fatos comprovam que a gestão democrática da educação não é uma concessão governamental nem uma dádiva das mantenedoras de instituições privadas de ensino. Ao contrário, é uma construção histórica da sociedade civil organizada, que enriquece nossa memória educacional.

Assim, a gestão democrática da educação “[...] trabalha com atores sociais e suas relações com o ambiente, como sujeitos da construção da história humana, gerando participação, co-responsabilidade e compromisso” (Bordignon; Gracindo, 2001, p. 12) e deve ter em vista respeitar a maneira de ser, pensar e agir dos cidadãos, abarcando um ambiente prazeroso, conforme os anseios da comunidade escolar (Alves, 2015).

Com base nos autores mencionados, a gestão democrática se caracteriza pela participação, descentralização do poder, autonomia, trabalho coletivo, corresponsabilidade, representatividade, transparência pública, participação, legalidade, impessoalidade e oferta de educação de qualidade. Abrange as escolas e seus espaços de participação e a definição de políticas.

É importante compreender que a gestão democrática da educação também não se restringe à escola e aos seus espaços de participação, ela está na definição de políticas educacionais tanto na instituição escolar quanto nos órgãos dos sistemas de ensino (Adrião; Camargo, 2001).

A concepção de gestão democrática presume a garantia do direito à educação como um serviço público a ser assegurado a todo cidadão. Assim, ela possui finalidades que estão voltadas à democratização da escola, dos sistemas de ensino e da sociedade, bem como a promoção da cidadania crítica, a fim de que os direitos sociais sejam respeitados e o exercício da prática democrática combata as desigualdades e crie condições igualitárias de tratamento e atuação humana (Cury, 2002).

Partindo dessa perspectiva, Paro (2007, 2016) menciona que são finalidades da gestão democrática: a transformação do sistema de autoridade que se desenvolve dentro de uma estrutura de poder, sua organização e desenvolvimento consolidado em prática democrática e a criação de condições que tornem possível a transformação social.

A gestão da educação quer seja na instituição de ensino, quer no âmbito do sistema educacional, aponta um cenário marcado por disputas entre projetos distintos de sociedade, de homem e de educação. Na esfera da educação, Mészáros (2005) destaca a existência de dois projetos distintos: um que busca a formação humana integral, holística e comprehende a educação como um processo que permite a aquisição da cultura produzida a fim de instrumentalizar o ser humano a participar ativamente nas diferentes esferas sociais; o outro projeto pensa a educação como processo que permite a aquisição de conhecimentos úteis e necessários ao desenvolvimento do sistema capitalista de produção, que produz valores e concepções que legitimam os interesses dos que dominam. Ter ciência dessas perspectivas é

importante para pensar o modelo de gestão educacional que tem sido adotado, bem como o projeto de sociedade sobre o qual a gestão adotada se fundamenta.

Paro (2010) acredita que uma gestão pensada para atender ao sistema capitalista de produção, seguirá os moldes da administração desse mesmo sistema, e não terá como atender a proposta de articulação da educação e da escola com os interesses da classe trabalhadora. Para o autor, uma escola que objetiva a formação integral dos sujeitos compartilhando os conhecimentos produzidos historicamente precisa de um modelo de gestão que se fundamente em valores e princípios que se articulem com a transformação social.

Oliveira (2000) considera como parte das razões da existência do modelo da gestão democrática na instituição de ensino a crise do setor educacional, bem como as reformas da educação e do Estado. Para o autor, a finalidade desse modelo de gestão está na garantia da oferta da educação enquanto bem público de responsabilidade do Estado; assim como de recursos à educação, qualidade, acesso e permanência e conclusão dos anos de estudo; além da participação da comunidade nas discussões e processos decisórios do campo educacional.

Para Adrião e Camargo (2001), as razões estão no fato de que existe uma estrutura hierarquizada e centralizada de poder que ganha visibilidade na pessoa do diretor ou daqueles aos quais a direção está submetida. As autoras também destacam a pouca experiência daqueles que fazem a escola nos espaços que representam o sistema. Assim, a finalidade dessa gestão consiste em instrumentalizar os cidadãos, via formação de qualidade, de maneira que possam participar ativamente, transformando as relações hierárquicas em relações horizontais em prol de uma sociedade instituída por representantes capazes de dar concretude aos interesses coletivos nos espaços de decisão das políticas sociais garantindo a fiscalização e o controle social da ação estatal, com diretores que atendam aos anseios da comunidade.

Próxima a essa linha de entendimento, Freitas (2003) destaca a existência de uma estrutura autoritária e centralizadora do poder nas instituições educacionais. Tal estrutura tolhe as práticas educativas voltadas à emancipação humana, sendo necessária uma escola onde a prática formativa se transforme e se desenvolva em prol da emancipação dos sujeitos sociais.

Nessa perspectiva, a finalidade da gestão democrática é contribuir com a transformação social, alterando as relações sociais e as práticas educativas. Essa finalidade está ligada a outra finalidade que é instrumentalizar a população por meio da aquisição do conhecimento construído historicamente, a fim de que participem ativamente e de forma igualitária do exercício do poder alcançando condições dignas de existência.

Para além da institucionalização da gestão democrática da educação como princípio, existem condições necessárias à sua concretização. Com base em estudos que tratam da temática, Alves e Freitas (2008) no trabalho intitulado “A gestão democrática na literatura educacional: concepções, condições, barreiras e entraves” nos ajudam a compreender essa questão após realizarem a análise e categorização dessas condições.

As autoras deixam claro que as condições perpassam desde o âmbito social até o profissional da educação. De forma resumida, fazem parte dessas condições a participação direta da sociedade e, para tanto, é necessária uma organização da sociedade civil que precisa estar instrumentalizada o suficiente para entender os problemas no campo da educação e alcançar o nível de discussão necessária das diretrizes que regem o ensino.

Na atuação do sistema de ensino, as condições se referem às alterações administrativas nas estruturas que colocam em funcionamento a educação nas esferas de atuação política: municipal, estadual e federal; além de mecanismos que exerçam o que lhes é devido junto à sociedade como o Conselho Nacional de Educação e órgãos que garantam indistintamente a participação da comunidade, como órgãos normativos e colegiados.

No âmbito escolar, é preciso a existência de relações democráticas com a flexibilização adequada a fim de que a coletividade tenha vez e voz acompanhada do compartilhamento de autoridade, autonomia administrativa e pedagógica, além de condições materiais de funcionamento adequado sem esquecer o compromisso sócio-político em prol de interesses coletivos e da emancipação humana.

Além disso, a escola mantém uma relação com a comunidade. Assim, são necessárias condições de participação da comunidade nos processos decisórios de forma igualitária, bem como discussões e avaliação das políticas educacionais e suas implicações nos processos de aprendizagem, contemplando momentos estruturados de debates que possam contribuir com a construção de um projeto político em favor da escola pública.

Nesse contexto, também são condições para o desenvolvimento da gestão democrática a valorização profissional, formação, condições de trabalho, salário justo, organização em espaço de luta e representação coletiva como os sindicatos e o desenvolvimento de práticas em harmonia com um projeto de escola discutido coletivamente e comprometido com a democratização da educação.

A gestão democrática firmada como princípio constitucionalmente estabelecido representa uma conquista e um importante avanço para a educação brasileira quando assegura condições iguais de participação a todo cidadão nos processos decisórios com poder de

intervenção sobre os rumos da educação, de modo a atender às reivindicações e aos anseios de um projeto pensado coletivamente (Santos; Alves, 2017).

A gestão nessa perspectiva é um processo que produz como resultado o avanço da materialização do direito à educação, contribuindo para a transformação de cidadãos críticos, cuja formação objetiva a emancipação política e a transformação da sociedade.

A gestão democrática contribui para a promoção da emancipação social, permitindo a atuação da sociedade diante das condições e interesses impostos pelo capitalismo expresso no movimento do mercado e pelo Estado, implicando na necessidade de compreender a capacidade de atuação dos grupos sociais no campo cultural, social, econômico e político no âmbito de atuação do Estado (Machado, 2012).

Nessa perspectiva a gestão democrática é um instrumento que possibilita à classe trabalhadora, o alcance da hegemonia, pois permite uma participação para além dos limites da ordem do capital, onde a vontade coletiva é a expressão das necessidades e interesses da comunidade, como foco.

Quando democrática, a gestão da educação presume a garantia do direito à educação como um serviço público, visando uma educação universal, de qualidade. Contudo, por não se constituir a gestão uma ação neutra, e sim uma ação que se constrói no processo histórico, existem em seu entorno elementos contrários aos interesses de democratização condizentes à classe trabalhadora, dada à interferência do setor político e econômico. Nesse cenário, apresentam-se as implicações da gestão gerencial que será tratada no próximo tópico.

## **1.2 Gestão gerencial na literatura educacional**

A gestão pública em nosso país, inclusive educacional, tem sido atravessada por orientações do modelo gerencial que opera por meio de políticas públicas cujo foco se assenta no racionalismo e na produtividade. A origem desse modelo tem raízes que não se limitam à realidade local. Deriva de um cenário de movimento internacional onde o debate girava em torno da reforma do aparelho do Estado, com início na Europa e Estados Unidos, atingindo posteriormente diferentes lugares, como a América Latina.

Esse movimento se associa ao gerencialismo, que inicialmente entrou em uso na Inglaterra e nos Estados Unidos na década de 1980. O intuito era criar estratégias que favorecessem o desenvolvimento econômico diante da crise que afetava os dois países, possibilitando condições de progresso e competitividade (Paula, 2005). Em ambos os países, o modelo adotado era inspirado na cultura do empreendedorismo que passou a apresentar um

conjunto de condutas para nortear as atividades de maneira a obter controle, eficiência e máxima competitividade (Harvey, 2005).

No período de 1979-1992, o governo Margaret Thatcher vivenciou um processo de reformulação administrativa na Grã-Bretanha, vindo a ganhar corpo o Estado gerencial (Newman e Clarke, 2012), buscando "[...] liberar as forças do mercado do controle do estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do estado" (Ibidem, p. 354). Nessa linha de compreensão, Castro (2008, p. 391) menciona que "a Grã-Bretanha pode ser considerada o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público".

Esse foi um período marcado por alterações econômicas. Harvey (2014) esclarece que na esfera social se desenvolveu um conjunto de experiências demandadas da organização industrial, política e social, dando visibilidade à passagem de um modelo rígido para um novo modelo na escala de produção, oferecendo vida ao conceito de flexibilidade, que passou a ser inserido em uma nova estrutura de regulamentação.

Nesse período, a acumulação flexível foi vista como uma nova estratégia, que segundo Harvey (2005), tornou-se consistente no período pós-fordista. Com o modelo de produção Toyotista, o Estado é secundarizado com o consequente repasse de algumas responsabilidades para a sociedade civil e o mercado, com vistas ao desenvolvimento econômico e à ampliação do capital.

Para o referido autor, tal modelo inaugura no mundo do trabalho a descentralização, a flexibilização, trabalho organizado em equipe, a autonomia, a participação, como características de um novo modelo de administração: modelo gerencial, focado na expansão da produtividade e competitividade, cujo estilo não é mais o burocrático, mas, o centrado no indivíduo e no desenvolvimento de suas capacidades.

Essa configuração da produção propunha a descentralização das decisões por meio da participação dos trabalhadores no processo produtivo, objetivando aumentar a produtividade, diferenciando-se do modelo Taylorista/fordista que propunha a centralização das decisões e a divisão do trabalho.

O autor afirma que a acumulação "[...] se apoia na flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo" (Harvey, 2005, p. 140), o que também provocou a organização de setores de produção que não existiam e, consequentemente, novos mercados, mais consumo e serviços financeiros.

Azevedo (2004) comenta que no referido período de crise do capitalismo as funções do Estado foram questionadas com a intenção de permitir a sobrevivência desse modelo de

economia. Nesse processo, a globalização, fortalecida com o advento da tecnologia, apresentou-se como um modelo de acumulação flexível, repercutindo no mundo do trabalho e na definição das políticas educativas.

As estratégias econômicas que surgiram diante da crise de 1970 foram formuladas no seio do neoliberalismo, corrente que ganhou força após a Segunda Guerra Mundial nos países capitalistas, cujas propostas buscavam/buscam diminuir os programas e direitos sociais. A orientação neoliberal prega a crença no indivíduo, a diminuição do Estado e a maximização do mercado, deixando o setor público em segundo plano, e defendendo a modernização por meio da privatização (Harvey, 2005, 2011; Antunes, 2007).

O discurso neoliberal faz fortemente a crítica ao Estado de Bem-Estar Social. O Estado passou a ser responsabilizado pela crise, uma das justificativas era a de que os gastos com as questões sociais impossibilitaram de levar à frente os compromissos com a economia e os benefícios aos trabalhadores (Harvey, 2005, 2011; Antunes, 2007).

Quanto a essa questão, Peroni (2004) esclarece que

[...] conforme o diagnóstico neoliberal, o Estado entrou em crise, tanto porque gastou mais do que podia para se legitimar, 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 distribuição de renda. Além de também atrapalhar o livre andamento do mercado, pois os impostos oneram a produção (Peroni, 2004, p. 55).

Essa forma de pensar é própria do neoliberalismo. Para Ianni (1998, p.112), o neoliberalismo se apresenta como guardião da democracia. No entanto, trata-se de uma corrente de cunho prático e ideológico que afirma um lugar de destaque para a economia, produtividade, lucratividade, competitividade e racionalidade, e colocam seus interesses como representando o bem comum. Assim, por exemplo, [...] identificam cartão de crédito e consumismo com cidadania, concentração do capital com progresso [...].

Para o autor, o neoliberalismo interfere na administração das ideias e atividades dos indivíduos e se posiciona contra tudo o que parece social, tudo o que representa os interesses coletivos, priorizando “[...] tudo o que possa ser ou parecer ‘econômico’” (Ianni, 1998, p. 112). Por esse motivo, as políticas sociais são vistas como um ataque à propriedade privada.

As ideias neoliberais demarcam suas escolhas,

em lugar do planejamento, o mercado; em substituição ao coletivismo, o individualismo; em vez de socialismo ou social-democracia, o capitalismo; mas sempre preservando e aperfeiçoando o planejamento das corporações transnacionais

e das organizações multilaterais, inclusive para fazer face às crises do capitalismo (Ianni, 1998, p. 112).

Peroni (2012, p. 21) fortalece essa compreensão, explicando que “[...] o neoliberalismo defende claramente o Estado mínimo e a privação de direitos, além de penalizar a democracia, por considerá-la prejudicial aos interesses do mercado”. Essa perspectiva entende que a intervenção do Estado provoca restrições ao mercado, coibindo a iniciativa e a competitividade consideradas necessárias ao desenvolvimento econômico. Para a autora, os pontos de destaque da orientação neoliberal são: o Estado mínimo, a gestão gerencial, o desenvolvimento do setor privado e o individualismo.

Harvey (2011, p 15) deixa claro que tal modelo econômico não representa os anseios de toda a sociedade, podendo ser compreendido como um projeto de classe cuja característica “[...] mascarada por muita retórica sobre liberdade individual, autonomia, responsabilidade pessoal e as virtudes da privatização, livre-mercado e livre-comércio, legitimou políticas draconianas destinadas a restaurar e consolidar o poder da classe capitalista”, em outras palavras, é instrumento em favor da hegemonia da classe dominante.

Newman e Clark (2012), ao estudarem a gestão pública, conforme a concepção gerencial, observaram que tal modelo trouxe um impacto na economia mundial, causando efeitos na governabilidade, fortalecendo os processos de globalização e ensejando reformas políticas a partir das orientações de organismos internacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Em outros termos, “[...] tornou-se algo como um modelo global para reforma”, alimentando o mercado “para importação de habilidades” e “expansão de consultorias em gestão” com modelos comercializados nas fronteiras nacionais (Newman, Clarke, 2012, p. 355-356). Assim, a concepção gerencial adentrou a gestão pública, abrindo caminho para a transferência de modelos e programas entre nações.

Esse cenário traz uma nova organização, “[...] o universo passa a ser invadido pelos novos procedimentos de gerenciamento”, onde “[...] as palavras de ordem são qualidade e competitividade” (Kuenzer, 2008, p. 37). Exigindo formação adequada para produzir o trabalhador adequado à nova ordem. Barleta (2015, p. 13) ajuda a compreender esse processo, esclarecendo que,

Os delineamentos do mundo do trabalho e o novo perfil de trabalhador irão exigir da educação, e das instituições formadoras de mão-de-obra, alterações na organização e gestão do sistema educacional. O modelo a ser incorporado na administração pública vem da iniciativa privada.

Os novos rumos da administração chegaram à realidade de diferentes países. Castro (2008, p. 390) esclarece “[...] os novos delineamentos relativos à administração no campo empresarial forneceram as bases para o modelo de gestão educacional formulado no âmbito das diretrizes políticas da educação para os países da América Latina”. Para a autora, novas formas gerenciais se fundaram com a justificativa de “[...] superar os antigos paradigmas centralizadores de gestão, incorporando-se a noção de modernidade”. Assim, o processo de modernização foi o responsável por inserir a concepção de gestão gerencial também no âmbito educacional.

Na análise de Peroni (2012), essa lógica é a mesma incorporada pelo mercado que, por sua vez, abraça um projeto excludente. Considerando os elementos do contexto descrito, a autora enuncia como características da gestão gerencial: controle de recursos; centralização das diretrizes que orientam o ensino e das avaliações institucionais; transferência da exploração de um serviço da esfera pública para a gestão privada; privatização e terceirização; cidadão-cliente; Estado mínimo para as políticas sociais e Estado máximo para os interesses do capital, com descentralização de responsabilidades, mas com controle de recursos e resultados centralizados.

Numa linha de compreensão que se aproxima de Peroni (2012), Castro (2008) aponta como características da gestão gerencial: a diminuição e controle de gastos públicos; a realização de avaliação com foco no desempenho; controle de orçamento e serviços públicos; a descentralização administrativa e o Estado mínimo cujas ações passam a ser redefinidas.

Compondo o quadro de características da gestão gerencial, podemos mencionar ainda a concentração de “[...] graus elevados de eficiência, eficácia e produtividade, primando por normativas de desconcentração da produção, financiamento e oferta das políticas sociais e centralização de sua avaliação e controle” (Santiago; Lima, 2011, p. 37). No âmbito educacional, o controle ocorre através das avaliações externas, com o discurso de promover a qualidade dos serviços baseado no modelo de competências e formas de participação social sob a tutela estatal.

É pertinente destacar que para nominar essas mesmas características de gestão gerencial tem sido utilizado o termo gestão por resultados (GpR), terminologias diferentes para tratar do mesmo perfil de gestão. Contudo, nesse estudo, usaremos a gestão gerencial, mesmo o Maranhão tendo utilizado em sua política educacional em determinado período GpR.

E o que seria Gestão por Resultados, qual a origem desse modelo de gestão? Segundo informações divulgadas pela SEDUC-MA, em 2018, a GpR se refere a

[...] um modelo de administração que utiliza mecanismos de planejamento e execução, com o objetivo de implementar e operacionalizar os processos com eficiência. Seus estágios são: o planejamento, a implementação, o monitoramento e a avaliação. Este movimento é cíclico, o que favorece ajustes ao projeto inicial, seja para a sua melhoria ou mesmo para ampliar seu alcance (Maranhão, 2018).

O modelo de gestão por resultados não é uma novidade. No final do século XX, a gestão por resultados foi adotada em diferentes países, é o caso dos Estados Unidos, Inglaterra e Nova Zelândia. Existem pontos em comum na experiência com esse modelo de gestão, por exemplo, a adoção de metas e indicadores para direcionar as políticas públicas; o uso de mecanismos de contratualização que inclui cobranças, premiações e punições dos atores envolvidos. Os mecanismos de aferição de desempenho também fazem parte, atuando como instrumento de publicização, a qual se associa o termo *accountability*<sup>1</sup>, entendida como responsabilização sobre a gestão (Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento, 2000).

A gestão por resultados passou a ser vista nas políticas educacionais a partir do uso de indicadores de desempenho e da avaliação dos sistemas de ensino, das instituições e dos professores. No Brasil, a administração pública passou a adotar os instrumentos da gestão por resultados de forma mais visível a partir dos anos 1990. A gestão por resultados enquanto estratégia de gestão utilizada pelo setor público,

[...] se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação (Gomes, 2009, p.67).

Dessa maneira, o foco da Gestão por resultado é realçar os resultados para o alcance de metas.

De forma semelhante, Carvalho (2009) aponta elementos que caracterizam esse tipo de gestão: a adesão a modelos mais flexíveis, com autonomia, descentralização que se estruturam em torno das relações que se alargam entre os setores públicos e privados, cujo desdobramento, entre outras coisas,

[...] implica levar a sociedade ou os indivíduos a agirem por si mesmos na busca de solução para seus problemas [...]. Por isso, estimula-se constantemente a busca de soluções fora do setor público, por meio de agências autônomas ou ‘organizações sociais’, da cooperação voluntária da comunidade e da co-parceria com a iniciativa privada na consecução dos objetivos públicos (Carvalho, 2009, p. 1149).

---

<sup>1</sup> Termo em inglês, não existe uma tradução literal para o português, em aproximação é “a capacidade de prestar contas” ou “uma capacidade de se fazer transparente” (Araújo, 2002, p. 17). De modo amplo, é compreendida como a publicação dos atos da gestão, como forma de prestar contas à população (Ribczuk; Nascimento, 2015)

Santos (2021, p. 39-40) na dissertação intitulada “Processo de provimento ao cargo de diretores escolares: intersecção da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul com a rede municipal de ensino de Dourados-MS” traz uma síntese das características da gestão gerencial, que condizem com as da GpR, a saber:

[...] a descentralização, a meritocracia, a busca de desempenho, a premiação, o individualismo, programas de incentivo, a competição, a eficiência da administração pública, controle dos gastos e orçamentos, a privatização, a flexibilização das ações e a racionalidade técnica visando à lucratividade.

Ao passo em que a gestão gerencial tem como base a lógica neoliberal, ela também faz uso de expressões características da concepção de gestão democrática como: participação, descentralização e autonomia. Porém, a gestão gerencial se estrutura tendo como fundamento interesses contrários à concepção de gestão democrática, fazendo uma ressignificação desses conceitos para viabilizar a prática de preceitos mercadológicos, mitigando-lhe o conteúdo social. Que composição assume então tais expressões/conceitos na gestão gerencial?

Diferentemente da gestão democrática da educação em que a participação requer que a comunidade participe em diferentes momentos de discussão, tomada de decisões e planejamento de ações (Alves, 2015); na gestão gerencial a participação está restrita a um leque de atividades propostas pelo Estado.

A descentralização na concepção de gestão democrática possibilita descentralizar, partilhar o poder nas tomadas de decisão, com a construção de espaços para uma participação igualitária; contudo, na concepção gerencial, o objetivo é a descentralização e desconcentração de tarefas e responsabilidades (Alves, 2015). Drabach e Souza (2014, p. 239) também entendem que se trata da desconcentração de tarefas, com uma “[...] descentralização centrada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola, que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central”.

Oliveira (2002, p.130) comenta que a década de 1990 hasteou a bandeira da descentralização anunciando maior autonomia às instituições escolares, contudo houve uma “[...] sobrecarga de trabalho administrativo, sem a real correspondência em termos de condições de infra-estrutura nos estabelecimentos de ensino”.

Por sua vez a autonomia, elemento essencial ao exercício democrático, na gestão gerencial converte-se na responsabilização das instituições escolares pelo sucesso e insucesso na implementação das políticas educacionais. Adrião (2006, p. 68) explica que, no âmbito escolar, a autonomia se distancia do sentido que deveria assumir em uma gestão democrática,

pois busca “[...] qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do Ensino Fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela ‘correção destas mesmas mazelas’”.

Adrião (2006) menciona que a autonomia, de instrumento em favor da democracia, passa a ser empregada no sentido de potencializar os resultados educacionais, com a escola passando a receber funções que não eram suas em nome da autonomia. Para a autora, esse conceito é ainda perpassado pela ideia de controle sobre o que a escola desenvolve, sendo tal controle uma das estratégias que favorecem a transferência da estrutura da gestão do setor privado para o setor público.

Numa análise semelhante, Drabach e Souza (2014, p.237) explicam que, nesse processo de ressignificação dos princípios da gestão democrática, a autonomia adquire o tom de responsabilização, passando a ser adotada como um meio que concorre para aumentar a eficiência da escola e alcançar melhores resultados educacionais.

Esse mesmo paralelo pode ser feito considerando as características: eficiência e avaliação. A eficiência na concepção de gestão democrática se refere à busca por formação qualificada, voltada para a cidadania crítica e na gestão gerencial o foco é a busca por resultados; a avaliação na gestão democrática remete à reflexão e análise das decisões e práticas desenvolvidas, contudo na gestão gerencial a avaliação visa o melhor desempenho e resultado, fortalecendo a competição e a meritocracia (Alves, 2015; Araújo; Castro, 2011).

Essa ressignificação aponta para uma contradição entre os interesses da classe dirigente (que representa os interesses do capital) e os interesses da classe trabalhadora, onde o conflito existente passa a ser negado, ocultando tal contradição e mantendo um discurso que produz um consenso ilusório. Silva (2008, p. 74-75) nos ajuda a compreender a existência de contradição nas lutas democráticas e antidemocráticas, afirmando que

Se recuperarmos os percursos das lutas democráticas e antidemocráticas, desde a ditadura de Vargas até o tempo presente, é possível visualizar movimentos pendulares entre a organização e mobilização popular e sua negação mediante uma operação do silêncio, de roubo de fala, de anulação dos dissensos, que se sintetiza na busca de cortes da contra-hegemonia para legitimar as determinações da compulsão econômica.

Para a autora, nesse contexto, os discursos oficializados e as práticas políticas desenvolvidas irão indicar quem ocupa a posição central na escalada do poder, bem como os que se mantêm à margem e são ocultados na arena de decisões políticas. Esse movimento onde um grupo estabelece suas ideias, sua vontade sobre outros, produz o silêncio e o roubo

de fala e fortalece a classe dominante agindo como aparelho de hegemonia, que constrói uma visão de mundo e estabelece um consenso.

Nesse sentido, a lógica neoliberal (que representa os interesses do capital e, portanto, da classe dominante está na esfera do privado, na esfera da sociedade civil), ao contribuir para a reconfiguração do papel do Estado (restrito), faz-nos assumir e propagar ideias comunitárias como se os interesses da sociedade como um todo fossem homogeneizados. Contudo, as diferenças e desigualdades ficam ofuscadas, e os caminhos e reais intenções desse direcionamento da concepção gerencial de gestão não são problematizados, mas tidos como úteis e necessários, fortalecendo a hegemonia da classe dominante.

Vale retomar, conforme as contribuições de Gramsci (2007), que a hegemonia consiste na capacidade de uma classe exercer o domínio, a liderança sobre as demais classes sociais, podendo acontecer pela coerção, realizada pela sociedade política; e pelo consenso social, que levam à universalização de uma concepção de mundo produzida pela sociedade civil.

A sociedade política envolve as instituições políticas e de controle legal abarcando os aparelhos de repressão e coerção do Estado a exemplo do exército, da polícia e dos tribunais, esses são mecanismos que legitimam à classe dominante o monopólio da repressão e da violência. A sociedade civil também envolve organizações que elaboraram e propagam ideologias como a escola, sindicatos, igrejas, meios de comunicação, sendo nessa esfera que se desenvolvem as consciências para a aceitação ou resistência à ordem estabelecida, existindo, por sua vez, no âmbito privado. É na sociedade civil que se desenvolve a luta pela hegemonia, espaço onde as classes buscam garantir aliados para suas posições de domínio via consenso e direcionamento político (Gramsci, 1978).

Desta feita, o Estado se constitui lugar de contradição, arena de luta entre classes sociais onde as relações sociais de classe se manifestam e os conflitos ocorrem. Nesse espaço, forças antagônicas lutam pelo consenso e pela disputa hegemônica. Assim, ao mesmo tempo em que é instrumento da classe dominante, o Estado também expressa o conflito, uma vez que a classe trabalhadora luta para construir uma nova hegemonia.

Nessa perspectiva, o processo de materialização da hegemonia não ocorre de forma única, mas distintas, uma vez que as relações e os arranjos que se organizam na sociedade, compondo um equilíbrio de forças, estruturam-se de forma diferente em cada tecido social. Assim a hegemonia pode ocorrer entre classes, grupos, organizações tanto a nível nacional quanto internacional. Todos os espaços onde se desenvolve o relacionamento social entre os sujeitos, onde as ideologias estão presentes existe um movimento de manutenção ou ataque à hegemonia. E no que diz respeito à gestão, de forma gradativa, tem ocorrido a universalização

da concepção de gestão gerencial, que, como já mencionado, teve início na Grã-Bretanha e vem ganhando espaço no mundo, inclusive na América Latina, e em consequência na educação brasileira.

A gestão gerencial, com vistas principalmente à resultados educacionais, com monitoramento das ações educacionais, separação entre executores e formuladores, a privatização, parceria público-privado, meritocracia, competição, responsabilização da comunidade pelos resultados educacionais, não tem em vista fomentar a transformação e emancipação humana (Alves,2014) nem o alcance da hegemonia da classe trabalhadora.

A gestão gerencial admite a participação dos cidadãos na implementação e fiscalização das ações previamente pensadas pelo Estado (Alves, 2015). Nessa gestão tem-se presente uma lógica neoliberal, cuja ocupação do espaço político e densidade ideológica lhe conferem êxito e servem à formação de indivíduos subordinados a um modelo social estabelecido. Dessa maneira favorece aos interesses capitalistas adotando medidas que servem para adequar e direcionar a gestão do sistema público ao ponto que possibilite a retomada e manutenção dos interesses do mercado e mantenha sem ameaças a propriedade privada. Essa dinâmica contribui para que a ordem capitalista seja tida como aceitável. É nesse mesmo sentido que Boltanski e Chiapello (2009, p.41-42) afirmam que,

[...] se o capitalismo não só sobreviveu – contrariando os prognósticos que regularmente anunciam sua derrocada –, como também não parou de ampliar o seu império, foi porque pôde apoiar-se em certo número de representações – capazes de guiar a ação – e de justificações compartilhadas, que o apresentam como ordem aceitável e até desejável, a única possível, ou a melhor das ordens possíveis.

Para tanto, usa de estratégias valendo-se de políticas e programas para realizar reformas que ressignifiquem os ideais de democracia, buscando criar consensos visando produzir um novo modo de pensar, agir, querer, próprios da sociedade flexível (Wood, 2006), abrindo espaço para o crescimento da gestão gerencial adornada de discurso democrático.

O exercício da hegemonia depende, das circunstâncias históricas diante das quais ela pode atuar e fazer modificações e compõem as circunstâncias um processo de reforma do Estado (restrito) que faz parte de um projeto maior do capitalismo que figura num cenário de afrouxamento das conquistas sociais, de descontinuidade da expansão dos direitos trabalhistas e precarização do trabalho. Para Adrião e Oliveira (2018) somam-se a esse cenário, entre outras coisas, o fortalecimento do setor privado e a subordinação da educação pública ao capital financeiro visando lucro de maneira ágio e a busca por resultados e desempenho educacional.

Transpondo essa compreensão para o âmbito das políticas de educação, temos presente uma lógica neoliberal, cuja ocupação do espaço político e densidade ideológica lhe conferem êxito e servem à formação de indivíduos subordinados a um modelo social estabelecido.

Assim, as medidas são direcionadas para adequar a gestão do sistema público no intuito de normalizar e retomar as taxas de lucro do mercado financeiro e proteger a propriedade privada. Para tanto, usa de estratégias valendo-se de políticas e programas para realizar reformas que ressignifiquem características da gestão democrática da educação (tais como descentralização, autonomia, participação), buscando criar consensos visando produzir um novo modo de pensar, agir, querer, próprios da sociedade flexível (Wood, 2006), abrindo espaço para o crescimento da gestão gerencial adornada de discurso democrático.

Nesse contexto de relações capitalistas, baseando-nos em Gramsci, podemos dizer que a educação acaba esvaziada do senso crítico tornando-se facilmente subalterna aos interesses da classe burguesa capitalista, constituindo-se palco para a manutenção de um discurso hegemônico que privilegia uma parcela da sociedade em detrimento de outras (Gramsci, 2011), e não uma formação para a cidadania, com transformação e emancipação humana como requer a gestão democrática.

### **1.3 A participação como instrumento de gestão**

A participação é um conceito incorporado tanto pela gestão democrática quanto pela gestão gerencial, porém com significações distintas como já mencionado no tópico anterior. Importa compreender do que trata esse conceito. A participação é própria do ser humano enquanto ser social fazendo parte da história desde os tempos primitivos. Gohn (2012) menciona que o termo surge integrado à ideia de democracia e cidadania, sendo usado para articular ideias no âmbito político, científico e popular, fazendo parte de forma significativa do debate contemporâneo.

Bordenave (1986, p. 22) esclarece que “[...] a palavra participação vem da palavra parte. Participação é fazer parte, tomar parte ou ter parte”. No mesmo sentido, Teixeira (1999, p. 187) diz que “[...] significa fazer parte, tomar parte, ser parte de um ato ou processo, de uma atividade pública, de ações coletivas”.

O movimento de participação requer instrumentos que o possibilitem, que podem ser “[...] o plebiscito, o referendo, as assembleias, os conselhos gestores de políticas sociais, a iniciativa popular de leis e as eleições, [...]” todos do ordenamento jurídico nacional (Silva, 2015). Todavia, é preciso um olhar atento aos instrumentos utilizados para caracterizar a

participação, eles respondem de maneira diferente a contextos históricos também distintos, podendo assumir formas específicas capazes de fortalecer ou enfraquecer uma efetiva participação (Nogueira, 2004).

A participação é uma expressão que carrega o conteúdo ideológico do contexto que a produziu, apresentando conceitos e definições diferentes (Nogueira, 2004) e, desta feita, distintas tipologias têm sido utilizadas para caracterizá-la. Contudo, não é nosso objetivo discutir tais tipologias, trataremos nesse texto da participação social e faremos breve menção aos tipos de participação apontados por Bordenave (1994).

A participação social é “[...] o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada” (Bordenave, 1994, p.25). Assim, é necessário fazer uso dos espaços de participação para que as ações que organizam a sociedade sejam pensadas e executadas de maneira coletiva.

Para o autor, esse conceito representa a ação dos indivíduos na organização de uma sociedade, colocando a população em níveis mais elevados de hierarquia, avançando de uma participação superficial para o interior das estruturas sociais, políticas e econômicas da sociedade, constituindo-se, assim, um princípio de integração e valorização dos indivíduos nas esferas sociais, discutindo, elaborando, redesenhandoo e resolvendo questões pertinentes ao contexto social em prol dos assuntos, das necessidades e grupos que compõem a comunidade.

É válido destacar que a participação social carrega o potencial de intervir nas estratégias de planejamento e execução das políticas públicas, pois a participação pode cavar a transparência das agências estatais deixando-as ao alcance do controle da sociedade, levando a um exercício mais consolidado de fiscalização e controle junto ao Estado, construindo uma lógica democrática na definição da prioridade dos recursos públicos (Tatagiba; Teixeira, 2006, p. 8). Aliado a essa compreensão, os autores entendem a participação social como forte elemento no processo de emancipação social.

Bordenave (1994) não coloca sob um mesmo termo toda e qualquer forma de participação, mas faz uma distinção envolvendo cinco tipos de participação, quais sejam: participação de fato, participação espontânea, participação imposta, participação voluntária e participação concedida.

A participação de fato está associada às necessidades básicas do ser humano, à busca pela sobrevivência. A participação espontânea ocorre diante da necessidade de interação entre

os homens com a consequente formação de grupos sem organização e propósito determinados, como o grupo de amigos.

Já a participação imposta possui um propósito, assim as pessoas fazem determinadas atividades porque são inerentes e exigidas pelo funcionamento do grupo ao qual pertencem, como o ato de votar no período eleitoral. Para o autor, a participação voluntária surge quando os próprios membros criam e organizam o funcionamento do grupo, é o caso dos sindicatos. Por fim, a participação concedida indica o espaço de atuação associado à subordinação requerida pelo sistema-capital, bem como à necessidade de legitimar suas ações.

Motta (2003, p. 369) entende que “participar não significa assumir um poder, mas participar de um poder”. Segundo o autor, esse é um exercício difícil de ser avaliado, por ser complexo mensurar até que ponto existe participação efetiva nas tomadas de decisão e/ou implementação do que foi decidido coletivamente e até que ponto existe manipulação.

O autor explica que em instituições pluralistas compostas por uma heterogeneidade de pessoas, ideias e objetivos – como as instituições de ensino –, os diferentes grupos precisam ser ouvidos e considerados. Contudo, para que a participação se efetive, não precisa necessariamente cada pessoa emitir opinião sobre todos os assuntos alvo de discussão, “[...], mas implica necessariamente algum mecanismo de influência sobre o poder” (Motta, 2003, p. 371).

É importante mencionar que a estrutura formal e burocrática sobre as quais o poder se organiza no interior da escola tem se constituído obstáculo ao desenvolvimento de relações democráticas que vislumbrem a socialização/divisão do poder nas decisões a partir da participação da comunidade escolar. Paro (2016, p.22) nos faz compreender que uma instituição escolar que se organiza “[...] com relações verticais de mando e submissão em detrimento das relações horizontais”, acabam fortalecendo o autoritarismo e minando a cooperação entre as pessoas.

Paro (2016) argumenta que o Brasil tem uma tradição autoritária cuja luta pela democratização requer o embate da sociedade civil e aponta quatro condicionantes da participação da comunidade escolar na gestão, quais sejam:

- condicionantes materiais - presentes nas relações internas da escola, envolvendo materiais de trabalho, estrutura física para os encontros, instrumentos de participação e outros;
- condicionantes institucionais – advindo das relações hierarquizadas, verticalizadas que são contrárias à natureza de mecanismos como os Conselhos Escolares;

- condicionantes políticos-sociais – se referem às identidades daqueles que compõem os segmentos escolares, incluindo os interesses contraditórios ou não contraditórios que movem os grupos e que precisam ser vistos e considerados na construção de relações democráticas e
- condicionantes ideológicos envolvem as concepções e crenças produzidas em dado contexto e que ao serem percebidas poderão fortalecer ou enfraquecer a participação.

Podemos compreender que os condicionantes descritos por Paro (1997,) são capazes de viabilizar ou dificultar a participação interna da escola.

O autor esclarece que processos participativos na escola exigem horizontalidade no envolvimento de cada segmento. Nesse sentido, compreendemos, conforme Gramsci (1995, p,39), que “o indivíduo não entra em relação com outros homens por justaposição, mas organicamente, isto é, na medida em que passa a fazer parte dos organismos, dos mais simples aos mais complexos”. Para o autor, esse processo envolve relações que podem ser alteradas a partir da experiência e do conhecimento produzido, sendo a escola um espaço indicado para esse tipo de exercício coletivo.

Na compreensão de Paro (2007, 2010), a participação cria condições para que os trabalhadores tenham controle sobre o Estado e lutem pela democratização. Assim, esta seria, portanto, participação na perspectiva da autonomia e descentralização das ações administrativas, financeiras e pedagógicas acompanhada da transparência necessária. Assim, as relações de poder que ocorrem na prática educacional passam a se estabelecer democraticamente em busca da emancipação do sujeito e da transformação da realidade.

A participação, o aspecto político e o repensar das estruturas de poder também são enfatizados por Dourado (2013), para quem a gestão democrática se constitui em um

processo de aprendizado e de luta política que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra, nas especificidades dessa prática social e de sua relativa autonomia, a possibilidade de criação de canais de efetiva participação e de aprendizado do 'jogo democrático e, consequentemente, do repensar das estruturas de poder autoritário que permeiam as relações sociais e, no seio dessas, as práticas educativas (Dourado, 2013, p. 79).

Lima (2001) e Sousa (2018) discutem que a participação ao fazer parte do discurso político põe em movimento um conjunto de motivos que podem incentivar, impedir ou impossibilitar a participação. A busca pela produtividade veio alinhando o ideário capitalista ao direcionamento de políticas educacionais, contribuindo, de acordo com Lima, Aranda e Lima (2013, p.45), para o desenvolvimento da “[...] participação popular nas escolas,

mediante canais legítimos de maneira meramente representativa, alienando qualquer perspectiva de engajamento político e construção de consciências coletiva”.

Lima, Aranda e Lima (2013, p.46) concordam com a ideia de que o postulado de gestão democrática presente nas políticas educacionais se distancia daquilo que foi propagado e reivindicado na década de 1980, quando a gestão democrática “[...] congregava práticas transformadoras e participativas como a socialização do poder, a transparência de informações, o poder de decisão do colegiado”.

Embora isso seja inserido no âmbito dos direitos alcançados, não possuem efeito na “[...] estruturação do poder decisório (aspecto político), mas na condução de uma organização eficiente (aparato técnico-burocrático)” (Lima; Aranda; Lima, 2013, p.46). Ainda consoante aos autores, esse quadro acaba minando as forças dos movimentos populares e sociais. Contudo os instrumentos de representatividade nas escolas por meio dos legitimados espaço de participação como: conselhos, associação de pais e mestres, grêmios e outros podem tanto conduzir o processo educacional para uma formação para a cidadania, como requer a gestão democrática ou exclusivamente para a busca por resultados educacionais, legitimando decisões previamente pensadas, como requer a gestão gerencial.

Compreendemos que esses instrumentos constituem espaços importantes de decisão coletiva. Concordamos com Abranches (2003) de que a participação pode fazer parte do exercício democrático onde se aprende a escolher, eleger, fiscalizar, colaborar, descentralizar e socializar o poder, contribuindo para o exercício organizado da cidadania.

Nessa mesma linha, entendo a participação, conforme a gestão democrática da educação, como um princípio que orienta horizontalmente as ações dos sujeitos em prol de objetivos comuns, de acordo com Paro (2007), a participação da comunidade no âmbito educacional traz à tona elementos para pensarmos e discutirmos a escola autoritária, direcionando-a para uma formação em prol da participação democrática e da emancipação humana.

Nas palavras de Aranda (2009, p. 20), ela se constitui em um princípio “[...] que precisa ser aprendido e apreendido, de modo que o homem possa se constituir em sujeito da história, fazer a história, mesmo com a percepção de que as condições para esse fazer não lhe sejam dadas a priori [...]”, mas, construídas nas relações sociais, políticas e econômicas, muitas vezes, a duras penas.

Já a participação, enquanto instrumento da gestão gerencial, é entendida no sentido de dividir responsabilidades pelos resultados alcançados, ocorrendo, assim, segundo Castro

(2008), um estímulo à participação nos serviços educacionais por meio de uma participação fiscalizadora e controladora dos serviços públicos e não nas tomadas de decisões.

Em se tratando da participação, enquanto instrumento da gestão democrática, esta é essencial ao processo de conquista da hegemonia da classe dominada, pois, é no espaço da sociedade civil que as contestações se avolumam, as vontades coletivas ganham corpo e a disputa entre projetos de classes ocorre (Nogueira, 2003).

Nessa disputa, existe via participação a possibilidade de mudança da visão de mundo das classes subalternas, permitindo uma reforma intelectual, em que a “[...] elevação cultural das massas assume importância decisiva neste processo, como instrumento de libertação da pressão ideológica das classes dirigentes”, significando a libertação de uma visão de mundo imposta pela classe dominante rumo à construção consciente de uma nova cultura por meio de uma concepção crítica da realidade (Simionatto, 2008, p. 24).

Diante do exposto, é perceptível que a participação pode ser atravessada tanto pela concepção de gestão democrática quanto pela concepção de gestão gerencial. Contudo, enquanto princípio que pode orientar as relações entre sujeitos de maneira horizontal, a participação pode ser um importante mecanismo a favor da construção de uma lógica democrática na tomada de decisões e no planejamento e execução de ações inerentes às políticas públicas em favor da emancipação humana.

Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, houve o início do processo de consolidação dos direitos sociais, o que inclui a participação cidadã na elaboração, implementação e controle das políticas públicas, ficando instituído nos Artigos 198 (Incisos I e II), 204 (Incisos I e II) e 206 (Inciso VI) a descentralização de poder por meio da participação social em órgãos de representação social (Brasil, 2016a). Tal contexto fermentou a criação de Conselhos em diferentes áreas como a educação. Faremos a seguir algumas considerações sobre os conselhos no âmbito educacional.

#### **1.4 Conselhos de educação: que mecanismos são esses?**

Em termos gerais, um conselho é um órgão coletivo que funciona para que decisões sejam tomadas. Nas palavras de Teixeira (2004), em grego, a expressão refere-se “[...] à ação de deliberar', 'cuidar', 'refletir'; já em latim, remete ao 'ajuntamento de convocados''. Ainda em sentido etimológico, Cury (2000, p. 47) explica que conselho vem do latim *Consilium*, “Por sua vez, *consilium* provém do verbo *consulo/consulere*, significando tanto alguém quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de

bom-senso”. O autor explica que é um verbo que traduz a ideia de ouvir e ser ouvido. Esses conceitos trazem a noção de participação acompanhada de reflexão na tomada de decisões.

A origem dos conselhos está imersa em uma longa construção histórica. A vida gregária desde o princípio foi se constituindo através de mecanismos de deliberação em espaços coletivos. Há quase trezentos séculos, o povo hebreu, os clãs visigodos e as cidades-Estado já mostravam a existência de conselhos por meio de suas formas primitivas de gestão dos grupos sociais.

No livro História da cidadania, Guarinello (2003) explica que nas cidades-Estado greco-romana as comunidades eram irmanadas por um sentimento de pertencimento. Lá a solução dos conflitos não se mostrava na posição de uma figura superior, tudo devia ser pensado na comunidade com mecanismos públicos. Para o autor, as cidades-Estado foram primeiramente espaço para decisões coletivas que se organizavam dentro de uma estrutura que se desfez em tempos longínquos a exemplo dos conselhos de anciões ou de cidadãos.

Não é nosso objetivo fazer retrospectiva histórica dos conselhos, mas, lembrar que ao longo da história o conselho foi adquirindo diferentes formulações que expressaram modos de deliberação coletiva, representando as vozes de determinado grupo social.

Convém neste momento mencionar o que é um conselho de educação, Cury (2006) nos auxilia nessa tarefa esclarecendo que se trata de um órgão público que se funda na busca da garantia do direito de todos à educação, constituindo-se em espaço com dinâmica de participação e diálogo, sendo um órgão colegiado que fala ao governo em nome do coletivo social.

De forma semelhante, Bordignon (2004, p.24) afirma ser o conselho de educação um mecanismo de gestão colegiada, exprimindo a “[...] vontade da sociedade na formulação das políticas e das normas educacionais e nas decisões dos dirigentes”. Contudo, na esfera de sua atuação, “[...] não falam pelo governo, mas falam ao governo, em nome da sociedade, uma vez que sua natureza é de órgãos de Estado” (Bordignon, 2004, p. 24).

Na mesma linha de raciocínio, Bigarella (2015) diz que os conselhos de educação são espaços de representatividade onde o pluralismo se apresenta nos momentos de debate e decisões, constituindo-se espaços de participação social regulamentados legalmente com competência própria para atuar naquilo que lhe é devido, cabendo-lhe, ainda, assegurar que as políticas públicas sejam efetivadas de modo a garantir que os direitos conquistados sejam respeitados.

Esse tipo de conselho é formado por conselheiros que atuam em uma organização horizontal. Não existe superioridade de um membro para com o outro, todos estão situados

“[...] no mesmo plano concorrendo, dentro da pluralidade própria de um Conselho, para a formação de uma vontade majoritária ou consensual do órgão” (Cury, 2006, p.42).

Para Bordignon, (2006, p.57), na esfera da educação, existem os conselhos extra escolares, presentes nos sistemas de ensino, que possuem posição e atribuições que “[...] na estrutura organizacional do ministério e das secretarias de educação lhe conferem natureza própria, distinta dos órgãos burocráticos”, possuindo, segundo o autor, como principais características:

- a) são órgãos de Estado, não de governo, falando em nome da sociedade civil;
- b) constituem-se em fórum representativo da vontade plural e de deliberação democrática, assim concebidos para superar o arbítrio da vontade popular;
- c) representam a estratégia das continuidades das políticas públicas, evitando o descompasso da transitoriedade dos mandatos executivos. Por isso, a nomeação dos conselheiros sempre buscou a renovação não coincidente dos mandatos, evitando a quebra da continuidade;
- d) suas funções, de caráter normativo e consultivo na definição e implementação de políticas públicas, situam-se na esfera do Poder Executivo, não se confundindo, nem conflitando, com as funções do Legislativo e Judiciário;
- e) gozam de autonomia na esfera de suas funções e competências, mas não na esfera burocrática, uma vez que integram a estrutura administrativa do governo. Quanto à efetivação de suas deliberações, a legislação cria um vínculo de mútua dependência entre o conselho e o respectivo titular da pasta de educação: as deliberações do conselho só adquirem validade com a homologação do ministro ou secretário de Educação, mas este não pode deliberar em assuntos de competência do conselho sem ouvi-lo, nem contrariamente à sua manifestação (Bordignon, 2006, p. 57).

Cury (2006) explica que a vontade majoritária dos conselhos se apresenta no espaço de concretização das funções inerentes ao mesmo. Para melhor compreensão, segue breve descrição de tais funções:

- função normativa: é aquela cujo exercício remete à elaboração de normas que complementam as normas nacionais e são instituídas por meio de pareceres e resoluções;
- função consultiva: possui caráter de assessoramento, com emissão de pareceres aprovados pelo colegiado e encaminhados ao governo ou à sociedade, referentes a projeto e programas educacionais, legislação concernente à área, acordos e convênios;
- função deliberativa: envolve as decisões em questões específicas, conferindo ao conselho a decisão final sobre, por exemplo, a regulamentação do funcionamento do sistema de ensino, a legislação para o desenvolvimento de cursos, a emissão de diretrizes voltadas à Educação Infantil, dentre outras;
- função fiscalizadora: tem a função de fiscalizar o cumprimento de normas e a legitimidade de ações, aprovando-as, reprovando-as ou alterando-as;

- função mediadora: concede ao conselho o papel de mediação entre o Estado e a sociedade em favor da participação e compromisso de todos em prol dos direitos educacionais (Cury, 2006; 2011).

Cury (2006) faz menção à função normativa, destacando-a como a mais nobre, com formato capaz de distinguir um conselho de educação, sendo a função que ao se aproximar da organização da educação nacional por via da lei, permite interpretar e aplicar as determinações legais. Tal função “[...] é aquela pela qual um conselheiro interpreta a legislação com os devidos cuidados”. Um conselheiro não é um legislador no sentido próprio do termo, como o faz um deputado ou senador (Cury, 2006, p. 42), ele deve fazer estudos e investigações para realizar adequadamente as tarefas próprias de sua função sem descuidar do disposto em ordenamento jurídico.

Em seu desenvolvimento, a função normativa atribui a competência de emitir pareceres e resoluções compatíveis com a legislação. Assim, ela deve observar o ordenamento jurídico em vigor, especialmente a Constituição Federal, pois esta lhe confere validade. Cury (2006) explica que tal função provém do e através do poder legislativo sem deixar de cooperar com os outros poderes.

Podem ser considerados conselhos extra escolares, o Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Estadual de Educação (CEE), Conselho Municipal de Educação (CME), Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (CACSFundeb), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), Conselho do Transporte Escolar (CTE), Fórum Nacional de Educação (FNE), Fórum Estadual de Educação (FEE) e o Fórum Municipal de Educação (FME).

No Brasil, a criação do Conselho na estrutura da administração pública faz parte de um processo que lhe conferiu diferentes características e nomenclaturas, iniciado na Bahia em 1842, época em que foi instituído o primeiro Conselho de Educação, o chamado Conselho de Instrução Pública, porém não possuía caráter deliberativo nem representava espaço de decisão da comunidade (Bordignon, 2009), tendo diferentes composições, funções e nomenclaturas ao longo dos anos, tornando-se CNE em 1995, por meio da Lei nº 9.131/95, com atribuição normativa, deliberativa e de assessoramento junto ao Ministério da Educação.

Em nível de organização, o CNE está dividido em duas Câmaras: Câmara de Educação Básica (CEB) e Câmara de Educação Superior (CES), cada uma composta por doze conselheiros. Conforme a Lei nº 9.131/95, são considerados membros natos desse Conselho o Secretário de Educação Fundamental na CEB e o Secretário de Educação Superior na CES.

Os demais membros são escolhidos e nomeados pelo Presidente da República, geralmente a partir de uma lista de indicados para cada câmara, que são representantes de diferentes entidades da sociedade civil.

Nesse processo, cada câmara está envolvida com um tipo de consulta, assim a CEB recebe as indicações “[...] formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os docentes, dirigentes de instituições de ensino e os Secretários de Educação dos Municípios, dos Estados e do Distrito Federal” e a CES fica com as indicações “[...] formuladas por entidades nacionais, públicas e particulares, que congreguem os reitores de universidades, diretores de instituições isoladas, os docentes, os estudantes e segmentos representativos da comunidade científica” (Brasil, 1995, p.1).

O CNE, com as atribuições que lhe foram conferidas, deveria “[...] assegurar a participação da sociedade no aperfeiçoamento da educação nacional” (Brasil, 19995, p.1). Esse enunciado traz a expectativa de que sejam utilizados diversos mecanismos para garantir a participação nesse Conselho, o que não se realiza de forma transparente, já que na criação do conselho não fica designado qualquer instrumento de participação social.

Silva (2019) ao produzir a tese intitulada o Conselho Nacional de Educação e os mecanismos de democracia participativa, menciona que, nesse caso, a nomeação dos conselheiros é entendida como espaço de participação quando na verdade a nomeação tem caráter de representação. O autor menciona também a despreocupação do Regimento Interno em estabelecer mecanismos de participação popular.

Falaremos agora sobre o CEE. A Lei nº 4.024 aprovada em 1961, determinando as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, estabeleceu a institucionalização dos Conselhos Estaduais de Educação, confirmado a necessidade desses órgãos no sistema educacional brasileiro. Os Conselhos Estaduais de Educação figuram como órgãos de Estado, vinculados às Secretarias Estaduais de Educação, e foram criados objetivando orientar a política educacional dos estados.

De acordo com o artigo 10 da referida Lei, faziam parte dos CEEs os representantes dos diversos níveis de ensino e do magistério oficial e particular. Com a aprovação da Constituição Federal de 1988, a composição e funcionamento dos conselhos receberam novos contornos em virtude do princípio democrático de participação e representatividade da sociedade.

O CEE tem ação deliberativa assim como o CNE, contudo ainda que delibere sobre o estabelecimento de normas, não significa que tenha o poder de legislar, que é uma competência do Poder Legislativo. Porém, poderá colaborar com o Legislativo, oferecendo

dados e informações que importem ao processo de elaboração ou alteração das leis. Os instrumentos legais, como leis e portarias, emanadas do Legislativo estabelecem direitos, obrigações e objetivos sociais; já a definição de normas, processos e similares que visem à concretização dos objetivos presentes nas leis é atribuição do conselho no âmbito de sua esfera de ação.

#### Independente da esfera de atuação, os conselhos

[...] devem ser espaço e mecanismo operativo a favor da democracia e do exercício da cidadania, em todo e qualquer contexto sociopolítico. Eles podem se transformar em aliados potenciais e estratégicos na democratização da gestão das políticas sociais (Gohn, 2011, p. 109).

Quanto aos CMEs, suas funções são as mesmas atribuídas ao CEE, mudando apenas a esfera de atuação. Assim, o CEE trabalha junto à Secretaria de Estado de Educação e o CME junto à Secretaria Municipal de Educação. Eles são conselhos inseridos na definição das políticas educacionais, o que envolve, entre outras questões, a construção de unidades escolares, formação de professores, avaliação do desempenho escolar, compra de materiais e discussões/decisões diante de documentos importantes, como os Planos de Educação, realizando a mediação entre sociedade e Estado (sociedade política) (Lima, 2018).

É importante pontuar que apesar da atuação dos conselhos existirem nas cenas na história educacional desde o tempo do Brasil Império, os CMEs assumem uma nova perspectiva no instante em que os municípios alcançam certa autonomia na condição de entes federados com poder de instituir sistema de ensino e alcançar nova organização por meio de leis suplementares. Tal autonomia é mencionada no Artigo 18 da Constituição Federal de 1988 que assegura os municípios como entes federados autônomos. Cury (2004) lembra que antes os municípios eram considerados apenas subsistemas dos estados.

Até vigorar a Constituição de 1988, os conselhos de educação assumiram as funções consultiva, normativa, deliberativa e de assessoramento à secretaria de educação, compondo os sistemas estaduais de ensino com funções conferidas pelos conselhos estaduais em atendimento à Lei nº 5.692, aprovada em 1971, que institui a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

E o que muda no quadro das funções do conselho após a CF/88? Foram estabelecidas as funções de fiscalização e controle social tendo em vista o caráter mais participativo do conselho diante da necessidade de representar os interesses da sociedade, exigindo o acompanhamento das ações desenvolvidas (Brasil, 2004, p. 17).

Nesse contexto, Cury (2011) esclarece que os Conselhos de educação recebem atribuições variadas, em conformidade com os atos legais presentes em sua constituição. Enquanto órgãos dos sistemas de ensino, precisam garantir que as políticas educacionais se concretizem assumindo responsabilidades no âmbito de sua atuação.

Convém mencionar que, no processo de criação dos CME,

Somente os municípios que constituírem seus sistemas de ensino poderão – e deverão atribuir ao seu conselho municipal função normativa. Nos demais municípios, os conselhos poderão ter outras funções e ficarão subordinados às normas do respectivo Sistema Estadual de Ensino (Brasil, 2006, p. 40).

Sendo órgão público, integrante do Sistema Municipal de Ensino (SME) e fundamentado em instrumentos legais, o CME figura como agente mediador das relações entre o governo e a sociedade, apresentando-se como órgão colegiado com papel normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador, trazendo em sua essência uma representatividade social expressa em sua constituição, visto que abarca diversas representações da sociedade, inserindo-se como espaço de controle social, acompanhamento e avaliação das políticas públicas educacionais no município. Sousa (2019, p. 66) considera que

[...] a ideia principal é que, sendo CME [e também o CEE] um órgão representativo da sociedade, possa oferecer a sua contribuição, enriquecendo os debates e priorizando o atendimento à população. Sendo assim, é necessário se fazer um trabalho coletivo que possibilite a participação da sociedade com real poder de interferência nas ações educacionais, de modo a haver a descentralização do poder (Souza, 2019, p. 66).

Nesse sentido, os CMEs se inserem como espaços de participação social, e, portanto, em sua essência, precisam ser constituídos das diversas representações da sociedade incluindo os trabalhadores da educação, pais de estudantes, estudantes, representantes do executivo e da sociedade civil em geral e não somente da educação escolar. Os diversos setores e representações da sociedade, presentes na constituição do CME, possibilitam o seu caráter participativo e fiscalizador. Fica evidenciado que o CME constitui-se um mecanismo importante no processo de gestão democrática da educação.

Diante do exposto sobre os conselhos de educação, é possível dizer que, embora possam funcionar como um modelo apenas burocrático, eles são mecanismos capazes de proporcionar ações mais articuladas e orientar e definir as bases de uma ação política a partir dos espaços de decisão do poder. Teixeira (2004, p. 703) afirma que

se é certo que neles se cristalizaram modelos burocráticos e cartoriais de ação, que conflitam com as exigências da sociedade nesta passagem de milênio, também é correto reconhecer que os conselhos (...) constituem o espaço próprio de deliberações cuidadosas e refletidas. Se as funções técnicas que lhes foram atribuídas os afastaram da realidade cotidiana (...), a participação popular pode representar a oxigenação de seus tecidos, desde que assegurada à proporcionalidade adequada à manutenção de suas funções normativas, ao lado da dimensão política que deve iluminar as decisões que lhe são afetas.

Se os conselhos servem a outros fins que não aqueles as quais se destinam, também é verdade que se constituem instrumento importante, especialmente se a participação popular se concretizar de forma adequada, o que poderá, como indica o autor, oxigenar os tecidos que colocam em funcionamento as funções que lhe são conferidas.

Também atua nessa linha o CACS, que consiste em um conselho cuja função principal é realizar o acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)<sup>2</sup> nas diferentes esferas de administração.

O Fundeb foi criado em 2006 com vigência até 2020, mesmo ano em que foi criado o novo Fundeb por meio da Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, passando a funcionar como instrumento permanente no que tange ao financiamento da educação pública. Atualmente o Fundo é regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2017, s./p.).

Para fazer o acompanhamento dos recursos desse Fundo, o CACS é composto por um grupo de conselheiros formado por representantes do Poder Executivo municipal; representante dos professores da Educação Básica pública; representante dos diretores, representante dos servidores técnico-administrativos; representantes dos estudantes da Educação Básica pública dos pais dos estudantes.

A atuação do CACS está atrelada às suas atribuições que, além do acompanhamento do controle, distribuição e transferências dos recursos do Fundeb, envolve apresentar manifestação formal dos registros contábeis e dos demonstrativos gerenciais do Fundo; supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual nas diferentes esferas governamentais; supervisionar a realização do censo escolar anual; instruir com parecer as

---

<sup>2</sup> O Fundeb é composto por 27 fundos que recebem recursos de impostos e transferências dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Em cada um dos estados um percentual de 20% dos impostos é recolhido em conta única, que são recursos provenientes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto Territorial Rural (ITR), dentre outros. Esses recursos são distribuídos com base no número de alunos matriculados (Tcesp, 2022).

prestações de conta dos recursos do Fundeb a serem entregues ao respectivo Tribunal de Contas; acompanhar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (PNATE) e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos (PEJA) (Brasil, 2020).

Já o CAE está associado ao exercício do controle social sobre o Programa de Alimentação Escolar (PNAE), um Programa do Ministério da Educação. Faz parte dos objetivos do PNAE [...] “contribuir para o crescimento, a aprendizagem e a formação de boas práticas alimentares dos alunos, favorecendo a permanência na escola e a melhoria do desempenho escolar” (Brasil, 2017, p. 12). O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) é responsável por conduzir tal programa, sendo seus recursos repassados pelo Governo Federal, porém a administração do PNAE é feita pelos estados, municípios e Distrito Federal.

Nesse contexto, o CAE se institui como órgão colegiado de caráter fiscalizador, pois a atividade de acompanhamento que lhe é conferida deve ser realizada de forma independente, isenta da interferência do governo na análise da execução do PNAE. Esse conselho também possui caráter permanente, deliberativo e de assessoramento, ou seja, sua atuação é por tempo indeterminado e possui competência para decidir sobre determinadas questões ligadas ao PNAE, caracterizando-se como instância consultiva com o dever de fornecer informações e apresentar relatórios, quando solicitado (Brasil, 2017).

O CAE é composto por representantes do Poder Executivo, trabalhadores da educação e estudantes, entidades civis e pais de estudantes, totalizando sete membros titulares e seus respectivos suplentes, de modo que sua atuação está circunscrita ao âmbito dos municípios, dos estados e do Distrito Federal (Brasil, 2022). Ao acompanhar a execução do PNAE, o CAE tem como função principal “[...] zelar pela concretização da alimentação escolar de qualidade, por meio da fiscalização dos recursos públicos repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (Brasil, 2022, s./p.)”.

Além disso, faz parte de suas atribuições, analisar o Relatório de Acompanhamento da Gestão do PNAE; analisar a prestação de contas e emitir o Parecer Conclusivo; comunicar a quem de direito as irregularidades observadas; fornecer informações e apresentar, quando solicitado, relatórios do acompanhamento por ele realizado (Brasil, 2017b). Dessa forma, o CAE é um instrumento importante para a garantia de alimentação de qualidade nas escolas públicas.

Os Fóruns de Educação: FNE, FEE e FME também são tidos como conselhos, constituindo um importante espaço de diálogo entre sociedade civil e sociedade política

(Estado brasileiro) na busca pela garantia da gestão democrática. O processo de criação do FNE é fruto de uma trajetória de reivindicações da comunidade educacional, ganhando força a partir de 2010 com a realização da I Conferência Nacional de Educação (Conae) e sendo oficialmente instituído pela portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União em 16 de dezembro de 2010. Em 2014, por meio da Lei nº 13.005, o FNE foi estabelecido como uma das instâncias com competência para monitorar e avaliar periodicamente o Plano Nacional de Educação (PNE).

A finalidade do FNE é coordenar as conferências nacionais de educação, bem como de acompanhar e avaliar a implementação de suas deliberações; além de promover as articulações indispensáveis entre os fóruns de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Brasil, 2010, p.1). Faz parte das competências do FNE:

- I- Convocar, planejar e coordenar a realização de conferências nacionais de educação, bem como divulgar as suas deliberações;
- II- Elaborar seu Regimento Interno, bem como o das conferências nacionais de educação;
- III- oferecer suporte técnico aos estados, municípios e Distrito Federal para a organização e a realização de seus fóruns e de suas conferências;
- IV- Acompanhar e avaliar o processo de implementação das deliberações das conferências nacionais de educação;
- V- Zelar para que as conferências de educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estejam articuladas a Conferência Nacional de Educação;
- VI- Planejar e organizar espaços de debates sobre a política nacional de educação;
- VII- acompanhar, junto ao Congresso Nacional, a tramitação de projetos legislativos relativos à política nacional de educação;
- VIII- acompanhar e avaliar a implementação do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2010, p.1).

Tais competências apontam para a importância do FNE enquanto um órgão de caráter permanente, que possibilita o controle social das políticas públicas educacionais pela sociedade civil. É pertinente destacar que o Fórum Estadual de Educação (FEE) atua no âmbito do sistema estadual de ensino e o Fórum Municipal de Educação (FME) está circunscrito aos sistemas municipais de ensino; possuindo as mesmas funções e finalidades cabíveis ao FNE.

As conferências nacionais de educação, elaboradas pelo FNE ocorrem quadrienalmente, ocasião em que se avalia a execução do PNE e se apresentam contribuições para o plano de educação do próximo decênio. Tais conferências contam com a articulação das conferências estaduais, municipais, distritais e regionais de educação estruturadas por seus respectivos Fóruns (FEE e FME). Essa estrutura de funcionamento aponta para a importância de cada Fórum enquanto instrumento de comunicação entre a comunidade e o

poder público no tocante ao processo de elaboração dos Planos de Educação, bem como no acompanhamento de suas metas.

Tecidas essas considerações falaremos um pouco sobre os conselhos intraescolares, presentes no âmbito escolar, iniciando com os Conselhos Escolares (CEs). Os CEs, enquanto órgãos colegiados, representam a comunidade escolar na tomada de decisões de ordem pedagógica, administrativa e financeira, em um trabalho conjunto para a definição das ações que lhe são cabíveis (Brasil, 2004).

Dessa forma, os CEs devem dizer aos dirigentes o que a comunidade espera da instituição escolar, bem como o que deve ser feito no âmbito de sua atuação. Para falar em nome da comunidade escolar e local, esses Conselhos precisam ser plurais representando a diversidade que compõe a escola.

Drabach (2015) explica que os CEs são órgãos colegiados aptos a promoverem a expansão da democracia pela pluralidade que ele representa por meio dos sujeitos que atuam na escola, como: direção da escola, pais, representantes dos estudantes, professores e funcionários, possibilitando uma participação ativa na gestão da escola. A perspectiva democrática que deve perpassar os CEs está explícita no artigo 14, inciso II, da LDB, que apresenta como um dos mecanismos de gestão democrática a [...] participação da comunidade escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes (Brasil, 2023, p. 7).

Tal representatividade contribui para configurar os CEs como espaço público articulador de soluções para os problemas da instituição escolar, desestabilizando práticas autoritárias de gestão e promovendo cidadania. Nessa mesma linha de compreensão, Alves (2012, p. 83) escreve:

[...] como espaço privilegiado da prática da participação da vivência de experiências democráticas, o Conselho Escolar pode ser considerado local, por excelência, de promoção e exercício de cidadania, ao atuar como mobilizador da escola e da comunidade e como promotor de alternativas tanto para a garantia como para a efetivação do direito de todos à educação básica escola. [...] Mais do que favorecer as relações entre pais/professores/alunos/gestores/comunidade, esse Conselho pode ser uma mediação concebida pelos atores locais para o devido exercício de direitos e deveres ligados à transformação de relações sociais e a processos de emancipação.

Paro (2001) comenta sobre as dificuldades que os CEs encontram para atuarem como espaço de decisão pública. Para o autor as dificuldades estão associadas à organização do poder no interior da escola e ao fato de que o Conselho trabalha de forma desarticulada de questões mais amplas que envolvem a instituição escolar, assumindo um perfil mais burocrático, constituindo-se, por vezes, mais uma tarefa sob a responsabilidade do diretor.

Contudo, os CEs são instrumentos importantes no processo de democratização da educação, possibilitando o aprendizado de relações horizontais e mais democráticas, permitindo à comunidade acompanhar e decidir sobre a educação por ela recebida, contribuindo para que a gestão democrática da escola seja uma realidade.

Esses conselhos se tornam mais fortes quando a escola potencializa outros espaços de participação, como é o caso da Associação de Pais e Mestres (APM), o Grêmio Estudantil (GE) e o Conselho de Classe (CC).

Viana e Mariotini (2019) esclarecem que a APM é uma importante associação sem fins lucrativos onde participam pais, estudantes, professores a partir de um conjunto de interesses comuns e com personalidade jurídica própria. A APM possui estatutos que orientam o seu funcionamento como instância representativa e possibilitam a participação da comunidade escolar e local dos processos de discussão e decisão no seio da instituição escolar. Dessa forma, a APM deve se constituir um elemento apoiador da gestão da escola nas tomadas de decisão e no processo de investimento financeiro que envolve a escola.

É imprescindível o envolvimento dos pais nos movimentos de legitimidade legal da comunidade escolar como os conselhos. Libâneo escreve que,

A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente, os pais e outros representantes participam do conselho de escola, da associação de pais e mestre (ou organizações correlatas) para preparar o projeto pedagógico-curricular e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços prestados (Libâneo, 2004 pág. 144).

Pelo espaço que representa, a APM é uma importante auxiliadora da escola pública, podendo contribuir para a concretização da gestão democrática, visto que esse é um processo que atravessa o cotidiano das escolas e, para além do alcance de um princípio constitucional, traduz-se em um anseio da coletividade escolar (Viana; Mariotini, 2019).

Semelhante à APM, o GE é uma organização sem fins lucrativos, porém destinada aos estudantes. Os estudantes possuem uma história de atuação no Brasil. Ribeiro (2008, p. 5) lembra que “[...] o Movimento Estudantil foi atuante, antes mesmo da criação da UNE (União Nacional dos Estudantes) em 1937 e de sua legalização em 1942, pelo então presidente Getúlio Vargas”.

A participação dos estudantes começou a ser registrada em 1710, quando uma multidão de jovens de diferentes colégios e conventos se manifestou em defesa do país quando da invasão de mil soldados franceses no Rio de Janeiro. Em anos posteriores, os estudantes passaram por várias organizações e momentos de desarticulação e fortalecimento, contando com entidades representativas como a Fundação da Federação de Estudantes

Brasileiros em 1901, a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES) em 1948. Contudo, a UNE é a instituição que tem alcançado maior representatividade junto aos estudantes (Roitman, 2016; Moura, 2010).

Na década de 1990, o GE passou a adquirir novo fôlego, especialmente a partir da Conferência Nacional de Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia. Na ocasião foi indicada como uma das prioridades da Educação Básica a atuação de entidades representativas da comunidade escolar e se adequam nesse contexto, por exemplo, o GE, a APM e o CE (Moura 2010).

Concordamos com a afirmação de que os GE

[...] cumpriram sempre um importante papel na formação e no desenvolvimento educacional, cultural e esportivo da nossa juventude [...]. As atividades dos Grêmios Estudantis representam para muitos jovens os primeiros passos na vida social, cultural e política (Paraná, 2012, p. 7).

O GE permite novos passos a partir de relações perpassadas pelo diálogo, provocando a interação entre os estudantes e a comunidade escolar e local, potencializando o aprendizado da convivência e o exercício da cidadania. Assim, para a concretização da gestão democrática, é necessária a atuação do Grêmio Estudantil pelo potencial que carrega enquanto instrumento que promove a participação na tomada de decisões, planejamento e avaliação de ações na escola.

Quando uma vontade coletiva se fortalece e se expressa de forma organizada, ela tem o potencial de desafiar as relações de poder desiguais. A ausência ou a fragilidade desse tipo de manifestação pode oferecer espaço para o domínio de interesses particulares, por isso, estimular a participação, o debate público e a organização popular são elementos preciosos na consolidação de uma sociedade democrática. Dessa perspectiva, compreendemos que a vontade coletiva se forja em espaços de participação, nas organizações da sociedade civil e através de mecanismos como o grêmio estudantil.

O Grêmio constitui uma oficina para o exercício da participação de forma democrática. Os estudantes aprendem a eleger seus representantes, a participar de assembleias, a apresentar propostas e a fiscalizar a atuação da diretoria do Grêmio. Esse aprendizado de mecanismos democráticos é fundamental para a formação de cidadãos conscientes e engajados, capazes de participar ativamente da vida política em níveis mais amplos. Essa experiência de participação e de controle sobre as decisões que afetam suas vidas contribui para a emancipação, pois desenvolve a autonomia e a capacidade de decisão.

Não podemos deixar de mencionar os CC, também considerados órgãos colegiados. No exercício de suas atribuições, tais conselhos reúnem professores, gestores, coordenadores, pais e ou estudantes para discutir sobre os problemas enfrentados e as soluções possíveis, assim como planejar e decidir sobre o desempenho pedagógico desses últimos (Papi, 2015).

Como explica Dalben (2004, pg. 16), “o conselho de classe guarda em si a responsabilidade de articular os diversos segmentos da escola e tem por objeto de estudo a avaliação da aprendizagem e do ensino, eixos centrais do trabalho escolar”, caracterizando a ampliação da democratização da gestão na escola.

Ademais, como mostra Mendonça (2000, p.226),

[...] qualquer que seja o nível de sua organização e de seu funcionamento, os colegiados seriam uma potencialidade a ser explorada, uma possibilidade de originar uma gestão democrática genuína, propiciadora de processos de participação direta e de ampliação da conscientização dos indivíduos e dos grupos que eles fazem parte (Mendonça, 2000, p. 226).

Tais colegiados permitem aprender a exercer a cidadania em um processo que possibilita a “[...] implementação de uma nova cultura nessas instituições, por meio do aprendizado coletivo e do partilhamento do poder” (Brasil, 2004a, p.45). Os conselhos tanto em nível de sistema quanto no âmbito escolar devem ser espaço e mecanismo em prol da democracia, constituindo-se em instância potencialmente capaz de fortalecer o processo de democratização da gestão da educação.

Os conselhos possuem uma estrutura que conta com a presença da sociedade civil, vinculada ao Estado, mas, as funções que lhes são atribuídas serão efetivadas na perspectiva da classe trabalhadora se contemplarem uma participação sólida da sociedade civil em busca de um projeto coletivo e igualitário de educação. Assim, será possível o controle social enquanto controle das ações do Estado pela sociedade civil, permitindo que os cidadãos definam critérios e parâmetros norteadores da ação pública. Nesse sentido, é necessário que os órgãos representantes da sociedade no cenário educacional como os conselhos de educação funcionem “[...] como ponte, mediador do diálogo entre as aspirações da sociedade e o governo [...]” (Lima, A., 2018, p. 7).

Os conselhos em nível de sistema de ensino devem fazer o controle social das políticas públicas educacionais, como no caso dos planos de educação cujas estratégias e metas devem ser acompanhadas, o que inclui “[...] acompanhamento e verificação das ações dos gestores públicos em todos os níveis (federal, estadual e municipal), por meio da participação da sociedade, que deverá também avaliar os objetivos, os processos e os resultados dessas ações” (Valle, 2008, p. 66).

Esse tipo de controle não se reduz a medir os objetivos e resultados de uma política pública educacional, pois constitui-se na oportunidade de questionar e mesmo interferir no que está sendo posto pelo Estado, sendo a oportunidade de redefinir a “coisa” pública para arrefecer a consolidação hegemônica, cujo ponto de interesse se encontra no mercado e na acumulação de capital, configurando-se em uma possibilidade de luta contra-hegemônica da sociedade civil.

Há tal possibilidade no Estado capitalista porque ele configura-se como um espaço de disputas, de lutas e também lugar de possibilidades, de intervenções. O Estado constituído pela sociedade política e sociedade civil, como já mencionado, é lugar de contradição e de luta entre classes sociais.

Gramsci (1999, p. 320) nos ajuda a entender que a “[...] realização de um aparelho hegemônico, enquanto cria um novo terreno ideológico, determina uma reforma das consciências e dos métodos de conhecimento, é um fato de conhecimento, um fato filosófico”. Assim as forças hegemônicas do momento buscam dar forma ao Estado usando de fundamentos ideológicos que sustentem e tornem legítimas as suas posições.

Desta feita, para que os mecanismos de gestão atuem na perspectiva da gestão democrática da educação, é preciso que a sociedade civil - com a incumbência ideológica e hegemônica - esteja a serviço das classes subalternas, referendando uma nova hegemonia, e se contraponha a consolidação de um Estado que objetiva a manutenção da divisão de classe e a legitimação de uma classe sobre a outra, Estado esse já referendado pela sociedade civil e pela sociedade política que agem a serviço da classe dominante.

Diante do exposto, é possível dizer que os conselhos de educação atuando na perspectiva da gestão democrática e enquanto espaço de participação social contribuem para a descentralização do poder, tornando os sujeitos partícipes nos projetos sociais, o que é importante visto que a gestão democrática não ocorre por simples concessão dos que possuem o poder, mas como resultado de lutas sociais e conquistas que devolvem aos sujeitos sociais um papel que lhe é próprio, o de feitores da história.

Nessa perspectiva, a participação via conselho favorece o crescimento da consciência crítica, da superação do senso comum e a reforma da consciência. Para Gramsci (1999), esses elementos são importantes para robustecer o poder de reivindicação e a preparação para o exercício do poder, instrumentalizando, assim, o povo para o controle das autoridades e o combate à hegemonia dominante.

O autor coloca a organização do trabalhador, por meio de conselho, como caminho para a superação do Estado burguês, pois tal organização produz consciência de classe,

elemento esse indispensável para a atuação nos embates hegemônicos entre classe trabalhadora e burguesia (Gramsci, 1981). Assim, vemos o conselho também como ferramenta que pode contribuir para suprimir a diferença de classe.

A sociedade civil elabora e difunde as ideologias por meio do direcionamento político e do consenso utilizando para tanto aparelhos privados de hegemonia como as instituições de ensino, os partidos, meios de comunicação, as instituições sociais, onde também estão inseridos os conselhos de educação. Nessa acepção, os conselhos fazem a diferença ao assumirem uma representatividade plural em prol de lutas e defesas públicas, contribuindo, assim, com o processo de emancipação humana e a construção da contra-hegemonia.

De outra frente, os mecanismos de gestão ao se movimentarem com uma concepção de gestão gerencial promovem uma participação atrelada à defesa de interesses restritos, sem ligação com os problemas estruturais na qual a sociedade está imersa. Dessa maneira, a classe dominante manterá seu direcionamento político sem alteração no terreno ideológico, minando as possibilidades de uma reforma da consciência e fortalecendo sua hegemonia.

Estudos sobre a gestão democrática da educação, realizados por Apple (2018), Peroni (2012), Paro (2016), Saviani (2017) e Oliveira (2015a) indicam que a concepção de gestão gerencial como modelo inserido em políticas neoliberais, de interesse capitalista, pode obscurecer o processo de desenvolvimento da gestão democrática em decorrência das exigências do cenário econômico e político e seus condicionantes advindos do contexto internacional. Dessa forma o modelo gerencial não produz democratização da gestão, mas a precariedade, desmonte e sucateamento da educação (Silva; Rodrigues; Fernandes; Alves, 2020).

De modo semelhante, Palú e Souza (2021), em seus estudos, perceberam que a gestão da educação cada vez mais incorpora as orientações e características do setor empresarial e seus princípios mercadológicos, e o faz na medida em que assume uma concepção de gestão gerencial, levando ao esvaziamento da concepção de gestão democrática, servindo assim à conservação das relações sociais existentes.

Entender como os modelos de gestão em destaque interferem na atuação dos mecanismos de gestão favorece a produção de conhecimento capaz de subsidiar e fundamentar o coletivo social no processo de intervenção da lógica excludente do capital e a construção de um novo projeto de sociedade.

Vale dizer que a implantação e o fortalecimento dos conselhos intra e extraescolares acima apresentados, com exceção do CC, configuram-se como estratégias da meta 19 do PNE (2014-2024), destinada a gestão democrática da educação, o que denota a garantia de tais

conselhos na normatização educação educacional, bastando os sistemas de ensino estaduais e municipais os implementarem.

Compreendemos que se os conselhos forem cooptados ou tiverem sua participação esvaziada, limitando-se a chancelar decisões pré-estabelecidas pelo Estado ou pela classe dominante, eles funcionam como aparelhos de reprodução da hegemonia dominante. Nesse cenário, a sociedade civil que os compõe acaba por referendar o status quo, contribuindo para a manutenção da divisão de classes e a legitimação do Estado que age a serviço dos interesses dominantes. Isso se alinha com uma gestão gerencial, onde a participação da sociedade civil é apenas formal, na execução de tarefas, e o foco está nos resultados e parâmetros definidos centralmente. A presença da sociedade civil seria mais um mecanismo de legitimação do que de transformação.

Contudo, o texto ressalta o potencial dos conselhos de atuarem na perspectiva da gestão democrática. Isso exigiria que a sociedade civil, especialmente os representantes das classes subalternas, utilizassem esses espaços para uma incumbência ideológica e hegemônica que desafiasse a ordem estabelecida.

Ao promover uma participação sólida e buscar um projeto coletivo e igualitário de educação, os conselhos de educação podem contribuir para a superação do senso comum através do debate e da formulação de propostas que transcendem as ideias impostas pela classe dominante, favorecendo o crescimento da consciência crítica e robustecendo o poder de reivindicação ao organizar a classe trabalhadora e produzir a consciência de classe, se tornando os conselhos uma ferramenta para os embates hegemônicos.

### **1.5 A eleição de diretores: um mecanismo necessário à gestão democrática**

A eleição de diretores é um dos pilares da gestão democrática da educação refletindo o compromisso de uma organização com transparência e participação. Não significa a simples escolha de um líder, pois a eleição pode ser considerada a voz da comunidade escolar ganhando materialidade, permitindo que todos os membros sejam colaboradores e tenham voz na definição dos rumos da instituição de ensino.

Sobre o provimento para o cargo de diretor em instituições públicas, Paro (2003) explica três formas principais, quais sejam: nomeação, concurso e eleição.

A nomeação, embora ainda comum, recebe críticas. Por estar frequentemente ligada à interesses políticos, ela carrega as marcas do clientelismo, comprometendo a autonomia e a imparcialidade da gestão escolar. Em contrapartida, o concurso público é visto como uma alternativa mais objetiva e justa. Como aponta Paro (2003), suas principais virtudes são a

objetividade, a capacidade de coibir o clientelismo e a possibilidade de avaliar o conhecimento técnico dos candidatos.

Por sua vez, a eleição de diretores é apresentada como a categoria que melhor se alinha aos princípios da democracia. O autor a considera um instrumento potente para promover a gestão democrática, pois envolve a comunidade escolar no processo de escolha. No entanto, Paro (2003) ressalta que a eleição, por si só, não é uma solução mágica. Ela não garante automaticamente uma gestão democrática, mas é um dos fatores essenciais para que essa democratização se concretize. A capacidade de gerar mudanças na escola depende de um equilíbrio de forças e da participação ativa de todos os envolvidos e não apenas do processo eleitoral.

Paro (2003) argumenta que esse processo impede que políticos se aproveitem de sua influência para interferir na escolha do diretor, minimizando o clientelismo, uma prática que só pode ser superada com a participação ativa da comunidade escolar. Assim, a eleição direta é uma ferramenta essencial para garantir que a gestão da escola esteja alinhada aos interesses da comunidade, e não a interesses partidários.

Diferentemente de modelos como a nomeação ou o concurso público, que frequentemente geram um compromisso maior com o Estado, a eleição fortalece a conexão do diretor com os servidores e usuários da escola. Essa proximidade pode se tornar uma força articulada, permitindo que o diretor em colaboração com a comunidade cobre do poder público, recursos e novas ações em prol de melhorias no âmbito da escola.

De maneira semelhante, na análise de Dourado (2006), a maneira como um diretor assume o cargo não determina, por si só, o estilo de gestão que será implementado. No entanto, o processo de seleção certamente influencia o seu desenvolvimento. Para o autor, é um erro considerar a eleição como o ponto final da democratização escolar.

Conforme Dourado (2006), o processo eleitoral pode variar: pode envolver apenas uma parte da comunidade escolar ou todos os seus membros, como pais, alunos, professores e funcionários; pode ter limitações que afetam a transparência e a fluidez do processo. Além disso, o autor destaca que a eleição pode ser combinada com outros critérios, como provas, apresentação de planos de trabalho, concursos, entrevistas ou indicações. Quando a seleção de diretores utiliza dois ou mais desses mecanismos, ela é classificada como uma modalidade mista ou esquema misto.

É essencial que os processos participativos dessa natureza sirvam para descentralizar o poder dentro da escola, isso também coopera para a melhoria da qualidade do ensino e aprendizagem e das condições de trabalho da comunidade escolar. Para tanto, a participação

deve se tornar um exercício contínuo, e não um evento isolado, permitindo que as decisões sejam tomadas de forma horizontal.

No âmbito normativo, a Meta 19 do PNE (2014-2024) menciona, entre outros elementos, a participação da comunidade escolar na nomeação de diretores e diretoras de escola, enfatizando a importância de garantir a gestão democrática em todas as escolas públicas de educação básica, nesse sentido o processo eleitoral é uma das principais ferramentas para atingir esse objetivo. Lembrando que a Meta 19 estabelece a necessidade de assegurar, em dois anos, a gestão democrática da educação em todas as escolas públicas.

De um lado, o PNE busca estabelecer a gestão democrática ao defender a participação da comunidade escolar na escolha dos dirigentes. Essa abordagem resgata a ideia da Conae 2010, que via a eleição de diretores como um mecanismo fundamental para democratizar as escolas.

No entanto, o PNE também incorpora uma visão de gestão gerencial. Isso se manifesta através da introdução de critérios técnicos de mérito e desempenho como veremos no Capítulo II ao tratarmos do PNE (2014). A inclusão desses elementos que remetem à meritocracia, competitividade e foco em resultados é vista por Santos e Alves (2017. P. 33) como um “maquiamento da gestão democrática”, onde a aparência de participação popular esconde uma lógica de gestão baseada em eficiência e indicadores.

Contudo, a eleição direta para diretores é um passo fundamental para a gestão democrática no âmbito na educação, pois permite que a comunidade escolha o profissional que melhor represente seus interesses. No entanto, é um equívoco considerá-la a única garantia de democratização. A eleição direta de diretores, quando perpassada por uma concepção de gestão gerencial, é frequentemente moldada pela lógica da eficiência e produtividade, importada do setor privado, de modo que o foco se desloca da participação democrática ampla para a competência técnica do candidato. Dessa forma, a autonomia da escola fica em segundo plano e a eleição tende a conferir legitimidade ao gestor para implementar ações centralizadas.

A eleição é apenas um ponto de partida. Para ser democrática, a gestão escolar precisa ser sustentada em outros mecanismos como a participação ativa, pois, comunidade deve ter voz e poder decisório em órgãos como o Conselho Escolar, o Grêmio Estudantil e a APM (Associação de Pais e Mestres); Projeto Político-Pedagógico (PPP) Coletivo que deve ser construído de forma colaborativa, refletindo os anseios de toda a comunidade; transparência e descentralização, incentivando o trabalho em equipe e a autonomia de todos.

No próximo capítulo tratamos da gestão democrática no marco normativo nacional, com destaques para a Constituição Federal de 1988, a LDB, o PNE (2001-2011) e o PNE (2014-2014), inclusive abarcando nesse último tal inserção. O propósito é apreender como a gestão educacional é apresentada nos referidos marcos.

## CAPÍTULO II

### **A GESTÃO EDUCACIONAL NO BRASIL: AVANÇOS NO MARCO NORMATIVO PARA A GESTÃO X INTRODUÇÃO DA REFORMA DO ESTADO**

O capítulo objetiva abordar o marco normativo da gestão da Educação Básica em âmbito nacional a partir da Constituição Federal de 1988 – momento em que pela primeira vez no país a gestão democrática da educação é abarcada na legislação educacional, sendo reafirmada na LDB e nos Planos Nacionais de Educação –, destacando os contornos assumidos por essa gestão no contexto de ampliação do neoliberalismo no Brasil, incluindo os programas voltados à gestão educacional no período de 1994 a 2016, no intento de mostrar como a referida gestão tem sido tratada na política educacional brasileira, nesse período. A intenção não é fazer um relato detalhado das ações e programas, mas observar como a gestão educacional neles se apresenta.

Para realizar tal abordagem, baseamo-nos em autores como Adrião e Camargo (2007), Alves (2015), Castro (2008), Dourado (2010), Minto (2010), Moraes (2014), Peroni (2003) e Peroni e Flores (2014). O capítulo demandou ainda a realização de uma pesquisa documental, para tanto. Desta feita, utilizamos como fontes documentais a Constituição Federal de 1988, da LDB, o PNE (2001-2011) e o PNE (2014-2014).

Iniciamos abordando a gestão da Educação Básica no plano normativo, a fim de apreender alguns elementos que contribuem para a compreensão dos contornos assumidos pela gestão educacional nesse plano, considerando a conquista da gestão democrática enquanto princípio e o contexto da ampliação do neoliberalismo no Brasil.

#### **2.1 A introdução da gestão democrática no plano normativo**

A década de 1980 apontava para um movimento que se organizava em função da busca pela redemocratização do país. A democracia já era requerida pelos pioneiros da educação na década de 1930, sendo retomada na década de 1950 no ensejo dos movimentos pela educação popular. Mas, foi em meados da década de 1970 e 1980, que o país presenciou uma intensa mobilização social e política.

Conforme Adrião e Camargo (2007), o Estado autoritário que vigorou no Regime Militar (1964-1985), passou a ser alvo de críticas que ganharam expressão em movimentos populares e na organização sindical, ansiando por transparência na atuação do Estado e pela criação de espaços reais de participação. Nas palavras de Minto (2010, p.179), o clima

suscitado pela probabilidade “[...] do fim da ditadura reacendeu os movimentos sociais, e com eles inúmeras reivindicações sociais, inclusive quanto à condução democrática do Estado e de suas políticas”. Podemos perceber com Mintos (2010) que a probabilidade do fim da ditadura foi uma catalisadora para o ressurgimento e intensificação dos movimentos sociais.

O Estado no sentido ampliado é atravessado por forças antagônicas que concorrem para o alcance do consenso, da direção política e da hegemonia. Ao mesmo tempo em que funciona como instrumento para a dominação de uma classe sobre outra, também é palco de conflitos em que a classe dominada entra na disputa pela construção da contra hegemonia.

Assistiu-se a uma mobilização social que através de debates, greves e manifestações públicas de diversos setores da sociedade conseguiu colocar no alvo das críticas a estrutura autoritária de dominação a qual estavam submetidos. O país presenciou,

[...] os primeiros grandes movimentos grevistas; o movimento das 'Diretas Já' pelo retorno de eleições para governantes; a conquista da liberdade de organização partidária, entre tantas outras ações no campo trabalhista, político e social, configura um clima por maior participação e democratização das várias esferas da sociedade brasileira, incluindo-se a organização do próprio Estado (Adrião e Camargo, 2007, p.63).

Naquele momento, o Estado voltava-se às políticas sociais em resposta às reivindicações da sociedade civil organizada. Foram desenvolvidas ações para a promoção da participação dos sujeitos bem como pela democratização educacional. Gohn (2012) menciona que esse foi um período cujas manifestações populares contribuíram para o lumiar de um novo pensamento sobre a educação, apesar dos ditames dos interesses dominantes.

Entraram em cena diferentes organizações sindicais e acadêmicas, levando o Estado a expandir o número de vagas, instituindo instrumentos democratizantes, incidindo na eleição de diretores, criação de CE deliberativos, reorganização do GE e construção coletiva do projeto político pedagógico [PPP] das escolas. Esse processo aponta rupturas, corroborando a “[...] perspectiva de ampliação do espaço público e da escola pública, gratuita, laica, unitária e universal” (Frigotto, 2003, p. 54-57).

Aquele foi um momento que ofereceu visibilidade ao debate em torno da gestão e das políticas públicas no campo educacional, por meio da atuação de entidades e associações que promovem importantes espaços de discussão, como conferências e fóruns.

Nesse processo, a IV Conferência Brasileira de Educação (CBE) de 1986 que discutiu “A democracia e a Constituinte” teve papel marcante. Organizada pela Associação Nacional de Educação (ANDE), Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (Anped) e pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), a CBE levou os

princípios reivindicados à época para a agenda do debate constitucional e reuniu diferentes entidades e profissionais da educação servindo de motor para o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP).

A Conferência teve grande efeito sociopolítico com a elaboração de uma Carta na plenária final, onde convocava os educadores a se organizarem para exigir medidas em prol da democratização da educação. Em outra frente, esses movimentos buscavam a publicização do Estado, a fim de que houvesse transparência nos procedimentos por ele adotados e consolidasse, na perspectiva democrática, a gestão feita pelo próprio Estado (Adrião; Camargo, 2007).

Essas proposições passaram a ganhar força no campo educacional e a gestão democrática da educação passou a ganhar visibilidade no Brasil, mantendo-se no centro do debate. Desta feita, a luta e os acontecimentos em prol da democratização e dos direitos sociais mencionados favoreceram a institucionalização da gestão democrática como princípio estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/88), Artigo 206, inciso VI (Brasil, 1988). Foi a primeira vez que o princípio da gestão democrática ganhou status constitucional, alargando a compreensão de educação e instituindo-a como direito social inalienável, trazendo a possibilidade de participação da comunidade, oportunizando-a a protagonização na educação escolar, com possibilidade de transformação e emancipação humana.

A partir dessa década, o país vivenciou um momento histórico diante da esperança de se consolidar como um Estado Democrático de Direito (Moraes, 2014). Contudo, ao passo em que o país reafirmava legalmente o princípio da gestão democrática também abria caminho às organizações multilaterais<sup>3</sup> de orientação neoliberal trazendo implicações sobre os programas de governo, como veremos a seguir.

## **2.2 A gestão educacional frente à abertura política do país e a busca pela reforma do Estado**

Após um período de lutas e avanços em torno da democratização da educação, o país sofreu políticas de ajuste e reformas. Lembrando que são políticas seguidoras de um modelo econômico neoliberal, que não associa a crise ao modelo econômico, mas, ao Estado. Alimentado por essa visão, o Projeto de Reforma do Estado direcionado pelos organismos

---

<sup>3</sup> Organizações multilaterais são instituições públicas vinculadas à Organização das Nações Unidas (ONU), podendo ser Instituições Financeiras Multilaterais (IFMs), entre outras, ou humanitárias, como a Organização das Nações Unidas Para a Educação Ciência e Cultura (Unesco).

internacionais propagou a ideia de que as políticas sociais não são serviços exclusivos do Estado, podendo ser executadas por organizações públicas não estatais ou privadas.

Peroni (2004) explica que permitir a execução das políticas sociais por organizações públicas não estatais ou privadas foi considerado fundamental no âmbito das reformas educacionais, sendo que os projetos de política educacional também se alinhavam à proposta de superação da crise econômica. Assim, essa descentralização passou a ser vista como uma estratégia necessária.

Nesse processo, a ideologia neoliberal ganhou espaço na educação com princípios que associam a educação ao desenvolvimento econômico, ocorrendo a integração das organizações educacionais à lógica das leis do mercado na esfera econômica e financeira. Frigotto (2001, p. 128-129) nos ajuda a compreender essa ideia destacando que a educação nesse contexto passou [...] “a ser evocada como instrumento de modernização”.

Na perspectiva neoliberal, a aproximação entre educação e reestruturação produtiva oferece suporte ideológico para os programas e projetos inerentes às reformas no âmbito educacional. Era necessário qualificar recursos humanos para alcançar o desenvolvimento das nações e a máquina estatal estaria na gestão dessa qualificação que, por sua vez, exige formação institucionalizada, cujo usufruto é privilégio do capital.

De acordo com Bruno (2011), no capitalismo, o real consumidor da qualificação da força de trabalho é o capital e a qualificação se traduz na capacidade de trabalhar. A capacidade de trabalho é explorada pelo capitalista tendo assim valor de uso, enquanto para o trabalhador é mercadoria alienável com valor de troca, “[...] daí ser do interesse do capitalista controlar os processos formativos, que devem produzir capacidade de trabalho dentro de certos padrões exigidos pela organização do trabalho e pela tecnologia utilizada”, o que envolve conhecimento e disciplina (Bruno, 2011, p. 556).

No Brasil, os ajustes de cunho neoliberal se mostraram mais visíveis com a eleição do Presidente Fernando Collor de Mello em 1990 (governo Collor). O então presidente ao aderir à Declaração de Jomtien aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, onde ao lado de outros países se comprometeu a assegurar Educação Básica de qualidade para as crianças, jovens e adultos, iniciou o processo de abertura política do Brasil, trazendo à tona seu plano de estabilização e reforma econômica. Iniciaram-se, então, os ajustes que, ao lado das reformas anunciadas naquele momento, passaram a ter prioridade na agenda dos países da América Latina. Nesse contexto, reformas modernizadoras alcançaram espaço.

O então governo zelou em seguir um programa de privatizações e flexibilização do monopólio estatal, com uma política de desestatização, desregulamentação e abertura ao

capital estrangeiro, ajuste fiscal e Mercosul, reformas na previdência social, bem como na educação e na saúde. Contudo, tais políticas não encontraram a pretendida ressonância em bases políticas e sociais em virtude dos movimentos em prol da democratização (Lanoni, 2009).

O governo Collor estruturou suas propostas para educação no Programa Setorial de Ação na área de Educação, propondo situar o país na revolução tecnológica propagada naquele momento. Implantou os programas: Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania (PNAC); Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae); Programa Nacional de Material Escolar (PNME) e o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD). Esses programas não lograram êxito devido a não disponibilização de recursos e às falhas na gestão. Mesmo com algumas condições básicas à sua implementação, não possuíam objetivos, metas e estratégias claras (Padilha, 2015).

A gestão democrática era anunciada através de mecanismos que propunham uma gestão educacional mais participativa, envolvendo segmentos sociais no planejamento e fiscalização dos recursos destinados à educação. Nesse contexto, iniciou-se a parceria junto ao setor privado.

O governo realizou ainda a descentralização do fornecimento da merenda escolar, na adaptação do material didático às realidades regionais, na necessidade de difundir o compartilhamento entre União, estados e municípios, ficando a União responsável por coordenar a elaboração da política educacional (Alves, 2015).

As transformações prometidas na educação brasileira buscavam qualificação adequada dos recursos humanos de maneira a atender as exigências da modernidade. Por meio do Plano de Reconstrução Nacional, o governo Collor assumiu o compromisso de reestruturar o Ensino Fundamental, expandir a rede escolar, organizar um novo modelo de formação docente, alterar o financiamento educacional, ampliar a oferta de Educação de Jovens e Adultos, reestruturar os modelos de gestão, além de outras ações (Mello, 2008).

Ademais, algumas tecnologias passaram a compor as propostas de governo como a gestão de Qualidade Total no âmbito da educação que, propagando a melhoria da educação, adotou diretrizes gerenciais fundadas na racionalidade econômica, voltadas para a produtividade; na eficiência; na eficácia; na criatividade; desenvolvimento individual, vendo na competição um método para que esses princípios fossem robustecidos (Alves, 2015).

Nesse período governamental, o Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Público de 1º Grau, implantado em 1988, passou por alterações se tornando em 1990 o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB), respondendo às proposições contidas na agenda na

Declaração Mundial de Educação para Todos (Declaração de Jomtien<sup>4</sup>). Em suma, o quadro relatado que inclui a modernização da educação, a descentralização, a Gestão de Qualidade Total e a sistemática de avaliação da Educação Básica em nível nacional, indicam a parceria público privada e a introdução dos princípios de gestão gerencial no âmbito da gestão educacional.

Apesar do fervoroso movimento pela democratização da educação que marcava o cenário político brasileiro, o governo Collor, diante da abertura política, passou a assumir compromissos da agenda internacional de educação, introduzindo princípios de gestão gerencial ao assinalar, por exemplo, a parceria público-privada e ao propor a Qualidade Total e o SAEB, ficando em segundo plano a efetivação da gestão democrática e a busca por uma educação voltada à cidadania e aos anseios a comunidade.

Conforme Alves (2015, p. 48), esse governo fracassou no desenvolvimento de suas propostas, pois suas ações proporcionaram o aumento do desemprego, da economia informal e da subtração salarial causando “[...] processos de exclusão social, elevação da pobreza e desigualdade social, bem como de estagnação do país naquele momento histórico [...]”, o que contribui para a organização de um conjunto de denúncias que fortaleceram o processo de impugnação do mandato do governo Collor, que foi destituído do poder em dezembro de 1992, com isso, assumindo o executivo federal o vice-presidente Itamar Franco.

Ao assumir a presidência, o governo de Itamar Franco (1992-1994) continuou com algumas ações existentes no governo anterior como o Pnae, PNLD, Programas de Assistência aos Alunos. Nesse período, foi criado o Programa Nacional do Transporte Escolar (PNTE). Também baseou suas propostas educacionais no debate internacional em torno da educação, que culminou na criação do Plano Decenal de Educação para Todos. Assim, as diretrizes governamentais para a gestão da educação foram apresentadas no Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003, documento chave das políticas educacionais voltadas para a Educação Básica, com foco no Ensino Fundamental. Sua elaboração foi coordenada pelo MEC tendo a colaboração de diversas entidades e do Sindicato dos Profissionais de Educação, fazendo parte das respostas aos compromissos internacionais firmados a partir da participação do país na Conferência Mundial de Educação para Todos (Alves, 2015).

O Plano Decenal de Educação para Todos buscava a universalização do acesso à Educação Básica com o mínimo de qualidade, bem como a implantação de novas formas de

---

<sup>4</sup>Declaração de Jomtien - foi uma Declaração aprovada na Conferência Mundial sobre Educação para todos, realizada em Jomtien na Tailândia, em 1990, buscando firmar o direito à educação para todos e mobilizar esforços para que as necessidades básicas de aprendizagem fossem garantidas

gestão nas escolas da rede pública, com vistas a ampliar a autonomia financeira, administrativa e pedagógica, como também promover uma gestão mais descentralizada e articulada com demandas políticas, econômicas, sociais e culturais (Padilha, 2016; Yanaguita, 2011).

Essa realidade também apontou para a necessidade de criação de mecanismos de avaliação mais robustos, programas de emergência, informações sistematizadas usadas nas tomadas de decisões, o estabelecimento de padrões a serem seguidos para ampliar a eficiência de uma gestão que deveria se basear em resultados, indicando assim práticas de gestão gerencial no sistema de ensino.

Pinto (2002) nos lembra de que nesse cenário, o Banco Mundial passou a defender a priorização da Educação Básica nos países, no caso brasileiro, o Ensino Fundamental como Educação Básica obrigatória, diminuindo a importância dos demais níveis de ensino e flexibilizando a obrigação estatal com a educação. Para o autor, esse direcionamento, cujas consequências se tornaram mais evidentes durante o governo de Fernando Henrique Cardoso abriu portas para a privatização do setor educacional. Conforme Padilha (2016), essa nova abordagem também provocou uma onda de mobilização em favor da educação, inspirada pelas Declarações de Jomtien e Nova Déli<sup>5</sup>, que defendiam a coparticipação de responsabilidades entre o Estado e a sociedade. O governo de Itamar Franco buscou a descentralização administrativa no processo de gestão dos programas de assistência aos estudantes, mais eficácia no controle, fiscalização e distribuição de recursos, bem como permitiu a participação das comunidades na indicação das prioridades a serem atendidas nesses programas (Alves, 2015).

Ocorreu também o aumento do grau de autonomia dos estados e municípios no desenvolvimento de ações e utilização dos recursos para as ações educacionais, contudo uma autonomia no âmbito da execução das ações, visto que as diretrizes que norteavam as ações educacionais eram determinadas em boa parte pelo MEC que, por sua vez, observava o preceituado pela gestão gerencial, começando a tornar a gestão democrática da educação, questão secundária.

A participação na educação refletia os princípios da gestão gerencial, já que se concentrava na organização e execução de ações definidas previamente pelo governo. O supracitado Plano Decenal de Educação alinhou-se à ideia de modernização da gestão

---

<sup>5</sup>Declaração de Nova Déli – Declaração oriunda de reunião com a presença dos nove países mais populosos e em estado de desenvolvimento objetivando reafirmar o compromisso desses países no atendimento das necessidades básicas de aprendizagem.

educacional propondo um gerenciamento eficiente que fosse capaz de impulsionar a competitividade e a produtividade nas instituições públicas de ensino. Contudo, foi um Plano que praticamente não se efetivou, servindo mais ao objetivo de atender às imposições internacionais para obtenção de recursos financeiros para o setor educacional (Yanaguita, 2011).

Alves (2015) menciona que as discussões e acordos firmados nas conferências internacionais e nas nacionais que culminaram na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, trouxeram à tona a urgência de uma transformação na gestão educacional vigente objetivando alinhar a educação às crescentes demandas econômicas, sociais, políticas e culturais da sociedade tornando-se essencial a introdução de uma gestão de caráter gerencial nos sistemas de ensino.

Para Castro (2008, p. 392), foi crucial ampliar a capacidade de gestão utilizando diferentes estratégias. Isso inclui,

[...] impulsionar o processo de descentralização, de regionalização e de desconcentração; de desenhar ágeis mecanismos de avaliação de resultados, programas eficazes de compensação educativa, programas de emergência; de desenhar sistemas de informação e investigação para a tomada de decisão, como fórmulas destinadas a aumentar a capacidade de gestão.

O objetivo era aprimorar a eficácia e eficiência dos sistemas educacionais e consolidar uma gestão orientada por resultados. No entanto, isso revelou uma disputa entre a necessidade de ajustar esses sistemas às exigências da nova ordem do capital e a demanda por uma democratização do acesso ao conhecimento em todos os níveis.

É possível notar que, mesmo com a crescente demanda por democratização, a agenda neoliberal ditada por organismos internacionais conseguiu moldar significativamente as políticas educacionais no Brasil durante esse governo, assim como o fez no governo Collor, priorizando a eficiência gerencial em detrimento da participação mais ampla.

Ainda no referido governo foi aprovado o Plano Real, com vistas à estabilidade econômica do país que durante algum tempo realizou o combate à inflação trazendo a expectativa de superação da crise instalada nos anos anteriores. Sendo naquele momento Fernando Henrique Cardoso o Ministro da Economia, este se tornou forte candidato à presidência da república ganhando as eleições de 1994.

Em suma, no governo Itamar Franco, a gestão democrática da educação, embora houvesse movimentação nesse sentido e estivesse firmada na normatização, tornou-se secundária frente às prioridades estabelecidas. O foco estava na oferta do Ensino

Fundamental, com ações voltadas ao menos favorecidos, atendimento aos preceitos neoliberalizantes e a implementação de mecanismos e procedimentos de gestão educacional de cunho gerencial.

De um lado havia o movimento pela democratização do país, que incluía a luta pela democratização da educação buscando construir uma contra-hegemonia em busca de uma educação voltada à formação para a cidadania, emancipação e transformação social. De outro, a força do Estado, que alinhado ao mercado e à agenda internacional da educação, procurava propagar uma educação com preceitos neoliberais, focada em atender necessidades básicas de aprendizagem e a erradicação do analfabetismo.

Em 1995 a presidência foi ocupada pelo presidente eleito Fernando Henrique Cardoso que permaneceu por dois mandatos até 2002 (governo FHC). Vale destacar que esse governo deu “[...] continuidade à política econômica inaugurada na década de 1990, mantendo a abertura às exportações, o programa de privatizações de grandes empresas estatais e outras iniciativas, visando à inserção do país no contexto de uma economia globalizada” (Vieira, 2008, p. 171). Dessa forma, deu ênfase aos princípios neoliberais no cenário econômico, político e social.

O governo FHC, propagando o intuito de realçar as funções de regulação e coordenação do Estado, promover a estabilização e crescimento da economia, adequar o Estado à globalização, combater as desigualdades sociais e promover o acesso de todos aos serviços básicos, propôs uma reforma do Estado Brasileiro com a redefinição de seu papel social, político e econômico. Momento da criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), ocorrida após a extinção da Secretaria de Administração Federal, sendo esse Ministério o condutor da formulação e negociação das ações e projetos inerentes à reforma e responsável pela organização de uma estrutura operacional, com perfil capaz de apoiar o plano em questão.

A proposta da referida reforma foi acompanhada da nomeação do Ministro Luís Carlos Bresser-Pereira, responsável por institucionalizá-la através do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), firmando seus objetivos e diretrizes no âmbito da administração pública no Brasil.

Emergiu, então, a busca pela modificação da gestão dos serviços públicos e, conforme Castro (2007, p. 122), “[...] mudar o tipo de organização do Estado e torná-lo mais eficiente e produtivo passou a ser a defesa dos governantes, em todo o mundo” e no Brasil não foi diferente. Uma mudança acompanhada da redefinição do papel do Estado que deixou de ser “[...] o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de

bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (Brasil, 1995, p. 12). Peroni (2020, p. 5) comenta que a negação de prestação direta de serviços é uma espécie de fuga daquilo que o neoliberalismo chama de [...]monopólio do estado na execução de políticas”.

A reforma se estruturou tendo em vista um conjunto de pontos considerados estratégicos, dentre eles,

a redistribuição de funções e verbas entre instâncias federadas; o controle de resultados; a associação qualidade-produtividade em suas ações; privatização, terceirização e publicização; separação entre formuladores e executores das políticas; a transição de uma gestão burocrática, lenta e ineficiente para uma gestão gerencial, descentralizada e eficiente focalização do funcionário público como dinamizador e responsável pelos resultados desse processo; e o aperfeiçoamento da participação representativa [...] (Silva, 2015).

O discurso da Reforma incorporou a perspectiva gerencial na organização da administração pública, primando pela eficácia e qualidade para melhor controlar os resultados. Assim, a Reforma do Estado, para o PDRAE, objetivava ampliar a governabilidade do Estado, assumindo “[...] uma administração gerencial flexível e eficiente, voltada para o atendimento da cidadania” (Brasil, 19995, p. 12).

O Plano Diretor apontou a ineficiência do Estado em assumir funções de execução, devendo ser transferidas para o setor privado as atividades possíveis de serem controladas pelo mercado (Brasil, 1995).

Com a mudança na organização do Estado, a educação também sofreu uma reorganização. Krawczyk e Vieira (2008, p.16) enfatizam que,

As recomendações internacionais orientavam a reconfiguração da relação entre o Estado e a sociedade por meio da implementação de políticas de descentralização na gestão da educação e de incorporação da lógica da gestão privada na gestão pública.

A gestão da educação no país, nesse momento, passou a receber mais fortemente as interferências dessas recomendações pensadas para os países latino-americanos com a intenção de “[...] tornar a política educacional compatível com as medidas de minimização das responsabilidades dos Estados nacionais e dos recursos públicos aplicados nas áreas sociais” (Krawczyk; Vieira, 2008, p. 16).

Quanto aos programas no âmbito educacional, no governo FHC (1995-1998; 1999-2002) houve o desenvolvimento de políticas de reestruturação da gestão, organização e financiamento da Educação Básica, com alterações sinalizadas por políticas focalizadas que

levaram ao desenvolvimento de programas e ações que perpassam as esferas estadual e municipal no intuito de destinar recursos para objetivos e metas ditos urgentes.

Nesse cenário, houve o aprimoramento do Programa Nacional de Alfabetização Escolar (Pnae), o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD), o Programa Nacional de Material Escolar (PNME) e a projeção de políticas avaliativas através do aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica; o Programa Nacional de Saúde do Escolar e o Projeto de Melhoria da Escola (PME) (Alves, 2015).

Ademais, a TV Escola e programas de correção do fluxo escolar no Ensino Fundamental foram implantados, além de campanhas como “Acorda Brasil, Tá na Hora da Escola”, “Ano da Educação”, “Toda Criança na Escola” (Franco, Alves, Bonamino, 2007).

Nesse governo, a educação infantil amparada na LDB, aprovada em 1996 pela Lei nº 9394, foi integrada à Educação Básica, ficando a coordenação de creches e pré-escolas delegadas às secretarias municipais de educação. Foi estabelecida uma formação mínima para atuar na Educação Básica a ser alcançada nos cursos de licenciatura ou graduação. Também ocorreu a criação dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs), o Projeto de Adequação do Prédio Escolar.

Nesse cenário, a educação foi vista como instrumento primordial para o desenvolvimento de competências indispensáveis ao mercado de trabalho, sendo realizadas alterações no currículo que, por sua vez, passou a ser direcionado por um conjunto de competências. Também, nesse momento, os sistemas municipais e estaduais assumiram responsabilidades com o Ensino Fundamental, responsabilidade essa determinada via mecanismo de financiamento oficializado através do FUNDEF. Assim, como foi estruturado um sistema nacional de avaliação para manter o controle de resultados não apenas na Educação Básica, com o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), mas incluindo nesse processo o ensino superior, com a materialização do Exame Nacional de Cursos (Provão) e do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

No âmbito da gestão educacional, houve a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF), Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) via Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), a aprovação da LDB e do PNE (2001-2011) (Alves, 2015).

Na esteira da descentralização e autonomia da escola, o governo FHC em 1995 implementou o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que viabilizou o repasse de dinheiro diretamente às escolas de Ensino Fundamental da rede pública e às organizações não

governamentais que trabalhavam com educação especial, “[...] dinheiro para custeio e manutenção de suas atividades, com recursos oriundos do Salário-Educação, distribuídos pelo FNDE segundo o número de alunos matriculados” (Brasil, 2007).

Todas as regiões do Brasil eram atendidas pelos recursos do PDDE, com ênfase mais acentuada nas escolas das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que recebiam um valor maior do que as escolas das regiões Sul, Sudeste e Distrito Federal. Mais tarde, em 1997 foi instituído o Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), fruto do acordo entre o Banco Mundial e o Ministério da Educação que buscou investir na gestão escolar com foco nas escolas de Ensino Fundamental das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do país com a intenção de fortalecer o processo de modernização da gestão educacional e a autonomia escolar, que passou a tomar decisões e ser responsabilizada pelos resultados das decisões tomadas.

À semelhança do governo anterior, a ênfase das ações do executivo federal recaía sobre o Ensino Fundamental, ensino obrigatório no Brasil, naquele momento. De forma similar ao PDDE, o Fundescola promovia uma relação direta entre as escolas e o FNDE. Isso garantia que as decisões e a execução dos gastos educacionais ocorressem sem a interferência de órgãos governamentais locais.

O Fundescola operava nas escolas em conjunto com outras iniciativas governamentais, como o PDDE, o SAEB e o Fundef. No entanto, sua proposta de gestão inclinava-se para uma perspectiva gerencialista e eficientista, ressignificando a gestão democrática. Esse viés se alinhava às iniciativas do Governo Collor (Fonseca, Toschi, Oliveira, 2005).

Com a parceria das secretarias estaduais e municipais dos estados participantes, o Fundo seria desenvolvido para fortalecer as escolas. Para isso, ele implementaria ações e utilizaria o planejamento estratégico do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), cujo objetivo era assegurar a racionalização, a eficácia e a eficiência da gestão e das atividades escolares.

Dentro da esfera da gestão educacional, o PDE, lançado em 1998 pelo Governo FHC, figura como um dos principais programas do Fundescola, visando uma instituição de ensino centrada no estudante.

Alves (2015, p. 63) comenta que o PDE “[...] se constitui em um processo gerencial de planejamento estratégico, sob coordenação da liderança da escola, com a participação da comunidade escolar”, que busca aprimorar o desempenho dos estudantes de forma eficiente e eficaz. O aprimoramento da gestão educacional visando garantir maior eficiência e eficácia é o intuito central desse plano (Brasil, 2001).

O Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), guiado por seu manual "Como elaborar o Plano de Desenvolvimento da Escola", oferece uma metodologia estratégica detalhada. Isso permite que a escola defina seus objetivos estratégicos, estratégias, metas e ações com base em uma análise de sua própria situação.

Além disso, o PDE visa ampliar a participação e o poder de decisão no ambiente escolar. Ele faz isso através da criação de colegiados escolares, da transferência direta de recursos e da seleção de diretores (Brasil, 2002). Alves (2015) explica que essas iniciativas de gestão escolar são de natureza estratégica, buscando aprimorar a qualidade da educação e o desempenho dos estudantes. Para tanto, utilizam estratégias focadas na eficácia, eficiência e na busca por resultados concretos na gestão educacional.

Apesar da intenção declarada de promover a participação e aprimorar a educação, o PDE, ao enfatizar intensamente na racionalização, eficácia e eficiência, por meio de uma metodologia estratégica detalhada, revela uma perspectiva gerencialista que pode ser limitadora.

Ao transformar a gestão escolar em um processo predominantemente técnico de metas e resultados, há o risco de padronizar as soluções e desconsiderar as particularidades e complexidades de cada escola. A ênfase na busca por resultados pode, paradoxalmente, desviar o foco de uma educação mais holística e humanizada, priorizando indicadores quantitativos em detrimento da qualidade do processo de aprendizagem e do desenvolvimento integral dos estudantes. Essa abordagem pode subordinar a autonomia pedagógica e a criatividade das comunidades escolares a um modelo predefinido.

O Fundescola e o PDE compartilham características da gestão gerencial, pois ambos têm em vista a elevação dos índices de desempenho da Educação Básica. Eles buscam a modernização da gestão educacional através do planejamento estratégico. Esse planejamento é coordenado pela liderança da escola, que se torna responsável pelos resultados alcançados. Priorizam também a racionalização, eficácia e eficiência tanto da gestão quanto do trabalho escolar. O PDDE, por sua vez, complementa essa abordagem ao incentivar a participação da comunidade no controle e fiscalização dos recursos.

No Fundescola, a liderança educacional era responsável por coordenar o planejamento estratégico, desfrutando de autonomia para implementar as ações propostas pelo Fundo. Em seu contexto histórico, essa iniciativa foi crucial para as regiões beneficiadas, especialmente no que diz respeito ao financiamento da educação. O Fundo buscava melhorar as condições precárias das escolas nessas áreas.

O PDE também incorpora mecanismos da gestão democrática, como a formação de colegiados escolares, a descentralização de recursos e a seleção de diretores para ampliar a participação e o poder de decisão na escola, mas, prioriza um planejamento estratégico focado em resultados educacionais do Ensino Fundamental, com a participação nas ações previamente pensadas pelo Estado.

A discussão sobre o PDDE, Fundescola e PDE, com suas nuances de gestão gerencial e democrática, ganha profundidade quando analisada pelos conceitos de Antonio Gramsci. A tensão entre o fomento à participação e o direcionamento para resultados específicos reflete a luta pela hegemonia no campo educacional, onde diferentes concepções de gestão se enfrentam.

Contudo, diante desse cenário, no âmbito normativo, a LDB entra em cena e reafirma o princípio da gestão democrática, confirmado o que havia sido regulamentado na CF/1988. Assim, ao tratar dos princípios que devem servir de base ao ensino, estabelece no artigo 3º: “[...] VIII – gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos sistemas de ensino” (Brasil, 1996, s.p.).

A LDB enfatiza que as normas da gestão democrática do ensino público devem ser definidas legalmente, de maneira que em seu artigo 14 deixa claro que a Lei dos sistemas de ensino definirá as normas da gestão democrática do ensino público na Educação Básica, segundo seus princípios e suas peculiaridades (Brasil, 1996). Assim, para ser efetivada, a gestão democrática deve ser definida por normas estabelecidas pelos entes federados, observando suas peculiaridades bem como os seguintes princípios constantes no Artigo 14:

- I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
- II - participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares ou equivalentes (Brasil, 2023, s.p.).

O que deve ocorrer também com os sistemas de ensino do Maranhão, que conforme o exposto deve definir as normas para a gestão democrática da educação, conforme suas especificidades e princípios. Notemos que a participação passa a ser um princípio a ser observado quando da normatização da gestão democrática. Um pouco à frente, o Artigo 15 da referida lei faz menção às unidades escolares de Educação Básica, pontuando a autonomia pedagógica, administrativa e financeira, contudo não apresenta regulamentação quanto à implementação do exposto no artigo.

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e

administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996).

Souza (2018, p. 70) lembra que tanto na Constituição Federal de 1988 quanto na LDB é usado o termo gestão democrática do ensino público, o que pode evidenciar que o constituinte/legislador tinha como pretensão que tal princípio alcançasse apenas a gestão da escola (local onde o ensino se efetiva), mas não a organização e gestão do sistema educativo em sua totalidade. Para o autor, é bem provável que as unidades federativas tenham esse entendimento uma vez que não é comum em suas legislações fazerem menção à gestão democrática em nível de sistema educacional.

O fato é que o estabelecimento do princípio da gestão democrática do ensino público, que abrange tanto os estabelecimentos escolares quanto o sistema de ensino, requer a construção de uma cultura organizacional que desmonte as práticas autoritárias de concentração de poder.

Apesar da importância da concepção de gestão democrática estar presente na atual LDB, o processo de implementação da gestão no Brasil no intuito de responder à perspectiva democrática tem recebido críticas que apontam para articulações no sentido de adequação aos ditames do modelo societal capitalista, modelo este orientado pela corrente neoliberal, cujos interesses “[...] incidem sobre as políticas sociais com destaque para a educação” (Miranda, 2010, p.2), que em nome do desenvolvimento do capital adota estratégias, como o uso de uma gramática cujo termo gestão democrática, forjado em contextos de resistência e luta por direitos, parece carregar o significado e a expressão da garantia do cumprimento dos direitos sociais, quando na realidade fazem parte do funcionamento de uma estrutura cuja máquina fortalece as desigualdades sociais.

Em 2001 foi aprovado o PNE (2001-2011). Para melhor compreender sua elaboração descrevemos um pouco de sua trajetória, pontuando o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP). Tal Fórum, levando em conta a elaboração da LDB, as reivindicações da sociedade e as mudanças estruturais frente aos imperativos do setor econômico, considerou “[...] a necessidade da continuidade e ampliação do debate nacional acerca das consequências da ‘nova’ ordem dos organismos internacionais materializadas, no caso da educação, no arcabouço legal [...]” que, no Brasil, favoreceu a elaboração de estratégias fortalecedoras da privatização da educação (Bollmann, 2010, p. 661).

Dessa forma, o Fórum “[...] decidiu pela necessidade de elaboração, pela sociedade organizada, de uma proposta de educação nacional” (Bollmann, 2010, p.661). Esse foi o

ensejo para a realização do I Congresso Nacional de Educação (CONED), que foi realizado em agosto de 1996 e teve como tema central “Construindo um Plano Nacional de Educação”.

Esse Congresso expressou a preocupação em sistematizar as diretrizes para a elaboração do PNE, representando um importante espaço de discussão da sociedade civil em torno da educação resultando na elaboração de um documento intitulado “Educação, Democracia e Qualidade Social – Carta de Belo Horizonte”, cujo conteúdo favoreceu a intenção de elaboração do PNE e ensejou o II CONED (Bollmann, 2010, p. 666).

O II CONED ocorrido em novembro de 1997 em Belo Horizonte/MG possibilitou a construção do texto do PNE: Proposta da Sociedade Brasileira. Qual o teor de tal proposta? De onde ela parte? Bollmann, (2010, p. 668) traz esclarecimentos a esse respeito:

PNE - Proposta da Sociedade Brasileira teve como ponto de partida um diagnóstico de necessidades e limitações, construído com base na realidade nacional e através de comparações com o que ocorre ou ocorreu em outros países. A partir desse diagnóstico, foram apresentadas propostas para a Organização da Educação Nacional, em particular para a configuração do Sistema Nacional de Educação, para a Gestão Democrática da Educação Brasileira e para o Financiamento da Educação. Foram analisados aspectos significativos dos Níveis e Modalidades da Educação, sendo apresentadas diretrizes e metas para a Educação Básica, a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, a Educação de Jovens e Adultos, com vistas, sobretudo, à Erradicação do Analfabetismo, o Ensino Médio e Educação Profissional e a Educação Superior.

Esse processo veio a culminar no Projeto de Lei (PL) 5.155/1998. Duarte e Santos (2014) lembram que esse projeto foi enviado ao Congresso Nacional pelo Deputado Ivan Valente em 10 de fevereiro de 1998. Contudo, o projeto de Lei 4.173/1998 também estava em andamento representando a proposta do Poder Executivo.

O texto PNE: Proposta da Sociedade Brasileira, fundado nos anseios da sociedade brasileira, representada por diferentes segmentos, entidades sindicais e científicas, respondia aos compromissos assumidos pelo FNDEP, cujo palco de germinação se encontrava nas discussões amadurecidas no I e II CONED. Em contrapartida, a proposta do Poder Executivo, Lei 4.173/1998, alinhava-se às políticas de governo da época.

Duarte e Santos (2014) criticam a visão fragmentada e os interesses de mercado visíveis na Lei 4.173/1998. Foram duas propostas que se distanciaram, pois “[...] expressavam concepções e prioridades educacionais distintas, sobretudo na abrangência das políticas, em seu financiamento e gestão” (Dourado, 2010, p. 682-683), esse antagonismo expressa conflito de ideias e interesses.

Como resultado, o Projeto do Poder Executivo prevaleceu. A redação final após tramitação e alterações compôs o primeiro Plano Nacional de Educação, sancionado pela Lei nº 10.172 que aprovou o PNE (2001-2011). Um dos objetivos deste PNE se refere a

democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001, p.6).

Percebe-se que a concepção de gestão democrática, inclusive com a determinação de espaços de participação, integrava os objetivos deste PNE, que também determinou em seu Artigo 2º que os estados, Distrito Federal e os municípios elaborassem seus planos estaduais e municipais em consonância com ele. Vale lembrar que a determinação para a elaboração do Plano Nacional de Educação (PNE) já constava no Artigo 9, inciso I da LDB que incumbiu a União de elaborar o PNE em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios.

O PNE 2001-2010 na seção 11.3.2 que trata da Gestão apresenta estratégias com características de gestão democrática. Na estratégia 21 busca o estímulo a edificação de Conselhos Municipais de Educação e apoiar tecnicamente os Municípios que optarem por constituir sistemas municipais de ensino. E a 42 intente a instituição de Conselhos da Acompanhamento e Controle Social dos recursos destinados à Educação não incluídos no FUNDEF, qualquer que seja sua origem, nos moldes dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF. Na estratégia 22 firma a definição de normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade em cada sistema de ensino, reafirmando o exposto na LDB.

A estratégia 24, tem em vista o desenvolvimento de padrão de gestão que possua elementos com “[...] destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a eqüidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade” (Brasil, 2001, s.p.).

A estratégia 28 busca garantir autonomia administrativa e pedagógica das escolas e o aumento de sua autonomia financeira, por intermédio de repasse de recursos diretamente às escolas concernentes às pequenas despesas de manutenção e cumprimento de sua proposta pedagógica. Com auxílio técnico e financeiro da União, a estratégia 33 intenta a informatização gradual das escolas com mais de 100 alunos, conectando-as em rede com as secretarias de educação, de modo que, em dez anos, todas as escolas sejam parte de um sistema de informações.

Quanto à formação de gestores escolares, na estratégia 33 estabelece que em todos os estados, em regime de colaboração com municípios e universidades, deva acontecer programas diversificados de formação continuada e atualização visando a melhoria do desempenho no exercício da função ou cargo de diretores de escolas. Na estratégia 35, grande que, em cinco anos, ao menos 50% dos diretores devam possuir formação específica em nível superior e que, no final da década, todas as escolas apresentem diretores adequadamente formados em nível superior, especialmente com cursos de especialização. Já na estratégia 36, propõe a ampliação da oferta de cursos de formação em administração escolar nas instituições públicas de nível superior, de modo a propiciar o cumprimento da meta 35 supracitada.

A estratégia 41 tem em vista a definição de padrões mínimos de qualidade da aprendizagem na Educação Básica numa Conferência Nacional de Educação, com o envolvimento da comunidade educacional para tanto. A estratégia 39 busca o estabelecimento de um programa de avaliação de desempenho para todas as escolas de mais de 50 alunos do Ensino Fundamental e Médio, em cinco anos, nos estados e regime de colaboração técnica e financeira da União. E a estratégia 40 tem em vista firmar em um prazo de cinco anos nos municípios programas de acompanhamento e avaliação dos estabelecimentos de Educação Infantil.

Em tais estratégias, o PNE (2001-2010) demonstra uma clara inclinação para a gestão democrática da educação. A ênfase na criação de conselhos (item 21 e 42), na descentralização (item 24), na autonomia escolar (item 24 e 28) e na participação da comunidade (item 22 e 24) são elementos fundamentais de um modelo que busca compartilhar e horizontalizar o poder.

Vimos no capítulo I que os conselhos são órgãos colegiados, com representação da sociedade civil, da comunidade educacional, e do poder público, que atuam na formulação, fiscalização e deliberação de políticas educacionais. Sua existência é vital para a participação social e para a legitimidade das decisões na educação. A autonomia capacita a comunidade escolar a definir os rumos pedagógicos e administrativos da instituição, promovendo a participação interna. A participação envolve a abertura dos espaços escolares para a comunidade, a criação de mecanismos de consulta e deliberação conjunta.

Podemos observar que existe o reconhecimento de que a melhoria da qualidade do ensino passa necessariamente pela abertura e pela participação, aproximando a gestão das necessidades reais dos estudantes e das escolas.

No entanto, faz menção à inserção de avaliação em larga escala, à modernização da gestão e à destinação de recursos para as atividades-fim (item 24) que apresentam uma

conotação gerencial, pois remete à otimização de recursos para o produto final, nesse caso a aprendizagem, sendo esse foco na eficiência como já vimos é uma característica comum da gestão gerencial.

Para melhor visualizar os trechos desse Plano, que se referem diretamente à gestão democrática, segue um quadro com a transcrição e localização dos textos correspondentes.

**Quadro 2 - Trechos onde aparece o termo gestão democrática no PNE 2001-2010**

Tópico/subtópico de localização do texto	Texto localizado
I Introdução II Objetivos Prioridades	Em síntese, o Plano tem como objetivos: - <b>democratização da gestão</b> do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
V -Financiamento e Gestão  11.2 Diretrizes	Finalmente, no exercício de sua autonomia, cada sistema de ensino há de implantar <b>gestão democrática</b> . Em nível de gestão de sistema na forma de Conselhos de Educação que reúnam competência técnica e representatividade dos diversos setores educacionais; em nível das unidades escolares, por meio da formação de conselhos escolares de que participe a comunidade educacional e formas de escolha da direção escolar que associem a garantia da competência ao compromisso com a proposta pedagógica emanada dos conselhos escolares e a representatividade e liderança dos gestores escolares.
V Financiamento e Gestão  11.3 Objetivos e Metas 11.3.2 Gestão	22. Definir, em cada sistema de ensino, <b>normas de gestão democrática</b> do ensino público, com a participação da comunidade.

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2001-2010 (2024).

Com base nas informações do Quadro 1 (primeira linha), a democratização da gestão requer a obediência aos princípios da participação que por sua vez deve ser efetivada através de dois mecanismos: participação na elaboração coletiva do projeto pedagógico e os conselhos escolares ou equivalentes. Na sequência fica claro que a gestão democrática deve se desenvolver no exercício da autonomia de cada sistema. Novamente na segunda linha do quadro, os conselhos são mencionados em nível de sistema (envolve conselho do Fundeb, Conselho Municipal de Educação e similares) e no âmbito das unidades de ensino (os Conselhos Escolares e a forma de escolha da direção). Por fim (terceira linha), esse modelo de

gestão para ser implantado antes precisa ser normatizado por cada sistema de ensino com a participação da comunidade.

No entanto, tais espaços podem atender à gestão gerencial “[...] quando organizados como espaços de participação da comunidade escolar no qual esta atua apenas no controle e fiscalização de tarefas previamente pensadas pela União” (Alves, 2015, p. 69).

Quanto às mudanças inerentes aos anos 1990, Peroni (2003) faz importante ressalva, destacando a desconsideração para com os princípios dos movimentos educacionais da década anterior, e a presença de intenções que passaram a girar em torno da eficiência, da descentralização e do controle de resultados. Nesse momento, com a abertura política, participação de acordos internacionais e a presença dos princípios neoliberais, começa a ganhar espaço a gestão gerencial no Brasil, que, conforme Castro (2008, p. 391, se caracteriza “[...] pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos públicos, pela demanda de melhor qualidade dos serviços públicos, pelos modelos de avaliação de desempenho e pela descentralização administrativa”.

Para a autora, a gestão gerencial configura uma forma de gerenciar os serviços tendo como modelo o setor privado, trazendo no miolo de suas propostas a flexibilidade, a descentralização e participação como forma de enfrentar os desafios no processo de melhoria da eficiência e eficácia dos sistemas de educação.

Assim, no âmbito da educação, a partir de 1990, a busca pela cidadania deu lugar à busca pela produtividade (Peroni, 2003). Essa realidade colocou em cena a política de ajustamento do setor educacional, cujas recomendações no âmbito da gestão passaram a ser orientadas pela agenda dos organismos internacionais.

Para Oliveira (2009, p. 202), o FUNDEF, a LDB e as avaliações nacionais trouxeram à Educação Básica uma nova estrutura de financiamento bem como um novo perfil de gestão e avaliação, incorporando uma forma de regulação baseada na “[...] descentralização, maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando a tendência verificada em âmbito internacional”. Assim, a estrutura da Educação Básica começa a ser redefinida.

Desta feita, novos direcionamentos se firmaram no palco das reformas educacionais, com forte presença da orientação neoliberal atrelada ao processo de descentralização desenvolvido na América Latina e no Caribe. Tais reformas se associaram aos acontecimentos de ordem econômica, política e cultural que ocorriam no mundo capitalista, sendo a educação um dos alvos importantes nesse cenário de mudanças (Cabral Neto; Castro 2005). Alguns elementos estavam no centro da reforma, como: sistemas nacionais de avaliação de desempenho, reformas curriculares, novas formas de gestão de sistemas de ensino, a

construção de Planos de Metas de Educação para Todos, incluindo a gestão gerencial (Cabral Neto; Castro, 2005), o que não foi diferente no Brasil.

Mesmo com a luta em prol da democratização do país e os direitos sociais alcançados, os espaços de participação não se traduziram em qualidade política, os reclamos populares foram perdendo fôlego. Essa questão se associou ao desdobramento da denominada crise do Estado, que por sua vez tem raízes na crise do setor econômico.

Mesmo com esse contexto, nos Governos Collor e FHC, algumas ações advogaram a democratização da gestão na escola, principalmente com o princípio da gestão democrática posto nos instrumentos legais e os mecanismos que foram oficializados como a participação dos representantes dos segmentos escolares e da comunidade em conferências e em conselhos de educação intra e extraescolares, na construção do PPP, na definição de normas para a gestão democrática da educação, possibilitando maior participação dos sujeitos sociais na definição e direção a ser seguida nas políticas educacionais brasileiras.

Cada modelo de Estado corresponde a um sistema político e financeiro, e sendo a gestão educacional reorganizada em consonância com a reorganização do aparelho de Estado, têm-se uma gestão articulada ao modelo econômico adotado pelo sistema, no caso brasileiro, o modelo capitalista de orientação neoliberal. Lima, Prado e Shimamoto (2013, p. 68) explicam que “tal sistema se constitui de elementos determinantes da política. Vivemos em um sistema que, tecido na permanente crise de acumulação do capital, curva-se a ele”, ficando o Estado articulado a um modelo de democracia que interessa ao sistema capitalista.

Nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, a gestão educacional no Brasil foi moldada por ações que se aproximaram da democratização da gestão escolar, e também, por ações que introduziram práticas de modernização gerencial.

Nas ações que reforçaram a gestão democrática nas escolas estão incluídas a participação de pais, alunos e profissionais da educação em conselhos escolares. Além disso, houve um esforço para que diversos atores da sociedade tivessem maior voz na definição das políticas educacionais, enfatizando a participação representativa.

Os mesmos governos implementaram estratégias de gestão gerencial com o objetivo de modernizar a educação. Isso se manifestou na busca por eficácia, na descentralização de recursos, na contenção de gastos, na redução da intervenção estatal direta, na adoção de conceitos como Qualidade Total nas escolas, e nas avaliações de desempenho escolar.

Essa dualidade na gestão educacional não foi por acaso, é a ressonância de um momento histórico de busca pela modernização do país e a tentativa de incorporar as reformas neoliberalizantes que avançavam no cenário mundial. A ascensão do neoliberalismo acarretou

um novo redirecionamento econômico e social, que veio interferir no contexto educacional. Conceitos como eficiência e equidade passaram a figurar nos documentos e discursos proferidos nesse contexto, ficando a educação impregnada pelos arranjos neoliberais que buscavam o controle e a qualidade a partir de uma ótica mercantilizada, com políticas compensatórias, descentralização, autonomia e participação, figurando com uma concepção de gestão gerencial. Assim, não são voltadas para a cidadania, com vistas à transformação e emancipação humana, como requer a gestão democrática da educação.

Desta feita, a gestão educacional nos governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso pode ser entendida como um campo de batalha pela hegemonia, onde a concepção de Estado e o papel da sociedade civil foram redefinidos sob a influência do neoliberalismo.

A predominância de conceitos como eficiência, equidade e qualidade sob uma ótica mercantilizada demonstra a tentativa de estabelecer uma nova hegemonia no setor educacional. Essa hegemonia não buscava a transformação social ou a formação de cidadãos críticos no sentido gramsciano, mas sim a adequação da educação às demandas do mercado e à lógica de produtividade. Os programas e políticas implementados nesse período, como o foco em desempenho e resultados, são expressões dessa busca por um consenso que alinhasse a escola aos valores do capital, mesmo que isso significasse a redefinição ou esvaziamento de conceitos como a gestão democrática.

O Estado, nesse contexto, não se retirou completamente, mas teve seu papel ressignificado. Em vez de um provedor e garantidor universal de direitos de forma centralizada, o Estado passou a atuar como um regulador e incentivador de resultados, descentralizando recursos e responsabilidades, mas mantendo o controle através de avaliações e metas. A redução da intervenção estatal direta e a contenção de gastos refletem a visão neoliberal de um Estado mínimo, mas que ainda assim exercia sua influência para assegurar a racionalização e a eficácia da gestão educacional. Essa atuação do Estado, ao mesclar propostas de democratização com princípios gerenciais, serviu para legitimar a atuação de um modelo educacional mais alinhado ao mercado.

Em suma, a gestão educacional desses governos revela um esforço para consolidar uma hegemonia neoliberal, onde o Estado reconfigurou sua atuação e a participação da sociedade civil foi reorientada para uma lógica de mercado, distanciando-se do ideal de uma educação emancipatória.

Fatores como a precarização das relações de trabalho, a substituição do desenvolvimento pela estabilidade econômica, problemas com aumento da dívida interna e

externa evidenciaram a crise e desgaste do governo FHC com o desmonte do Estado e das políticas públicas. Esse quadro favoreceu a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (governo Lula) à presidência da República.

### **2.3 A gestão educacional no momento de busca pelo fortalecimento do Estado**

Neste tópico, reportamos-nos a um período governamental considerado uma nova fase de desenvolvimento econômico e social que aliou crescimento econômico e diminuição das desigualdades sociais. Nesse contexto, tratamos das configurações da gestão educacional nos Governo Lula e de Dilma Vanna Rousseff (governo Dilma).

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), em 2002, foram observadas continuidades nas políticas educacionais, contudo seu governo demonstrou maior comprometimento com as classes sociais. No plano econômico, Lula manteve juros altos com a justificativa de controlar a inflação. Diferentemente do governo anterior, foi contido o processo de privatização das empresas estatais.

No período governamental de Lula (de 2003 a 2010), ocorreu uma nova fase de desenvolvimento econômico e social, pois o país buscou aliar o crescimento econômico com a diminuição das desigualdades sociais. Pensando no crescimento e potencial produtivo das empresas, o governo aplicou medidas de estímulo fiscal e monetário e quanto ao desenvolvimento social, aumentou a transferência de renda, elevou o salário-mínimo, alargou o investimento público, organizou a carreira e o salário dos servidores da rede pública e potencializou o papel do Estado no planejamento em longo prazo (Frigotto, 2011).

Nesse Governo, ampliou-se o investimento em infraestrutura com o Programa de Aceleração do Crescimento, bem como houve concurso público que resultou no aumento de contratação de funcionários, uma vez que servidores públicos substituíram os terceirizados em atividades próprias do Estado, atendendo determinação judiciária. Programas como o Bolsa Família, aumento do salário-mínimo, ampliação da linha de crédito tiveram papel importante na formação de um mercado de consumo doméstico capaz de sustentar o ciclo de crescimento do país (Barbosa; Souza, 2010).

O Bolsa-Família, instituído pelo Decreto n. 5.209, de 17 de setembro de 2004, permitia a transferência direta de renda do governo para famílias em situação de pobreza e extrema miséria. O Programa mostra-se como reformulação e ampliação do programa Bolsa-Escola, criado no governo anterior.

Oferecer melhorias para as condições de vida de quem estava na pobreza ou em situação de miséria causaria efeitos na economia, fazendo com que os detentores dos meios de

produção fossem favorecidos a partir do aumento do consumo, da contratação de serviços e de financiamentos bancários para habitação, ensino superior ou outros bens (Boito Jr, 2017).

O governo Lula permitiu o desenvolvimento de vários instrumentos participativos, no intuito de estabelecer o controle político e social dos agentes governamentais. A esse respeito Dulce (2010, p. 136) traz importantes esclarecimentos, explicando que,

tanto políticas estruturais, nas diversas áreas, quanto às decisões conjunturais mais relevantes são submetidas à análise da sociedade civil por meio de canais de interlocução com o Estado – conferências, conselhos, ouvidorias, mesas de diálogo etc –, que já constituem, na prática, um verdadeiro sistema nacional de democracia participativa. Políticas de desenvolvimento, de geração de emprego e renda, de inclusão social, saúde, educação, meio ambiente, juventude, segurança pública, direitos das mulheres, igualdade racial, democratização da cultura, entre tantas outras, foram discutidas em 63 conferências nacionais que mobilizaram diretamente, em suas várias etapas, mais de 4,5 milhões de pessoas em cerca de 5.000 municípios brasileiros – e são permanentemente fiscalizadas e avaliadas pelos conselhos de participação social hoje existentes em todos os municípios (Dulce, 2010. p.136).

Tal atuação mostra uma abertura à participação da sociedade no âmbito das políticas estruturais diretamente ligadas aos interesses das classes sociais.

Na esfera educacional, o governo Lula continuou a implementar o SAEB, o PDE (com uma nova configuração, a partir do Decreto 6.094, tornando-se um dos principais programas do referido governo), Fundescola, o PDDE, o PNLD, o TV Escola, o Pnae, o PME, o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar (Alves, 2015).

Saviani (2009) lembra que no conjunto das ações que se referem à Educação Básica, situam-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que passou a atender a Educação Infantil e o Ensino Médio, e não apenas o Ensino Fundamental como ocorria com o Fundef, que nesse Governo tornou-se Fundeb.

Além disso, foram criados programas com foco na Educação Básica destinados à formação profissional de professores e demais profissionais da escola, a exemplo do Programa de Formação Inicial para Professores em Exercício na Educação Infantil (Proinfantil); Programa de Formação Continuada de Professores das Séries Iniciais do Ensino Fundamental (Pró-Letramento); Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica; Indicadores de Qualidade da Educação; Programa Gestão da Aprendizagem Escolar (Gestar); Mais Educação; Programa Nacional de Informática na Escola (Proinfo) dentre outros (BRASIL, 2008).

Quanto à gestão educacional, foram realizadas pelo governo algumas políticas, programas e ações que passaram a partir de 2003 por uma reorientação, uma vez que o

executivo federal propagou a defesa da educação de qualidade a partir da inclusão e da democratização, em parte, buscando distanciar-se da lógica gerencial e patrimonial de anos anteriores (Dourados, 2007).

Assim, a partir de 2003 diversas iniciativas no âmbito da gestão da Educação Básica característicos da gestão democrática da educação foram desenvolvidas pelo Ministério da Educação, quais sejam: Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação (Pró-Conselho); Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes; Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais do Semi-Árido (Proforti); Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime); Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica; Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional; Conferência Nacional de Educação (Conae); e Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares (PNFCE) (Alves, 2015).

É pertinente uma explicação, ainda que breve, sobre tais programas e ações. Inicialmente esclarecemos que o Pró-Conselho era um programa de nível nacional criado em 2003, que atuava em parceria com o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação, a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o CNE, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e a Unicef.

Fazia parte de seu papel criar ou fortalecer Conselhos Municipais de Educação, oportunizando maior participação dos conselheiros municipais de educação, a fim de se tornar concreta a avaliação, definição e fiscalização das políticas educacionais garantindo direitos básicos essenciais ao exercício da cidadania (Brasil, 2003).

O Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes, apoiava técnica e pedagogicamente os sistemas de ensino no tocante ao acompanhamento e avaliação do PNE, bem como dos planos decenais municipais e estaduais, incluindo a participação da sociedade civil organizada (Brasil, 2005a), representando, assim, um espaço para o acompanhamento da elaboração dos planos mencionados e para a discussão e proposição de ações em torno do ensino.

Destinado à região semiárida, foi elaborado o Proforti com o intuito de oferecer subsídios para que a gestão municipal atendesse às necessidades educacionais de acordo com a realidade de cada município. Eram parceiros nesse processo a Undime, Unicef, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA), da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores da Educação Básica e do Fórum de

Pró-Reitores de Extensão das Universidades Públicas, além das Universidades (Brasil, 2005b).

O Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime) é uma iniciativa do MEC, em parceria com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que buscava apoiar e fortalecer a atuação dos dirigentes municipais de educação ante a gestão dos sistemas de ensino e das políticas educacionais e contribuir para o avanço do País quanto às metas do PNE (Brasil, 2006b).

O Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica integrou o conjunto de ações do PDE e objetivou formar em nível de especialização gestores escolares, contribuindo para qualificar o trabalho desses profissionais numa perspectiva democrática, objetivando principalmente maior inclusão social e emancipação humana, a partir de cursos à distância com o apoio de universidades parceiras do MEC (Brasil, 2005d).

O Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional foi criado em 2006 pela Secretaria de Educação Básica (SEB) do Ministério da Educação e coordenado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com o objetivo de identificar, avaliar e disseminar experiências inovadoras no âmbito da gestão educacional que possam contribuir para melhoria da qualidade do ensino público e para o alcance dos objetivos e metas do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2006).

O PNFCE é uma iniciativa com vistas a acessar à implantação e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nos municípios com os quais fazia parceria, usando material específico e formação continuada presencial e na modalidade à distância, de modo a apoiar técnicos e dirigentes das Secretarias Estaduais e Municipais de educação na formação dos conselheiros escolares (Brasil, 2004). Fazia parceria com o Programa a Secretaria de Educação Básica (SEB), Undime, Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), Confederação Nacional do Transporte (CNT), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Unesco e PNUD.

O governo Lula buscou congregar vários segmentos representativos no cenário educacional no intuito de fortalecer debates e a criação de propostas para a educação. Temos como exemplo a Conferência Nacional de Educação (Conae 2010) que teve como tema “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégia de ação”, que teve como intuito elaborar uma proposta de PNE, com participação da sociedade brasileira.

A Conae 2010 ocorreu no ano de encerramento da vigência do PNE em evidência, 2010. O evento contou com 3.500 delegados representando a voz de professores, gestores,

técnicos e estudantes (Brasil, 2010a p. 8). Sua realização levou à deliberação da criação de um Sistema Nacional de Educação (SNE) e da aprovação do texto base do PNE 2011-2020.

Essa Conferência promoveu o debate sobre a construção de um sistema articulado de educação e um novo Plano Nacional de Educação. Para tanto, ocorreram previamente Conferências subnacionais baseadas no documento de referência disponibilizado pelo MEC (Brasil, 2008).

A participação efetiva da sociedade na construção de um plano educacional que reflete seus anseios é um pilar fundamental na disputa pela hegemonia. Para que tal plano se estabeleça como um projeto verdadeiramente coletivo e não apenas como uma imposição de cima para baixo, é imperativo que os diversos setores sociais, especialmente os segmentos historicamente marginalizados tenham vez e voz.

Somente onde as vozes da sociedade civil se fazem ouvir e interferem nas decisões, é possível construir um consenso que desafie as lógicas dominantes e estabeleça uma nova hegemonia, capaz de promover uma educação que sirva aos interesses universais e à emancipação humana.

O documento resultante da Conferência Nacional de Educação realizada em 2010 considerou a gestão democrática da educação como espaço de decisão coletiva e destacou que,

[...] precisa ser assumida como fator de melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento e continuidade das políticas educacionais, enquanto políticas de Estado articuladas com as diretrizes nacionais para todos os níveis e modalidades de educação. Esta deve ser a lógica da gestão educacional e o modo de tomada de decisão no Sistema Nacional de Educação, em todos os âmbitos, públicos e privado (Brasil, 2010, p. 43).

Dessa perspectiva, a gestão democrática da educação é elemento essencial para a melhoria da qualidade da educação e para a continuidade de forma aprimorada das políticas educacionais, devendo perpassar a tomada de decisão no âmbito público e privado. Com essa Conferência, fomentada pelo governo, contando com a participação da sociedade, houve a possibilidade de discussão das metas e estratégias para a educação, conforme o anseio da mesma.

Naquele momento, tramitava no Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 referente ao PNE 2011/2020 (Novo PNE) que após percorrer um processo de discussão originou a Lei nº 13.005 que aprovou o Plano Nacional de Educação, (PNE 2014), que será abordado a seguir. Vale destacar que o Projeto de Lei nº 8.035/2010 não traduziu com a mesma intensidade o espírito do Documento Final da Conae que propunha uma articulação

entre os entes federados em prol da construção de um Sistema Nacional de Educação, distanciando-se também em outros aspectos do que havia sido acordado pelo conjunto de entidades participantes da Conae (Oliveira, 2011).

Não é nosso intento detalhar tal processo, mas apenas lembrar que o Projeto de Lei (PL) nº 8.035/2010 que respondia pela proposta do novo PNE apresentada pelo MEC ao Congresso Nacional, teve uma tramitação cercada de interferências e controvérsias sobre a constitucionalidade de seus dispositivos, sendo acompanhado de pedidos de encontros regionais e audiências públicas, bem como solicitação de adequações financeiras e orçamentárias.

A tramitação do Projeto de Lei nº 8.035/2010, que culminou no PNE 2014-202, é um exemplo de disputa por hegemonia no campo educacional brasileiro. Esse processo revela os lados da disputa, o Estado - representado pelo MEC, e a sociedade civil organizada - articulada na Conae, buscam estabelecer suas visões sobre os rumos da educação.

Inicialmente, a Conae (Conferência Nacional de Educação) produziu um "Documento Final" que representa a tentativa de consenso de diversas entidades da sociedade civil. Esse documento, com sua proposta de um Sistema Nacional de Educação e a articulação federativa, configura uma tentativa de construção contra-hegemônica. Ele expressa o anseio por uma educação mais integrada, democrática e alinhada aos interesses de um coletivo amplo de atores.

No entanto, quando o MEC encaminha o Projeto de Lei nº 8.035/2010 ao Congresso, percebe-se um distanciamento desse espírito da Conae. A lei do PNE que efetivamente é aprovada (Lei nº 13.005/2014) não traduz com a mesma intensidade o que foi acordado.

Isso indica que o Estado, através do MEC operou para filtrar e ressignificar as propostas da sociedade civil. O projeto de lei, ao se afastar de pontos consensuais como a articulação federativa para um Sistema Nacional, revela a primazia de uma visão estatal ou governamental sobre a educação, que pode estar mais alinhada a interesses políticos ou econômicos dominantes do que à construção de uma educação verdadeiramente democrática e universal.

As interferências e controvérsias, os pedidos de encontros regionais e audiências públicas, bem como as solicitações de adequações financeiras e orçamentárias que cercaram a tramitação do PL são, na ótica gramsciana, manifestações da luta molecular e da guerra de posição pelo controle da hegemonia. A sociedade civil, por meio de seus intelectuais orgânicos e suas organizações, tenta exercer pressão para que suas demandas sejam incorporadas, resistindo à imposição de uma única visão.

Os programas mencionados anteriormente abriram espaços para a democratização das relações na educação, propiciando o trabalho coletivo e permitindo a descentralização do poder, e ainda o desenvolvimento da autonomia por meio da participação da comunidade via conselhos de educação junto às políticas educacionais, à gestão educacional e escolar, permitindo, assim, a tomada de decisões e o acompanhamento da educação na elaboração dos Planos de educação, tomando parte nas discussões e propondo ações para a melhoria da qualidade da educação, revelando, dessa maneira, a presença da concepção democrática de gestão educacional (Alves, 2018).

Contudo, é preciso considerar que boa parte das ações tinha parceria com instituições e organismos nacionais públicos e privados e também internacionais na esfera privada, expressando certo hibridismo em atender as demandas por uma gestão democrática e ao mesmo tempo atender às determinações dos organismos internacionais.

Tais ações representaram uma política de descentralização e democratização da educação, que buscavam a participação ativa da comunidade nas ações e tomadas de decisões nos diferentes âmbitos da educação institucionalizada. Porém, o governo Lula desenvolveu também iniciativas com mecanismos e procedimentos característicos da gestão gerencial, como Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE); PDE - Escola; Plano de Ações Articuladas (PAR); o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar; e o PAR (Alves, 2015).

Nesse cenário, o governo Lula estabeleceu o Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007 instaurando o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, um instrumento que regulamentou o regime de colaboração com municípios, Distrito Federal e estados bem como a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira.

Contudo o Plano em questão não passou por sólida discussão e houve pouco debate com as entidades sindicais e científicas associadas ao campo educacional, desconsiderando o que havia sido discutido em espaços como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, conferências e congressos (Camini, 2010).

O Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação tem como iniciativa central o PDE que foi lançado oficialmente com o mencionado Decreto nº 6.094. Convém lembrar que o PDE reuniu vários programas voltados à Educação Básica, educação superior, educação profissional e alfabetização e ainda buscou instalar um regime de colaboração através de parceria com os municípios em prol do desenvolvimento da Educação Básica em todo o país. Tal Plano passou a apresentar diretrizes e orientação teórico-metodológica às escolas e

Secretarias de Educação, assessorando-as quanto ao desenvolvimento de ações sistematizadas, voltadas à permanência do estudante na escola (Brasil, 2007a).

Dentre as ações<sup>6</sup> que integravam O PDE destacam-se o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que vincula a liberação de verbas extras à aprovação do projeto pedagógico das instituições de ensino; o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ferramenta que mede a qualidade educacional de acordo com as Diretrizes Curriculares Nacionais e o Plano de Ações Articuladas (PAR), um roteiro com apoio técnico e financeiro da União para aprimorar a qualidade da educação.

O momento inicial de implementação do PDDE ocorrido no governo FHC, destinou recursos unicamente às escolas de Ensino Fundamental, demonstrando um alinhamento com a perspectiva neoliberal para quem as políticas públicas deveriam manter um caráter focalizado a fim de economizar recursos considerados escassos.

No governo Lula, aderir ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e a elaboração do Plano de Ações Articuladas (PAR) tornaram-se exigências para receber recursos do PDDE, que passaram a abranger escolas das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, bem como as escolas privadas de Educação Básica que oferecem educação especial e são mantidas por entidades sem fins lucrativos. Em 2007, o PDDE foi incorporado ao PDE e se constituiu um dos instrumentos em busca do avanço nos resultados do Ideb.

Quanto à gestão educacional, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação apresenta regras para a valorização do trabalhador, destacando “[...] desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional” que vão interferir na nomeação ou mesmo exoneração dos diretores (Brasil, 2007d).

Seu foco é a melhoria da qualidade com base no desempenho dos alunos apresentados no Ideb. Associado a essa questão, a valorização do profissional da educação por meio de critérios meritocráticos, evidenciaram características da gestão gerencial (Alves, 2018).

Também criado pelo Decreto nº 6.094, em 2007, o Ideb pode ser considerado um instrumento para servir de indicador de qualidade da educação. Com uma escala de zero a dez, tal índice mede o desempenho do sistema de ensino.

O Ideb foi organizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), com vistas a explicitar as condições de ensino no Brasil. Como

---

<sup>6</sup> Outros programas podem ser mencionados como o Programa Nacional de Tecnologia Educacional (ProInfo); Pró-letramento; Gestar II; Programa Brasil Alfabetizado; Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

parâmetro, fixou a média seis a ser atingida. Essa determinação tomou como base o resultado obtido pelos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) (Oliveira, 2009).

Não é nosso objetivo discutir o Ideb, contudo é pertinente dizer que as avaliações externas a ele inerentes, ou seja, as avaliações do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) são elementos importantes nas tomadas de decisões, chegando a responsabilizar as unidades de ensino pelos rendimentos insatisfatórios deixando em segundo plano as histórias individuais de cada escola e as condições favoráveis ou desfavoráveis que afetam a qualidade do ensino.

Dias Sobrinho (2002) explica que na década de 1960 a avaliação externa ganhou terreno enquanto instrumento no processo de aferição da eficiência educacional e, assim, a partir de uma visão generalizada dizer do bom ou mal funcionamento da educação. O autor analisa que esse tipo de avaliação assumiu o lugar de prestação de contas (*accountability*) ao governo e à sociedade, possuindo como característica relevante a capacidade de apresentar o nível de rendimento, controlar, participar na proposição de políticas públicas, validando, assim, o controle do Estado.

No Brasil, é a partir de 1980, com maior intensidade a partir de 1990, que a avaliação externa se torna indissociável do sistema educacional e, por conseguinte, das políticas públicas educacionais, recebendo nesse processo a influência de organismos internacionais que orientam projetos para países em desenvolvimento e destacam a importância de desenvolver sistemas de verificação da qualidade (Freitas, 2007).

Com o resultado das análises dos indicadores do Ideb, os municípios com resultados insatisfatórios no governo Lula recebiam apoio técnico e financeiro do MEC. A contribuição dos recursos ocorreu com a adesão ao “Compromisso Todos pela Educação” e com a elaboração do PAR.

Por sua vez, o PAR, conforme o art. 9º também do Decreto n. 6.094, (Brasil, 2007d), “[...] é o conjunto articulado de ações, apoiado técnica ou financeiramente pelo Ministério da Educação, que visa o cumprimento das metas do Compromisso e a observância das suas diretrizes”. O Programa surgiu como parte do programa estratégico do PDE. Tem caráter plurianual, oferece transferências voluntárias e assistência técnica do Ministério da Educação aos entes federados a serem vinculados à adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação e à elaboração do PAR. Sua coordenação é de responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação, e deve ser elaborado com a participação de gestores, professores e da comunidade local.

No governo Lula, o MEC monitorava o PAR por meio de relatórios emitidos pelos municípios, mas o envolvimento de estados e municípios se dava mediante diretrizes já estabelecidas, permitindo escolhas restritas e direcionadas pela União por meio de opções limitadas, apresentando assim características da gestão gerencial, por não poder se distanciar das escolhas direcionadas pela União que apresentava um conjunto de ações já pensadas.

Municípios e estados passaram a aderir ao PAR, o que representava o compromisso assumido pelos gestores tanto municipais quanto estaduais com a execução do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, como também o acesso a recursos financeiros e a assistência técnica.

Uma das ações do PDE atrelada à gestão educacional é o PDE-Escola. Fonseca (2009, p. 276) explica que o PDE-Escola “[...] é uma modalidade de planejamento estratégico que se propõe a inovar a gestão escolar com base em matriz gerencial”. Assim, está centrado na racionalização, eficiência e eficácia da gestão, visando modernizar a gestão e melhorar a qualidade de seu ensino e da aprendizagem. Para tanto, trabalha com metas e indicadores de desempenho para dizer do nível de eficiência das escolas, em especial o Ideb.

O PDE-Escola, elaborado com base no modelo gerencial, propôs uma nova cultura na organização escolar a partir de uma gestão educacional baseada no controle de resultados, na racionalização dos custos e na eficiência administrativa (Fonseca, 2009).

Diante do exposto, é possível dizer que o conjunto de iniciativas do governo Lula apresenta características de gestão democrática com o fortalecimento de mecanismos de participação e tomadas de decisões em torno das políticas públicas educacionais, mas também movimentou mecanismos de gestão gerencial seguindo planejamento estratégico e limitando a participação da comunidade escolar nas tarefas predeterminadas pela União com foco em resultados por desempenho.

Esse quadro revela uma tensão na política educacional do governo Lula. De um lado, há um movimento em direção à gestão democrática, com o fortalecimento de mecanismos de participação e tomadas de decisões em torno das políticas públicas educacionais, com a introdução de programas que buscaram fortalecer conselhos como os Conselhos Municipais de Educação (CME), Conselhos Estaduais de Educação (CE), entre outros, como vias para a democratização da gestão. Essa é uma face que valoriza a participação da sociedade civil e dos profissionais da educação na construção das políticas.

Por outro lado, o governo Lula também impulsionou mecanismos de gestão gerencial, evidenciados pelo planejamento estratégico, pela ênfase em resultados por desempenho (com o Ideb como indicador central) e pela limitação da participação da comunidade escolar em

tarefas predeterminadas pela União. O Compromisso Todos pela Educação e suas ações associadas, como o Ideb, o PAR e o PDE-Escola, exemplificam essa busca por resultados e eficiência, com a União exercendo um controle significativo sobre as escolhas e prioridades.

Nesse contexto, a questão da hegemonia é central. O Estado, por meio da União, buscou estabelecer uma direção hegemônica para a política educacional, definindo as metas (com base em padrões internacionais, como a OCDE) e os instrumentos de avaliação e controle (Ideb, PAR, PDE-Escola). Embora houvesse a abertura para a participação por meio dos conselhos, a estrutura de acesso a recursos e a própria formulação dos planos (como o PAR com escolhas restritas) tendiam a direcionar as ações dos entes federados para os objetivos preestabelecidos pelo governo federal.

A sociedade civil e os profissionais da educação, mesmo com o fortalecimento dos conselhos e a busca pela democratização, se encontram nesse cenário em uma posição de luta por maior autonomia e participação efetiva. A crítica de Camini (2010) sobre a falta de debate com entidades sindicais e científicas na formulação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação é um indicativo dessa disputa por hegemonia. As entidades buscam que suas vozes e as discussões acumuladas em fóruns próprios (como o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública) sejam incorporadas de forma substantiva, distanciando-se de uma ação apenas protocolar.

No ano de 2011, assumiu a presidência da república, a presidente Dilma Vanna Rousseff, que, na mesma linha de atuação do governo Lula, associou crescimento econômico com distribuição de renda e inclusão social, buscando resgatar o Estado como propulsor do crescimento econômico e da garantia dos direitos sociais conquistados.

O governo Dilma investiu em infraestrutura por meio do PAC, aumentou o número de contratados via concurso público e fortaleceu os programas de transferência de renda, preocupou-se também com as condições de moradia, criando o Programa Nacional de Habitação Popular, dentre outras ações.

Nas políticas voltadas à educação, o governo Dilma também aprimorou o Mais Educação,

[...] o Sistema Nacional de Avaliação da Educação, o PDE, o PDDE, o Fundeb, o PNLD, o TV Escola 91 e o PNAE, bem como ampliou e criou programas e ações voltados para a educação básica no que concerne: à formação dos profissionais da escola; à formação inicial e continuada para os professores; à saúde nas escolas; à infraestrutura; à tecnologia a serviço da educação básica; aos atletas na escola; e aos livros e materiais para escolas, estudantes e professores (Alves, 2015, p.91).

Esse governo desenvolveu políticas destinadas ao Ensino Médio abrangendo também o ensino profissionalizante, integrando trabalho, ciência e tecnologia e, nessa perspectiva, criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) em 2011. Faz parte dos objetivos do Pronatec “[...] expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância [...]” (Brasil, 2012, s./p.).

Quanto à gestão educacional, continuaram as ações voltadas para a democratização da gestão educacional da Educação Básica desenvolvidas no governo Lula: Pró-Conselho, Pradime, Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica, assim como os espaços de participação Conae e PNFCE. Mas ações e mecanismos característicos da gestão gerencial presentes no governo anterior foram mantidos no governo Dilma como o PDE, o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar, o PDE-Escola, o Ideb e o PAR (Alves, 2015).

Da mesma forma, o Saeb foi aperfeiçoado, mantendo-se como instrumento de medida do desempenho educacional com base em resultados. Desempenhando esse papel, o Sistema serviria de base para definir e renovar políticas tais como a

[...] elaboração do plano estratégico da secretaria de educação e formação e fortalecimento dos conselhos, os quais visam maior organização, integração e autonomia dos setores locais na formulação e execução da política educacional (Oliveira, 2011, p. 207).

Com a vigência do PNE 2001-2011 chegando ao fim, um novo Plano Nacional de Educação começou a ser discutido por meio de Conferências de Educação.

No âmbito normativo, de outubro de 2012 a dezembro de 2013, o PL nº 8.035/210 ficou estacionado no percurso Mesa Diretora do Senado e Coordenação das Comissões Permanentes. Apenas em 2014 após análise houve a aprovação do Projeto em Plenária no Senado sendo a partir de então transformado na Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014, que aprova o PNE (2014-2024).

O PNE (2014-2024) serviu para fortalecer os direcionamentos já existentes referentes à gestão educacional, pois apresenta o princípio da gestão democrática como uma diretriz (Meta 19), objetiva

articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino, em seus diversos níveis, etapas e modalidades, por meio de ações integradas das diferentes esferas federativas (Brasil, 2014a).

Ele também dispõe sobre a gestão democrática da educação, reafirmando o princípio disposto na Constituição Federal de 1988 e na LDB. Em sua composição constam 20 Metas organizadas em quatro blocos. Nesse estudo interessa a Meta 19 tendo em vista que possui como foco a gestão da Educação Básica da rede pública, trazendo implicações no direcionamento das políticas públicas no que tange à gestão democrática. Mas, vale lembrar que a Meta 20 trata do financiamento da educação, apontando contribuições para o processo de democratização da educação (Brasil, 2014b).

Para conduzir a visão do leitor segue um quadro com os trechos do Plano que se referem diretamente à gestão democrática.

**Quadro 3 - Trechos que se referem à gestão democrática no PNE 2014-2024**

Lei n.º 13.005	Texto localizado
Art. 2º	Art. 2º São diretrizes do PNE: VI - promoção do princípio da <b>gestão democrática</b> da educação pública (grifo nosso).
Art. 9º	Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a <b>gestão democrática</b> da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (grifo nosso).
Anexo Meta 7 Estratégia 7.4	7.4. induzir processo contínuo de autoavaliação das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos (as) profissionais da educação e o do aprimoramento da <b>gestão democrática</b> (grifo nosso).
Anexo Meta 7 Estratégia 7.16	7.16. apoiar técnica e financeiramente a gestão escolar mediante transferência direta de recursos financeiros à escola, garantindo a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos, visando à ampliação da transparência e ao efetivo desenvolvimento da <b>gestão democrática</b> (grifo nosso).
Anexo Meta 19	Meta 19: assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da <b>gestão democrática</b> 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 (grifo nosso).

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2014-2024 (2024).

O artigo 2º do PNE (2014-2024) reafirma a gestão democrática como princípio e diretriz do PNE, e o artigo 9º deixa claro que a gestão democrática deve ser disciplinada por meio de leis específicas ao encargo dos estados, Distrito Federal e dos municípios incentivando a descentralização. A estratégia 7.4 coloca o controle e avaliação das escolas como instrumento a ser considerado no processo de aprimoramento da gestão democrática. Em seguida, a estratégia 7.6 trata do apoio à gestão escolar com a transferência de recursos e coloca o desenvolvimento da gestão democrática associado à descentralização, enquanto acompanhamento do uso dos recursos.

A meta 19 por sua vez faz associação da gestão democrática à meritocracia, uma das características do modelo gerencial de gestão já evidenciado no capítulo anterior. Peroni e Flores (2014) corroboram com esse entendimento ao destacarem que a Meta 19 ao se basear em critérios técnicos de mérito e desempenho aponta para um modelo gerencial, muito embora também apresente avanços ao instituir a consulta pública como instrumento para a efetivação da gestão democrática.

Para as autoras, o texto evoca dois mecanismos que “representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial”, distanciando-se da eleição direta para gestores firmada na Conae 2010, que possui uma concepção de gestão democrática da educação. e ainda esclarecem que o termo consulta público não significa necessariamente escolha de gestores via eleição direta (Peroni e Flores, 2014, p.186)

A meta 19 apresenta oito Estratégias que preveem o auxílio do poder público para a efetivação da gestão democrática, e determinam de que forma ela deve acontecer: escolha de diretores escolares, órgãos colegiados de acompanhamento e controle social como conselho escolar e conselhos de educação, fóruns permanentes de educação, construção coletiva de projetos pedagógicos, planos de gestão escolar e regimentos escolares.

Para uma visualização mais adequada, as estratégias são apresentadas em quadros, nesse caso não seguimos à risca a ordem numérica de disposição das estratégias, pois as agrupamos, considerando a interação de seus conteúdos.

A estratégia 19.1 apresenta características da gestão gerencial, visto que a priorização de recursos financeiros está associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, “[...] que vão de encontro a concepções e práticas de gestão democrática, para receber os recursos públicos a que têm já direito” (Peroni e Flores, 2014, p. 186). A estratégia não deixa claro como se dará a participação da comunidade escolar no processo de nomeação de diretores e diretoras.

**Quadro 4 - Estratégia 19.1 do PNE 2014-2024**

Meta 19	
Estratégia 19.1	Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014a, p. 27).

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2014-2024 (2024).

A estratégia em evidência reitera a diretriz XVIII do Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação referente ao estabelecimento de regras a partir de critérios meritocráticos e de desempenho, que vão incidir sobre a nomeação ou exoneração do diretor escolar.

As estratégias 19.2, 19.3, 19.4 e 19.5, conforme exposto no Quadro 5, a seguir, dizem respeito a criação e fortalecimento dos conselhos intra e extra escolar, buscando a formação de seus conselhos como também espaços apropriados para o funcionamento desses conselhos.

**Quadro 5 - Estratégia 19.2, 19.3, 19.4, 19.5 do PNE 2014-2024**

Meta 19	
Estratégia 19.2	Ampliar os programas de apoio e formação aos(as) conselheiros(as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos(as) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções;
Estratégia 19.3	Incentivar os estados, o Distrito Federal e os municípios a constituírem fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital, bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE e dos seus planos de educação (Brasil, 2014a, p. 28);
Estratégia 19.4	Estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais, assegurando-se lhes, inclusive, espaços adequados e condições de funcionamento nas escolas e fomentando a sua articulação orgânica com os conselhos escolares, por meio das respectivas representações;

Estratégia 19.5	Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo;
-----------------	---

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2014-2024 (2024).

Essas estratégias tratam do estímulo e apoio a diferentes mecanismos de participação enquanto instrumento de fiscalização da gestão nos sistemas de educação, como os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, os Conselhos de Alimentação Escolar, os conselhos regionais, os fóruns permanentes de educação; e também no âmbito da instituição escolar, como os conselhos escolares, grêmios e associações, garantindo formação, recursos financeiros e condições de funcionamento.

A participação permitida por esses mecanismos coopera com a autonomia destacada na estratégia 19.7 no que tange à “[...] favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino” (Brasil, 2014a, p. 28).

A estratégia 19.6 também trata da participação, envolvendo não apenas os profissionais da educação, mas, estudantes e familiares, inclusive oportunizando aos pais o exercício de avaliar professores e gestores. Contudo, não deixa claro como a participação deve ocorrer nem como professores e gestores devem ser avaliados.

**Quadro 6 - Estratégia 19.6 do PNE 2014-2024**

Meta 19	
Estratégia 19.6	Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação de alunos(as) e de seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares (Brasil, 2014a, p. 28);

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2014-2024 (2024).

A estratégia 19.8, que segue a seguir no Quadro 7, busca a formação de diretores e gestores, que, apesar de ser importante, fica implícito que tais profissionais estão sujeitos a programas de formação que podem estar submetido à prova nacional, indicando critérios de meritocracia inerente aos resultados medidos por meio da prova, como se existisse um perfil já determinado de gestor que precisa ser aprendido num processo de doutrinamento,

apresentando características da gestão gerencial, mostrando-se um processo contrário à autonomia tratada na estratégia 19.7.

**Quadro 7 - Estratégia 19.8 do PNE 2014-2024**

Meta 19	
Estratégia 19.8	desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (Brasil, 2014a, p. 28);

Fonte: Elaborado pela autora com base no PNE 2014-2024.

Vale lembrar que esse Plano possui estratégias que buscam garantir o uso de mecanismos da gestão democrática da educação, como a participação da comunidade escolar no planejamento e na aplicação dos recursos expresso nas estratégias da Meta 19, desempenhando, assim, um papel fundamental na promoção da gestão democrática e da participação social. Um dos mecanismos cruciais instituídos por este Plano para garantir essa participação são os fóruns de educação. Os fóruns de educação são concebidos como espaços privilegiados de debate, articulação e controle social. A Lei nº 13.005 diz que a execução do PNE e o cumprimento de suas metas passarão por monitoramento e avaliação de instâncias como o FNE e a Comissão de Monitoramento e Avaliação (Brasil, 2014a).

Contudo, o referido Plano também apresenta características da gestão gerencial como a meritocracia na escolha de gestores e na busca de desempenho escolar, a exemplo da estratégia 7.36, onde afirma que deveriam ser estabelecidas políticas de estímulo às escolas, a fim de que avancem nas estatísticas que mostram o desempenho no Ideb, valorizando assim o mérito escolar, sem se referir à formação para uma atuação crítica na sociedade.

O PNE 2014 foi o propulsor de um processo de discussões para a criação dos Planos Estaduais e Municipais de Educação. Processo ocorrido de forma sistemática, pois existiam Comissões Coordenadoras recebendo acompanhamento de uma Rede de Assistência Técnica que deveria ajudar as equipes locais que faziam parte da elaboração dos planos de educação em todo o país (Brasil, 2014a).

O PNE (2014-2024) também aborda que os Planos Estaduais e Municipais de Educação deveriam incluir a participação dos profissionais da educação, de Conselhos, Fóruns e da sociedade em geral “[...] no trabalho de mobilização, debate, acompanhamento e

controle social do processo de elaboração ou adequação [...]” desses Planos (Brasil, 2014a, s/p.).

Ainda no governo Dilma, ocorreu em 2014 a Conae trazendo à baila o tema “O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação: participação popular, cooperação federativa e regime de colaboração” (Conae 2014). O documento final dessa Conferência aponta a orientação quanto à gestão educacional, firmando o princípio de gestão democrática instituído na Constituição Federal de 1988, enfatizando esse modelo de gestão como espaço de participação e decisão que deve incluir diferentes segmentos, pais, professores, estudantes e comunidade local no processo de gestão dos sistemas de ensino e nas instituições de ensino em busca de uma formação capaz de promover a emancipação humana (Brasil, 2012).

Sobre a gestão educacional, o Documento referência da Conae 2014 reafirmou o princípio constitucional de gestão democrática da educação, enquanto espaço de deliberação coletiva, através da participação dos professores, funcionários técnico-administrativos, estudantes, pais e/ou responsáveis e comunidade local na gestão dos sistemas de ensino e nas instituições educacionais para a promoção da participação popular e do controle social da educação, no intuito de lograr processos formativos emancipatórios (Brasil, 2014).

É o que pode ser observado na proposição feita pelo referido documento ao deixar claro que a gestão democrática deveria ser promovida no sistema de ensino,

[...] por meio de mecanismos que garantam a participação dos profissionais da educação, familiares, estudantes, comunidade local e movimento social: I) na elaboração ou adequação e implementação dos planos de educação; II) no apoio e incentivo às instituições educacionais para a construção de projetos político-pedagógicos ou planos de desenvolvimento institucional sintonizados com a realidade e as necessidades locais; e III) na promoção e efetivação da autonomia (pedagógica, administrativa e financeira) das instituições de educação básica, profissional, tecnológica e superior. IV) na eleição direta de diretores de escolas (Brasil, 2014b, p. 86).

O documento referência também realçou a importância da comunidade escolar na participação direta na eleição de diretores escolares.

Nesse cenário, houve a alteração no papel do Estado no que tange às políticas sociais, o que se tornou perceptível após o impeachment da presidente Dilma Rousseff, o foco era racionalizar recursos e fragilizar o poder das instituições, pois caso fossem fortalecidas, atendendo à perspectiva democrática, as instituições atenderiam às pressões e reivindicações da população, ademais eram adjetivadas de improdutivas e desfavoráveis à lógica de mercado (Peroni, 2004).

Os governos Lula e Dilma buscaram harmonizar crescimento da economia e distribuição de renda, estabilidade e inclusão social. Assim, não assumiram como bandeira a

reforma do Estado evidenciada nos governos Collor, Itamar Franco e FHC. Porém no âmbito educacional as continuidades são mais visíveis que as rupturas, ampliando iniciativas dos governos anteriores, incorporando os preceitos dos organismos internacionais, de cunho neoliberal nas políticas educacionais com oferta de Educação Básica voltada para o trabalho e uma proposta gerencial centrada no desempenho e na busca por resultados, a exemplo do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, PDE, PAR e Ideb, sendo essas as ações centrais desses governos.

Destacamos que os governos Lula e Dilma buscaram a democratização da educação e o resgate de direitos constitucionais por meio de programas como Pró-Conselho, Pradime, Conferência Nacional de Educação, PNFCE e Conae, preocupação essa que não foram observadas nos governos Collor, Itamar Franco e FHC.

Também mantiveram a predominância de políticas sociais de cunho compensatório e assistencial. Semelhante aos governos anteriores (Collor, Itamar Franco e FHC), essas iniciativas focaram em um público-alvo específico para combater a pobreza, sem, contudo, expandir as políticas e ações para garantir interesses universais, conforme preconiza a Constituição de 1988.

Diante do exposto, podemos afirmar que ambos os governos, Lula e Dilma apresentavam tanto características de gestão democrática quanto de gestão gerencial.

Contudo, no âmbito normativo, que atravessa os governos supracitados, a gestão democrática firmada na Constituição Federal, na LDB e nos PNEs institui-se como fundamento e estratégia em torno da organização dos sistemas de ensino, apontando para educação emancipatória, onde o exercício da cidadania aconteça.

Ao olhar esse cenário, podemos dizer que a coexistência de elementos de gestão democrática (como Pró-Conselho e Conae, que buscam a participação) com a predominância de uma gestão gerencial (com foco em metas e resultados definidos centralmente) reflete a complexa relação entre sociedade civil e sociedade política.

As iniciativas de democratização da educação como as conferências e conselhos, podem ser interpretadas como elementos de uma guerra de posição (luta ideológica e cultural no terreno da sociedade civil) para construir um novo senso comum e uma nova hegemonia popular em relação à educação. Enquanto a gestão gerencial representa a dimensão da sociedade política atuando para impor suas diretrizes, muitas vezes sem considerar plenamente os anseios da base.

A incorporação de preceitos de organismos internacionais de cunho neoliberal nas políticas educacionais sugere a influência de aparelhos privados de hegemonia, fundações e as

próprias instituições financeiras internacionais que disseminam e legitimam uma determinada visão de educação. Esses preceitos, ao se tornarem centrais nas políticas, indicam como certas ideias e práticas se tornam senso comum e são incorporadas pelo Estado, mesmo em governos que se propõem a ser mais sociais.

No próximo capítulo trataremos da gestão educacional num momento considerado de crise para a educação brasileira, iniciado após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em 2016, quando assumiu o executivo federal o seu vice-presidente Michel Temer e depois o Presidente Jair Bolsonaro, ambos inseridos em um processo de retrocesso da educação.

## CAPÍTULO III

### A GESTÃO EDUCACIONAL NO PERÍODO DE DESMONTE DO ESTADO DE DIREITO

Este capítulo trata da gestão educacional no Brasil durante um período crítico de desmonte do Estado, abarcando os governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro. Serão abordados alguns programas e ações que evidenciaram o rompimento com os preceitos da gestão democrática sob a justificativa de reestruturação e eficiência, resultando em um enfraquecimento das instituições educacionais, na desvalorização de profissionais, e na precarização de serviços, impactando diretamente o acesso, a permanência e a qualidade da educação.

#### **3.1 A gestão educacional no governo Temer: implantações de ações des)democratizantes**

Em 2016, quando Michel Temer assumiu o executivo federal e depois o Presidente Jair Bolsonaro. O que levou à quebra de um ciclo de políticas públicas que emergiram em 2003 sensíveis à demanda da sociedade civil, cedendo assim lugar ao reavivamento das linhas mestras do neoliberalismo (Jinkings, 2016).

Estudos como os de Ferreira (2017), Saviani (2017), Ferretti e Silva (2017) e Pochmann (2017) mencionam que a presidente Dilma foi alvo de um golpe institucional de caráter jurídico, parlamentar e midiático que reorientou as políticas públicas promovendo maior aproximação com as ordens do mercado e ignorando as mobilizações e reclames sociais, bem como construindo um discurso ideológico de que o país precisava alcançar novamente o desenvolvimento, o que justificaria medidas descabidas que abalariam a garantia dos direitos sociais. Dessa forma, a classe dominante naturaliza seus interesses como sendo interesse da coletividade à medida que mina os direitos educacionais duramente conquistados.

Nesse interím, o governo Temer assumiu um projeto de aspecto conservador e autoritário (Pochmann, 2017). As linhas gerais desse projeto estavam postas no Programa de Governo intitulado Uma Ponte para o Futuro, pensado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) em 2015 e que propunha o estabelecimento de um regime constitucional para por limite aos gastos públicos; reforma da Previdência Social; redução das obrigações constitucionais; a criação e um comitê de avaliação de políticas públicas; redução do papel do Estado na esfera econômica e releitura dos programas sociais (PMDB, 2015).

O Programa Uma Ponte para o Futuro propagava que o país estava em crise e que foi criado no intuito de cuidar da economia brasileira, tornando possível seu desenvolvimento. Difundiu um discurso de viés progressista ao divulgar a necessidade de devolver ao Estado “[...] a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos” (Brasil, 2015, p.2), indicando na realidade o desmonte do Estado interventor e a necessidade de políticas focalizadas destinadas aos mais pobres.

O Documento evidencia que o obstáculo para o crescimento econômico tem como elemento desencadeador a crise fiscal materializada em déficits elevados e no endividamento do Estado. Nessa ótica, a crise fiscal acarreta um quadro com aumento da inflação, altas taxas de juros, insegurança econômica, altos impostos e retração do investimento privado, levando a um estado de estagnação da economia (Brasil, 2015).

E, para tanto, aponta como necessárias reformas estruturais capazes de inibir o crescimento das despesas, um ajuste fiscal duradouro de modo a proporcionar o equilíbrio das contas públicas para que o país voltasse a crescer. Dessa perspectiva,

[...] o Estado deve ser funcional, qualquer que seja o seu tamanho. Para ser funcional ele deve distribuir os incentivos corretos para a iniciativa privada e administrar de modo racional e equilibrado os conflitos distributivos que proliferam no interior de qualquer sociedade. Ele faz ambas as coisas através dos tributos, dos gastos públicos e das regras que emite. Essas são tarefas da política e, por isso, é justo dizer que o crescimento econômico duradouro e sustentável é uma escolha da política, do sistema político e dos cidadãos como agentes políticos (Brasil, 2015, p.4).

A ideia explícita sobre o Estado aponta para o acionamento do mercado. “Assim, pode-se entender que as parcerias que se estabelecem entre Estado e empresas privadas são mecanismos para garantir a manutenção do neoliberalismo” (Maia, 2021).

Uma Ponte para o Futuro indicou também como indispensável para a resolução de tal crise a mudança de leis e mesmo de normas constitucionais, tendo em vista o discurso de que as despesas primárias se aviltavam acima do crescimento do PIB a partir da Constituição Federal de 1988, pois ela atribuiu novos encargos ao Estado envolvendo áreas como saúde, educação e assistência social, sendo considerado difícil a administração do orçamento para manter as despesas em dia.

Coloca que para reverter as disfuncionalidades do texto constitucional, deveriam existir reformas legislativas. Dessa maneira,

[...] é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (Brasil, 2015, p.9)

Nessa linha de raciocínio, a vinculação constitucional de receitas designadas à Educação Básica deveria passar por desregulamentação, acompanhada de cortes no orçamento para atender aos interesses do capital. Assim, no governo Temer, a educação não era uma questão central, pois a receita pública a ela designada era entendida como instrumento propulsor do desequilíbrio fiscal (Camargo; Jacomini, 2015), sendo indispensável, dessa forma, a desvinculação e a consequente retirada de recursos da educação.

Outro ponto no quesito orçamento é a ideia de “orçamento com base zero”. Para clarear os termos, “[...] significa que a cada ano todos os programas estatais serão avaliados por um comitê independente, que poderá sugerir a continuação ou o fim do programa, de acordo com os seus custos e benefícios” (Brasil, 2015, p.10), sem a participação popular, ficando as decisões sobre a continuidade de programas e políticas na responsabilidade do Congresso Nacional.

Nesse contexto, as políticas sociais e a transferência de renda são vistas como promotoras da crise fiscal, sendo considerada imprescindível a elaboração de um novo regime fiscal desregulamentando normas legais para alcançar um Estado mais moderno e eficiente.

Diante de tal situação, foi proposto o equilíbrio fiscal de longo prazo como determinação constitucional a qual a Administração pública estaria submetida, sendo aprovada uma lei complementar de responsabilidade orçamentária para as devidas adaptações. Esse procedimento ganhou respaldo legal materializado na Emenda Constitucional nº 95/2016, congelando por 20 anos os gastos com as políticas públicas.

Tal Emenda foi uma iniciativa do governo que provocou danos aos direitos sociais conquistados e garantidos na Constituição, como a educação, que passaram a ser considerados despesas mínimas obrigatórias. Entendemos com Carvalho (2020, p. 81) que a EC 95/2016 priorizou o pagamento da dívida pública “[...] em detrimento do financiamento de serviços públicos essenciais”.

Nessa lógica, as políticas sociais passaram a ser privadas de seus recursos para contemplar os investimentos da dívida pública brasileira, impactando o financiamento da Educação Básica pública, havendo apenas o reparo das perdas inflacionárias calculadas com base no ano anterior, sendo vedado o aumento real de gastos e crescimento das despesas totais do governo, acima da inflação (Mariano, 2017).

No que concerne à educação, considerada despesa obrigatória e vinculada, com a desvinculação ela perde parte de seu orçamento, prejudicando a sua manutenção, o que

ocorrerá por 20 anos sem a vinculação de impostos da União, conforme a Emenda Constitucional n. 95. A consequente perda financeira tem implicações na meta 20<sup>7</sup> do PNE já que a lei que regulamenta o Plano foi transformada em lei morta por conta da referida Emenda (Maia, 2021, p.197).

Seus efeitos também atingem as metas 17 e 18 do PNE que tratam da valorização dos profissionais do magistério que atuam na Educação Básica e do Plano de Carreira para profissionais da Educação Básica e superior, impedindo também o aumento de matrículas e do Custo Aluno Qualidade (CNTE, 2016). Tal realidade permite dizer que o governo Temer desencadeou o desmonte do Estado brasileiro, e consequentemente da educação, ao romper com o papel do Estado de intérvenor e provedor das políticas de proteção social, conquistadas em outros períodos.

Nesse governo foi iniciado o processo de Reforma do Ensino Médio através da Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016 (MP), que fez alterações na LDB e na Lei nº 11.494/2007, de 20 de junho de 2007 e regulamenta o Fundeb e institui a Política de Fomento à Implementação das Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral.

Tal ação foi realizada sem a devida participação dos diferentes grupos representantes do campo científico e educacional, associações e movimentos que integram a sociedade, tendo como parceiros de diálogo grupos empresariais, que fazem parte do Movimento Todos pela Educação, e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) (Araújo, 2017).

Peroni, Caetano e Lima (2017, p. 418) apontam que se envolveram nesse processo,

[...] sujeitos individuais ou coletivos por meio de instituições públicas e privadas que atuam no setor educacional, institutos e fundações ligados a grandes empresas nacionais e internacionais, bem como instituições financeiras ligadas ao mercado de capitais, visando construir um projeto hegemônico de educação e de sociedade.

Um dos principais atores nesse processo foi o Instituto Unibanco (IU) que trabalha com diferentes instituições estabelecendo parcerias, cuja principal estratégia foi o Programa Jovem de Futuro (Peroni; Caetano; Lima, 2017). Fica evidenciado que o setor privado tem forte influência sobre os caminhos percorridos pela política educacional brasileira, incidindo sobre a gestão da educação.

---

<sup>7</sup>Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

É pertinente entender que uma Medida Provisória é emitida em casos necessários, e possui força de lei. No contexto em evidência, não era urgente um documento dessa natureza, mesmo porque estava para ser votado em plenária o Projeto de Lei n. 6.840/2013 que tratava da reformulação do Ensino Médio e estava sendo discutido em espaços como seminário em nível nacional, seminários regionais e em mais de vinte audiências públicas (Brasil, 2019).

O Movimento Nacional em Defesa do Ensino Médio, organizado para negociações em torno do Projeto de Lei n. 6.840/2013 supracitado, de importante representação por ser constituído por organizações, a exemplo da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED), o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES), o Fórum Nacional de Diretores das Faculdades de Educação (FORUMDIR), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), a Ação Educativa, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), dentre outros, buscou participação ativamente nesses espaços, propondo alterações no texto do referido PL.

Em sua tramitação, essa Medida Provisória recebeu parecer desfavorável do Ministério Público Federal e da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, em virtude de estar sendo realizada sem partilhar as discussões e decisões com a sociedade civil (Araujo, 2017). Contudo, a ausência de discussão não impediu que o trâmite prosseguisse sem interrupções de maneira que em 16 de fevereiro de 2017 tal Medida fosse aprovada transformando-se na Lei nº 13.415, instituindo tal Política.

Mas essas negociações se perderam com a Medida Provisória n. 746/2016, que abarcava como motivos para tanto:

Atualmente o ensino médio possui um currículo extenso, superficial e fragmentado, que não dialoga com a juventude, com o setor produtivo, tampouco com as demandas do século XXI. Uma pesquisa realizada pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap, com o apoio da Fundação Victor Civita - FVC, evidenciou que os jovens de baixa renda não veem sentido no que a escola ensina. [...] Os dados educacionais publicados recentemente pelo INEP evidenciaram resultados aquém do mínimo previsto, isto é, 41% dos jovens de 15 a 19 anos matriculados no ensino médio apresentaram péssimos resultados educacionais. [...] No geral, mais de 75% dos alunos estão abaixo do esperado, e por volta de 25% encontram-se no nível zero, ou seja, mais de dois milhões de jovens não conseguem aplicar os conhecimentos adquiridos nas disciplinas de português e matemática. [...] Isso é reflexo de um modelo prejudicial que não favorece a aprendizagem e induz os estudantes a não desenvolverem suas habilidades e competências, pois são forçados a cursar, no mínimo, treze disciplinas obrigatórias que não são alinhadas ao mundo do trabalho, situação esta que, aliada a diversas outras medidas, esta proposta visa corrigir, sendo notória, portanto, a relevância da alteração legislativa (Brasil, 2016b).

Tal exposição aponta para uma orientação de viés gerencial pensando a reforma em favor do mercado de trabalho e em sintonia com o mundo empresarial. Motta e Frigotto

(2017, p. 358) reforçam essa compreensão ao afirmarem que um dos interesses da Reforma do Ensino Médio<sup>8</sup> residia em “[...] investir no capital humano visando maior produtividade”. Ao priorizar o investimento no capital humano e a maior produtividade, a reforma se alinha com uma lógica neoliberal, que vê a educação primariamente como um meio para o desenvolvimento econômico e a formação de mão de obra adaptada às demandas do mercado.

Os motivos elencados acima seguiram ainda as recomendações de organismos internacionais como o Banco Mundial e a OCDE, que difundem a compreensão de que o investimento no ensino secundário funciona como uma alavanca para o crescimento da produtividade em países em desenvolvimento, com vista a potencializar o capital humano por meio do desenvolvimento de competências necessárias ao bom funcionamento do mercado (Araújo, 2018; Tello; Mainardi, 2014), uma vez que a Reforma do Ensino Médio, nesse contexto, teria como principal intento a formação profissionalizante para inserção do estudante no mercado de trabalho.

A Reforma do Ensino Médio precisou da aprovação da BNCC já prevista na LDB e no PNE (2014-2024). A BNCC foi aprovada em 17 de dezembro de 2018 e teve a incumbência de orientar o conteúdo obrigatório das 1.800 horas previstas para a formação geral básica, mas desconsidera a dimensão histórico-cultural da formação humana para o Ensino Médio, valorizando o caráter instrumental no direcionamento do currículo (Silva, 2018).

No âmbito da gestão educacional, o governo Temer em harmonia com a lógica do documento Uma Ponte para o Futuro desarticulou a participação popular, ficando as decisões referentes à permanência de políticas, programas e projetos submissa ao poder de decisão do Congresso. Foi revogada a nomeação de doze conselheiros que faziam parte do Conselho Nacional de Educação (CNE) e que representavam a escolha de 29 entidades civis no âmbito da educação.

---

<sup>8</sup> A Reforma do Ensino Médio tratou dos seguintes aspectos: Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral; alterações na organização curricular com o aumento da carga horária mínima anual do Ensino Médio de 800 para 1.000 horas para trabalhar a Formação Geral Básica e a Parte diversificada onde constam os itinerários formativos com foco na formação técnica e profissional e nas áreas de conhecimento, devendo o currículo observar o prescrito na Base Nacional Comum Curricular (BNCC) do Ensino Médio (Brasil, 2016b). Podemos também destacar a obrigatoriedade do ensino de língua portuguesa e matemática nos três anos do Ensino Médio; restrição da obrigatoriedade do ensino da arte e da educação física à Educação Infantil e ao Ensino Fundamental, sendo as mesmas facultadas no Ensino Médio (Brasil, 2016b). Assim o currículo é flexibilizado ao mesmo tempo em que se ampliam as possibilidades de oferta de formação profissionalizante para inserção do estudante no mercado de trabalho. A obrigação em cursar um itinerário formativo expõe o jovem à negação do direito à formação integral e se traduz no aprofundamento das desigualdades educacionais ao existirem diferentes itinerários com base em aprendizagens distintas (Araújo, 2018). Uma negação que para Araújo (2018), acaba configurando novas características do ensino dualista “[...] que tendem a promover a naturalização e o aumento das desigualdades por meio de hierarquização de escolas e os jovens nela matriculados” (Araújo, 2019, p.75).

A exoneração do Decreto Executivo de 26/04/2017 e da Portaria n. 577 de 27/04/2017 anulou a base de representação social do Fórum Nacional de Educação (FNE) excluindo várias entidades representativas, rompendo com a construção de políticas públicas educacionais pensadas coletivamente, “[...] baseadas no diálogo entre o governo, a sociedade civil e os movimentos da educação” (FNPE, 2018),

Ao montar uma nova composição para o FNE de forma arbitrária, o MEC

ampliou fortemente a representação governamental e empresarial e reduziu drasticamente a participação da sociedade civil. A Portaria atribui ao Ministro da Educação a função de definir quem vai compor o FNE e compromete a estrutura democrática do Fórum e seus procedimentos pedagógicos, políticos e operacionais. Além do mais, rompeu também o consenso anteriormente estabelecido, de acordo com o qual a coordenação do FNE, antes exercida pelo governo, seria agora da sociedade civil (FNPE, 2018, s.p.).

Dessa forma, a coordenação do FNE foi retirada da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e transferida para o Conselho Estadual de Educação do Estado de Goiás. Por fim, o governo desprogramou a Conferência Nacional de Educação agendada para 2018, cortando o financiamento das despesas necessárias a tal realização (FNPE, 2018; Brasil, 2017c).

Paro (2016) acredita que essa medida acabou destituindo o monitoramento do referido Plano de seu caráter participativo, limitando a participação popular na condução da escola pública, ficando a estratégia fragilizada, podendo estados e municípios seguirem a mesma configuração do Governo Federal na organização de seus respectivos Fóruns e Conferências.

O CNE, como já mencionado no primeiro capítulo, tem importante papel no acompanhamento e avaliação das políticas educacionais e nas discussões de temas que dizem respeito aos direitos humanos. O CNE é o principal órgão normativo da educação no país e ao interferir em sua composição, revogando o decreto da presidente Dilma Rousseff, que nomeou os conselheiros do CNE (Decreto de 27 de junho de 2016), o governo Temer “[...] procurava adequar a estrutura normativa do Conselho à nova perspectiva do projeto político governamental que se desenhava naquele contexto” (Aguiar, 2019, p.6), buscando tornar o CNE receptível às propostas do MEC que, por sua vez, tinha como um dos focos de seu interesse a aprovação da BNCC.

Esse quadro de arbitrariedade desencadeou a saída coletiva das entidades representativas do FNE e a instituição do Fórum Nacional Popular de Educação (FNPE) que ficou encarregado de estruturar a Conferência Nacional Popular de Educação (CONAPE) no ano de 2018 e “[...] exigir o cumprimento dos planos nacionais, estaduais, distrital e

municipais de educação, contribuindo sempre para a sua análise e aperfeiçoamento numa luta permanente pela educação pública democrática” (FNPE, 2018).

Como meio de resistência e luta, a Conferência Nacional Popular de Educação foi organizada “[...] visando à retomada da democracia no país e das vozes da sociedade civil organizada por meio dos movimentos sociais e das entidades educacionais; uma reafirmação do compromisso com uma educação verdadeiramente transformadora” (CONAPE, 2018), fortalecendo o debate em torno da escola pública e respeitando os interesses da classe trabalhadora.

As ações do governo Temer denunciam seu alinhamento a práticas antidemocráticas, reforçando as relações de dominação, retirando os direitos sociais conquistados e intensificando as desigualdades educacionais, propondo um ensino de conteúdo uniformizado, orientado para resultados quantitativos e meritocráticos.

De maneira resumida, a gestão da educação no governo Temer foi uma marcha para o retrocesso com expressiva influência do empresariado na definição do currículo nacional, materializado em documentos como a BNCC e a Reforma do Ensino Médio embebida de padronização e vazia de consciência crítica.

O PNE 2014-2014 se tornou inexpressivo com a Emenda 95/2016 que provocou a redução de investimento e financiamento destinado à educação. Para Dourado (2019), a tônica que movimentou as ações desse governo foi no sentido de uma forte articulação com as demandas e interesses do capital, com o controle do fundo público e a violação dos direitos sociais conquistados constitucionalmente, uma articulação estratégica onde,

[...] por meio de emendas à Constituição e reformas, o Executivo e Legislativo, com o apoio de setores dominantes, vai se desvelando um projeto societário excludente, expressão das demandas das classes dirigentes, em sintonia ao movimento global de reestruturação capitalista [...] (Dourado, 2019, p. 10).

A gestão educacional durante o governo Temer, alinhada à lógica do documento Uma Ponte para o Futuro, caracterizou-se por um rompimento com os preceitos da gestão democrática e uma guinada para a gestão gerencial. Diferentemente dos governos mencionados nos tópicos anteriores que, mesmo com elementos gerenciais, mantinham espaços de participação, o governo Temer desarticulou sistematicamente a influência popular nas decisões educacionais.

Um dos pontos mais críticos foi a minimização da participação social. A revogação da nomeação de conselheiros do Conselho Nacional de Educação (CNE), que representavam 29 entidades civis, e a anulação da base de representação social do Fórum Nacional de Educação

(FNE) são evidências claras desse movimento. O MEC, ao remodelar arbitrariamente a composição do FNE, ampliou a representação governamental e empresarial, reduzindo a representação da sociedade civil. Essa medida não apenas comprometeu a estrutura democrática e os procedimentos dos fóruns, mas também rompeu o consenso de que a coordenação do FNE seria exercida pela sociedade civil.

Essa centralização do poder, segundo Paro (2016), destituiu o caráter participativo do monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), fragilizando a condução da escola pública e criando um precedente perigoso para estados e municípios.

Em síntese, o período do governo Temer marcou um evidente retrocesso na gestão educacional, evidenciando um desmonte sistemático do caráter democrático conquistado. As reformas, notadamente a do Ensino Médio e a aprovação da BNCC, focadas em uma lógica instrumental, foram implementadas em detrimento da participação social e do debate coletivo, com a desarticulação de instâncias fundamentais como o CNE e o FNE. Ao revogar a nomeação de conselheiros da sociedade civil e remodelar arbitrariamente a composição do Fórum, o governo centralizou decisões e alinhou a educação aos interesses do capital e de uma agenda gerencialista, ignorando a dimensão histórico-cultural da formação humana. Esse cenário, amplificado pela Emenda Constitucional 95/2016 que reduziu drasticamente o financiamento, revelou um projeto de Estado excludente e uma marcha para trás na garantia dos direitos educacionais, que seria.

A seguir trataremos da gestão educacional no governo Bolsonaro no cenário de desmonte e recuo nos avanços democráticos conquistados na educação brasileira.

### **3.2 A gestão educacional no governo Bolsonaro: intensificação da (des)democratização**

Nas eleições de 2018, Jair Messias Bolsonaro foi eleito presidente da República em um cenário político que lhe foi favorável (governo Bolsonaro). A saída de Dilma Rousseff da presidência, configurando-se um golpe que “[...] andou na contramão da democracia e provocou a quebra da institucionalidade democrática liquidando o estado democrático de direito” (Saviani, 2017, p.213), foi uma porta aberta a tal eleição que se apresentou como uma nova formação dos quadros políticos capaz de manter a ordem pública com ação policial. Não podemos esquecer que a mídia monopolista contribuiu para a legitimação do golpe que destituiu a ex-presidente Dilma.

Aliado ao mecanismo virtual, a mídia televisiva também influenciou os eleitores com narrativas políticas que apresentavam a candidatura de Jair Messias Bolsonaro como a melhor

opção e teve papel fundamental na construção do consenso em torno da necessidade do ajuste fiscal, de reformas colocadas como imprescindíveis para a recuperação fiscal do país, em detrimento da classe trabalhadora.

Musse (2021, p. 503) lembra que “a coalizão eleitoral que elegeu Jair Messias Bolsonaro foi composta pelos segmentos mais poderosos da política e da economia brasileiras”, bem como que a aliança que promoveu tal eleição foi balizada por duas ideias “[...] a) excluir ou tornar inoperante a ação da classe trabalhadora, seus partidos e sindicatos; e b) implantar um novo choque, em registro hard, de neoliberalismo” (Musse, 2021, p. 503).

Ao buscar excluir ou tornar inoperante a ação da classe trabalhadora, o bloco hegemônico busca desmobilizar e desorganizar os aparelhos privados de hegemonia, nesse caso os partidos, sindicatos, organizações populares da classe trabalhadora. O intento é impedir que essas forças desenvolvam sua própria consciência de classe e articulem uma visão de mundo que possa desafiar o *status quo*. Torná-los inoperantes significa desmantelar ou esvaziar os espaços onde a guerra de posição (a luta ideológica e cultural) da classe trabalhadora é travada.

Uma classe trabalhadora ativa e organizada pode desencadear uma crise de hegemonia, onde as classes dominantes perdem sua capacidade de dirigir e de obter o consenso. Se os aparelhos da classe trabalhadora são inoperantes, a possibilidade de uma crise se torna menor, e a hegemonia existente pode se manter sem grandes desafios.

Assim, o cenário de desmonte das políticas públicas educacionais se intensificou no governo Bolsonaro. Cohn (2020, p. 153) comenta que, “a partir de 2019, o jogo endurece. Inicia-se um processo de destruição truculenta do arcabouço social da rede de proteção social [...]”. Numa trajetória de continuidade à gestão do governo Temer, o governo Bolsonaro seguiu guiado pelas orientações neoliberais, observando o mesmo princípio do ajuste fiscal em decorrência da crise financeira vista como consequência dos gastos com as políticas sociais. Essa visão faz parte da lógica neoliberal já explicitada por Azevedo (2004), em que os gastos sociais são vistos como causa do desequilíbrio orçamentário e do déficit público, gerando o aumento das taxas tributárias e elevando o preço dos salários.

Esse panorama de desmonte se alinha às orientações do Consenso de Washington. Belluzzo (2007) assemelhou o Consenso de Washington a um tratamento de choque para os países em crise econômica assolado por endividamento e inflação. O autor explica que o Consenso ocorreu nos Estados Unidos, organizado por economistas de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial na intenção de avaliar as reformas de ordem econômica na América Latina.

Para essas instituições, a crise foi desencadeada pelo crescimento do Estado e suas políticas de protecionismo aliadas à incapacidade de controlar o déficit público, apresentando como solução um conjunto de reformas que incluía, dentre outras coisas, a disciplina fiscal, eliminando o déficit público; mudança de prioridades das despesas públicas; taxas de juros determinadas pelo mercado; flexibilização das leis trabalhistas; e privatização das empresas públicas e abertura comercial.

Em sua candidatura, Jair Messias Bolsonaro defendeu o Estado Mínimo, o que se traduziu em um claro descompromisso com as políticas sociais. Essa postura implicou diretamente na flexibilização das Leis Trabalhistas, na desregulamentação dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, na desvinculação de recursos constitucionais essenciais para áreas como saúde e educação, e em cortes orçamentários significativos nos setores sociais (Maia, 2019).

Para Dourado (2019), as primeiras políticas do governo Bolsonaro

[...] caminham para o aprofundamento das políticas de ajustes neoliberais, incluindo a retomada e aprofundamento da proposta de reforma previdenciária, intensificação do processo de privatização do público, retrocessos nas agendas das políticas públicas e, no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federal e para a educação básica (Dourado, 2019, p. 11).

Dessa maneira, a política de desmonte da educação iniciada no governo Temer via Emenda Constitucional 95/2016 tem continuidade em 2019. E como parte de um plano bem elaborado existe um discurso que se naturaliza e faz com que a sociedade entenda como necessário o movimento privatista por meio do senso comum (Harvey, 2014), em um movimento que tem a seu favor os instrumentos midiáticos apoiados e patrocinados pelo empresariado e pelo governo.

Para a recuperação fiscal do país, ações foram desenvolvidas em detrimento da classe trabalhadora, alterando a estrutura do Estado no país, produzindo o arrocho fiscal com o corte de investimentos públicos, incluindo à educação pública e seus profissionais. Nesse caso, podemos mencionar a Emenda Constitucional nº 103/2019 que incidiu sobre o rebaixamento dos valores das aposentadorias e pensões; o aumento do tempo de contribuição; o fim da aposentadoria por tempo de serviço e da aposentadoria especial do magistério.

Neste pacote, podem ser inseridas outras ações, quais sejam, a Emenda Constitucional (PEC) nº 32/2020 referente à Reforma Administrativa proposta pelo governo Bolsonaro que em seu desdobramento prejudicava os profissionais da educação, prevendo o fim da carreira dos servidores e dos serviços públicos e redução dos postos de trabalho no âmbito público

com vistas à privatização (Araújo; Mato; Chaves, 2020). Nas medidas propostas por esse governo, foi prevista a “[...] redução de carreiras, redução salarial em cenários de dificuldades de arrecadação fiscal, perda da estabilidade do servidor, limitação de promoções e adoção de um modelo de avaliação ainda mais rigoroso e meritocrático [...]” (Araújo; Kato; Chaves, 2020, p.17).

Outra medida do governo Bolsonaro foi o congelamento do salário dos servidores públicos que ganhou corpo legal com a Lei Complementar nº 173/2020 o que inviabilizou o aumento salarial, adicional por tempo de serviço de 28/05/20 a 31/12/21, alegando a situação advinda da crise fiscal e sanitária em virtude da pandemia da Covid-19<sup>9</sup>.

No âmbito das instituições escolares, tal governo mostra seu ideário de controle e monitoramento das instituições, dos profissionais e dos currículos; assim como propostas de militarização de escolas e de *homeschooling*. Esse cenário é atravessado pela ausência de políticas públicas de educação, pela falta de proposta para a gestão educacional com foco na qualidade da escola pública. Em menos de quatro anos, o Ministério da Educação foi ocupado por quatro ministros: Ricardo Vélez Rodríguez (janeiro a abril 2019); Abraham Weintraub (abril de 2019 a junho de 2020); Milton Ribeiro (julho de 2020 a março de 2022); e Victor Godoy (Abrucio, 2021).

O Ministério da Educação na gestão do ministro Abraham Weintraub criou o Plano Estratégico Institucional elaborado para o período de 2020 a 2023. O documento que materializou o referido Plano mostra que o mesmo foi elaborado sem ter como fundamento discussões amadurecidas a partir das aspirações da sociedade representadas por entidades científicas e educacionais.

O Planejamento Estratégico abarcava 48 projetos. O trabalho intitulado: Políticas para a Educação Básica no Brasil em tempos de retrocessos democráticos: a desconstrução da agenda no governo de Jair Bolsonaro produzido por Lúcia de Fátima Valente e Marcos Antonio Lima Pereira faz uma síntese dos projetos que parecem distantes da realidade da educação brasileira e nos conduzimos por esse trabalho para explicitar tais projetos.

Iniciamos com o programa Conta Pra Mim, lançado em dezembro de 2019 e instituído pela Portaria MEC nº 421, de 2020, objetivando a

---

<sup>9</sup> A Covid-19, sigla para “Coronavirus Disease 2019”, é a doença provocada pelo vírus SARS-CoV-2, que pertence à família dos coronavírus (Ministério da Saúde, 2023), essa doença ataca o sistema respiratório e foi a causa de uma pandemia mundial iniciada no final de 2019.

Formação de professores e pais acerca de práticas de alfabetização, entrega de kits de literacia familiar a famílias economicamente vulneráveis, campanhas de orientação e sensibilização de famílias acerca de práticas de literacia familiar (Brasil, 2020, p. 39).

Com características semelhantes, esse Plano apresentou o projeto Programa Tempo de Aprender, destinado à “[...] formação continuada de profissionais da alfabetização, apoio pedagógico para a alfabetização, aprimoramento das avaliações da alfabetização e valorização dos profissionais da alfabetização” (Brasil, 2020, p. 39); e o projeto Apoio às Olimpíadas do Conhecimento e Prêmios, que intenta “[...] promover ações de valorização dos profissionais do magistério por meio da participação em olimpíadas em diferentes áreas de conhecimento e em prêmios [...]” (Brasil, 2020, p. 40). São projetos que sugerem objetivos rasos sem uma visão consistente sobre a educação.

Com a mesma falta de solidez, podemos citar o projeto Educação em Prática criado pela Portaria nº1.938, de 07 de novembro de 2019, que, de forma vaga, procurou proporcionar aos estudantes do 6º ao 9º ano do Ensino Fundamental e do Ensino Médio o convívio com instituições de ensino superior. O texto da referida portaria no Artigo 1º estabelece

Art. 1º Instituir o Programa Educação em Prática, com a finalidade de contribuir para a ampliação, com qualidade, da jornada escolar, e para a melhoria da aprendizagem dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio das redes de ensino públicas, por meio da cooperação entre as secretarias de educação ou órgão equivalente e as instituições de ensino superior públicas ou privadas, a ser promovida a partir de uma articulação entre o Ministério da Educação - MEC, as entidades representativas das instituições de educação superior e as entidades representativas das redes públicas de educação básica (Brasil, 2019d).

Vemos que o referido Programa se propõe a colocar o jovem no convívio com instituições de ensino superior, em uma espécie de transferência de atribuições do poder público para instituições de ensino superior com vistas a desenvolver habilidades e aptidões para o mercado de trabalho, bem como ampliar com qualidade a jornada escolar. Contudo, não fica clara a compreensão do documento sobre qualidade da jornada escolar e nem se essa qualidade seria alcançada.

Tal parceria tem como um dos objetivos delineados pelo Ministério da Educação, e estabelecidos no Artigo 2º da Portaria nº 1.938 (Brasil, 2019d), promover

I - o acesso dos estudantes dos anos finais do ensino fundamental e do 1º ao 3º ano do ensino médio a atividades educacionais alinhadas à Base Nacional Comum Curricular e aos itinerários formativos dos estudantes, no caso do ensino médio, oferecidas por instituições de educação superior públicas ou privadas.

Não é nossa intenção analisar o Programa Educação em Prática, mas gostaríamos de pontuar que, pelo objetivo apresentado, ele busca cumprir com os alinhamentos previstos na

BNCC. O Programa também ampliou a possibilidade das instituições de ensino superior, envolvidas no referido programa, serem bonificadas no sistema de avaliação externa. Outro projeto foi a Elaboração do Programa de Melhoria à Qualidade do Ensino Fundamental voltado ao apoio de ações de melhoria no Ensino Fundamental.

E mais diretamente ligado à gestão da educação, o governo Bolsonaro criou o projeto denominado Forma Brasil Gestão, destinado à formação de gestores no intento de

promover gestão de excelência nas redes públicas de educação básica, por meio de apoio técnico e ações de formação continuada destinados, especialmente, a secretários e conselheiros de Educação, diretores e conselheiros escolares, objetivando a promoção da melhoria da qualidade da educação (Brasil, 2022. P.42).

Para alcançar esse objetivo, foi feito um delineamento de ações, como a Ação Matriz de Referência de Competências e Habilidades do Gestor Escolar. A intenção implícita é padronizar o perfil de diretor através da criação de um conjunto de competência chamando a atenção do diretor para a avaliação e monitoramento do professor, gestão estratégica dos recursos, além de outros pontos que juntos devem contribuir para a promoção de uma educação subordinada aos interesses do mercado.

Esse delineamento foi feito tomando como base as orientações e o resultado de pesquisas de organismos internacionais como a Organização e Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) que faz uma relação entre as características da gestão escolar e os resultados dos estudantes (Brasil, 2021a; Brasil, 2021b). Dessa maneira, apresenta característica de gestão gerencial ao propor um perfil de gestão que tem como principal norte a busca por excelência, eficiência e avaliação para o alcance de metas (Brasil, 2021b).

Esse projeto busca nivelar um padrão para o gestor escolar como um diferencial para atender as exigências do mercado, uma vez que “[...] para o mercado não há sociedade, há indivíduos em competição. E para o mundo da acumulação flexível, não há lugar para todos, só para os considerados mais competentes” (Frigotto, 2011, p. 251).

O referido Documento se concentra em competências e habilidades para orientar o diretor escolar e constitui-se em um parâmetro para as políticas de formação, incluindo os processos de escolha do diretor, acompanhamento e avaliação de seu trabalho. Dessa forma, harmoniza-se à Meta 19 do PNE (2014-2024) que prescreve critérios de meritocracia e desempenho, assim como cursos e programas destinados à formação de diretores.

Nesse mesmo Plano Estratégico Institucional existe o delineamento para o Projeto intitulado Implantação das Escolas Cívico-Militares voltado à implementação do Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares (Pecim), buscando

[...] contribuir para a melhoria da qualidade da Educação Básica, por meio de um modelo de excelência de gestão, proposto pelo MEC, baseado nos Colégios Militares [...] das escolas públicas em vulnerabilidade social que aderirem ao modelo (Brasil, 2020, p. 42).

Em 2019, o governo Bolsonaro aprovou o Decreto nº 9.465/2019 que fortaleceu a expansão das escolas Cívicos-Militares, termo utilizado que dá nome a militarização das escolas. Esse Decreto altera a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissões do MEC e das Funções de Confiança, firmando em seu Anexo I, Art. 1º, parágrafo único, que “[...] para o cumprimento de suas competências, o Ministério da Educação poderá estabelecer parcerias com instituições civis e militares que apresentam experiências exitosas em educação” (Brasil, 2019b).

O Artigo 2º do mesmo Decreto aponta para a criação de órgãos específicos e singulares ligados à Secretaria de Educação Básica (SEB), dentre eles a Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares (Secim). No conjunto de competências desta Subsecretaria consta:

I - criar, gerenciar e coordenar programas nos campos didático-pedagógicos e de gestão educacional que considerem valores cívicos, de cidadania e capacitação profissional necessários aos jovens;

II - propor e desenvolver um modelo de escola de alto nível, com base nos padrões de ensino e modelos pedagógicos empregados nos colégios militares do Exército, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares, para os ensinos fundamental e médio;

III - promover, progressivamente, a adesão ao modelo de escola de alto nível às escolas estaduais e municipais, mediante adesão voluntária dos entes federados, atendendo, preferencialmente, escolas em situação de vulnerabilidade social (Brasil, 2019b).

O conjunto de competências listado apresenta uma concepção de gestão gerencial. A proposta de desenvolvimento de um modelo de Escola de Alto Nível com base em padrões militares empregados nos colégios militares demonstra uma clara intenção de padronização, hierarquia e disciplina. O que leva a replicar um modelo que se presume ser eficaz em termos de desempenho, com pouca margem para a autonomia pedagógica ou para a consideração das especificidades e anseios das comunidades locais. O foco está nos resultados e na disciplina, características marcantes da gestão gerencial.

Compreendemos que a promoção progressiva da adesão ao modelo militarizado e a escolha de escolas em situação de vulnerabilidade social reforçam a ideia de que este é um modelo de intervenção de cima para baixo, visando a correção de problemas sociais através

de uma proposta educacional padronizada. Isso sugere uma lógica compensatória onde se busca melhorar escolas por meio da aplicação de um pacote predefinido, em vez de promover processos participativos que considerem as causas estruturais da vulnerabilidade e as necessidades reais da comunidade escolar.

Em setembro de 2019 foi lançado o decreto nº 10.004 instituindo o Programa Escola Cívico-Militares (Pecim) em todo o território nacional, que apresenta como finalidade “[...] promover a melhoria na qualidade da Educação Básica no Ensino Fundamental e no ensino médio” (Brasil, 2019). O Pecim apresenta como instrumento de medida o Ideb e assume como objetivo garantir um modelo de gestão de excelência das escolas a partir da intervenção dos militares (Brasil, 2020a, p. 3).

Ainda em 2019, o Decreto n. 10.196, estabeleceu o termo Órgãos Específicos Singulares, vinculando-o à Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB) e, como parte dela, a Diretoria de Políticas para Escolas Cívico-Militares, que deixou de ser subsecretaria. Com esse decreto, a SEB ficou incumbida de fomentar, acompanhar e avaliar os sistemas de ensino estaduais, distritais e municipais em seu processo de adesão ao modelo de escolas cívico-militares. As escolas que anuíram ao Pecim deveriam desenvolver “[...] a gestão administrativa, educacional e didático-pedagógica dos colégios militares do Exército, das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros Militares” (Brasil, 2019c).

O Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares organizou em 2020 um manual para normatizar um padrão a ser seguido pelas escolas que passaram a adotar o modelo cívico-militar de gestão. O manual era composto por onze documentos para nortear o funcionamento das escolas. Em 2021, esse mesmo conjunto de documentos passou por algumas alterações ganhando a seguinte terminologia: Diretrizes das Escolas Cívico-Militares (Brasil, 2021).

Nesse contexto, foi ampliado o número de escolas que aderiram ao Pecim em diferentes estados brasileiros. Na visão do MEC,

[...] cada localidade estabeleceu o arranjo administrativo que melhor se adaptou às suas necessidades e às suas especificidades, a fim de garantir aos alunos um ensino fundamental e médio de qualidade, fundamentado em valores como: patriotismo; civismo; respeito aos símbolos nacionais; noções de hierarquia e de disciplina; valorização da meritocracia e outros (Brasil, 2020a, p. 8).

O texto em destaque permite afirmar que existe uma associação entre qualidade do ensino nas Escolas Cívico-Militares e a valorização da meritocracia, uma das características da gestão gerencial.

Nesse cenário, a gestão educacional está associada no Pecim a ações destinadas à padronização do comportamento, valores e atitudes (Brasil, 2021, p. 38), sendo a Direção Escolar formada Diretor e Vice-Diretor, que recebe apoio e assessoria do oficial de gestão educacional<sup>10</sup> e monitores, que, segundo o documento, “[...] exercerão o papel de tutoria que muitos alunos não tiveram em seus ambientes familiares, proporcionando acolhimento, diálogo, dando o exemplo e servindo de referência” (Brasil, 2021, p. 83). Administrativamente, esses profissionais são vinculados ao Ministério da Defesa ou aos órgãos de segurança estaduais e municipais.

Uma vez que as escolas Cívico-Militares definem e padronizam comportamentos e valores, enfraquecem o princípio da autonomia visto que as pessoas que fazem o chão da escola não participam da edificação das regras que norteiam o fazer coletivo.

Os militares passam então a ocupar os espaços de atuação na educação institucionalizada, promovendo atividades na escola que visem à difusão de um conjunto de valores visto como fundamentais na orientação e direcionamento da escola, nomeados como: civismo, dedicação, excelência, honestidade e respeito (Brasil, 2020a). Dessa maneira, conforme o documento do Manual das Escolas Cívico-Militares, as Ecim serão fortalecidas pelo Pecim para alcançar a qualidade da Educação Básica por meio de uma gestão também de excelência nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativa (Brasil, 2020a). Novamente a excelência é evocada, dessa vez, como um dos valores a serem trabalhados por todas as Ecim no país, servindo também para caracterizar o tipo de gestão a ser desenvolvida.

Godoy e Fernandes (2021) fazem uma importante análise ao destacar que as escolas ao aderirem ao Pequim entregaram a gestão da escola “[...] para as forças de segurança sejam elas do Exército, sejam elas da polícia militar ou corpo de bombeiro”, ignorando o preceito posto na LDB que determina no Artigo 14 que as normas de gestão democrática do ensino público serão definidas pelo sistema de ensino. Para as autoras, essa é uma situação que não representa a democracia, uma vez que essa escola não possui

[...] um mecanismo democrático de diálogo, de organização da gestão, de alternância por intermédio do voto direto de quem administra, além de outras instâncias escolares que exijam o mesmo tratamento, como o Grêmio Estudantil, Conselho de Escola, Associação de Pais e Mestres que merecem o mesmo prestígio democrático (Godoy; Fernandes, 2021, p 208).

---

<sup>10</sup> O oficial de gestão educacional é o coordenador dos monitores e assessor do Diretor nas áreas educacional, didático-pedagógica e administrativo (Brasil, 2021).

Além da ausência de um mecanismo democrático de diálogo, podemos também destacar que o Pecim estabelece marcos para o PPP das Ecim, deixando clara a preocupação com indicadores de desempenho, visto que o Marco Desejado<sup>11</sup> no que tange à iniciativa estratégica 10 do referido marco, relaciona a qualidade da educação ao desempenho no Ideb (Brasil, 2020a).

Diante do exposto, é possível dizer que as exigências neoliberais são reiteradas no programa, atrelando a eficiência da escola a critérios de excelência com a estipulação de metas de indicadores de desempenho dentro de uma lógica de planejamento estratégico.

Não podemos deixar de destacar que no governo Bolsonaro houve o avanço do conservadorismo com ameaças aos princípios da educação presentes na Constituição Federal de 1988, como a liberdade de ensino, a pluralidade de ideias e concepções pedagógicas, ameaças essas que perpassam o Projeto “Escola sem Partido”. O presidente foi um forte apoiador da Escola sem Partido, defendendo a neutralidade das escolas frente a uma suposta doutrinação de natureza ideológica.

No Brasil, a princípio, o Movimento Escola sem Partido (MesP) foi organizado em 2003 pelo advogado, procurador do estado de São Paulo, Miguel Francisco Urbano Nagib, devido a um episódio, segundo ele, ocorrido na escola de sua filha, quando um professor de História comparou Che Guevara (um dos principais líderes da Revolução Cubana) a São Francisco de Assis (canonizado pela Igreja Católica) (Brandão, 2021). Tal ação corroborou com algumas iniciativas com vistas a propagar os ideais do Movimento como a criação de um site, onde foram colocados vídeos e textos argumentando e defendendo a proposta de combate à doutrinação ideológica de esquerda desenvolvida nas escolas (Brandão, 2021).

Também foi criado um canal online onde pais e familiares poderiam denunciar as práticas que considerassem doutrinação ideológica, iniciando-se um processo de vigilância sobre o professor alegando que alguns usavam o espaço da aula para interferir na educação e orientação familiar.

A proposta do EsP engrossou a fileira dos adeptos a partir de 2014 quando o então Deputado Estadual Flávio Bolsonaro solicitou a Miguel Nagib a elaboração de um anteprojeto a ser enviado ao parlamentar na Assembleia Legislativa do estado do Rio de Janeiro (Alerj). O projeto foi divulgado no site do Escola sem Partido, ganhando o apoio de parlamentares e defensores. Assim, o MesP evoluiu e o Escola sem Partido passou a inspirar propostas de leis

---

<sup>11</sup> O Marco Desejado expressa a opção e os fundamentos teórico-metodológicos para as Ecim, aquilo que entendem como sendo seu ideal de aluno, escola, sociedade, prática educativa, recursos diversos (humanos, materiais e simbólicos), entre outros (Brasil, 2020a).

em diferentes estados brasileiros com vistas a se institucionalizar, principalmente com a onda de conservadorismo propagada após o golpe que promoveu a destituição da presidente Dilma Rousseff da presidência (Zan; Krawczyk, 2018).

As ideias defendidas pelo MesP serviram de plataforma de campanhas eleitorais conservadoras como ocorreu com o candidato à presidência Jair Messias Bolsonaro, que, associado a um vago plano educacional, não poupou críticas a Paulo Freire atacando sempre a suposta doutrinação ideológica, a ideologia de gênero e as ideias comunistas (Pires, 2018). A defesa da neutralidade da escola ameaça a tolerância ao pluralismo de ideias, bem como vai contra o pensamento crítico.

Para que a educação auxilie no processo de emancipação humana, é importante ampliar o universo cultural do estudante sem que o professor seja vigiado e ameaçado. Situação que demonstra a ausência de políticas que atendam as necessidades da educação pública brasileira. Sem uma escola com diversidade política, ideológica e cultural, propulsora de críticas e debates que representem os interesses da sociedade, fica difícil garantir uma gestão democrática da educação.

Outra atuação do governo Bolsonaro foi a busca pela regulamentação da educação domiciliar, também conhecida como *homeschooling*, por meio do Projeto de Lei 2.401/2019, tema já discutido em anos anteriores, porém, fortalecido após Jair Messias Bolsonaro assumir a presidência da república. Em estudos, Taffarel e Neves (2019) analisam que essa discussão do executivo federal propagando liberdade aos pais é perpassada por interesses das grandes empresas e grupos editoriais que passaram a observar na aprovação do *homeschooling* os benefícios de um novo mercado. Para as autoras, esse “[...] é um projeto obscurantista que visa retirar do Estado sua responsabilidade com a garantia do direito à educação e mais um instrumento de privatização da educação com acirramento das práticas neoliberais” (Taffarel; Neves, 2019, p. 325).

Críticos apontam o neoliberalismo como base propulsora do *homeschooling* que estaria em sintonia com o projeto neoliberal de educação, uma vez que a educação domiciliar é uma forma de desresponsabilizar o Estado da educação (Oliveira; Barbosa, 2017). Para Vasconcelos (2017, p.126), o *homeschooling* integra o conjunto das reformas neoliberais, estando na agenda da gestão gerencial concernente a esse contexto e consistindo-se em uma meta de descentralização dos sistemas educativos, com cunho gerencial.

Fazem parte de um mesmo pacote conservador: a Escola sem Partido, o Programa das Escolas Cívico-Militares e o *homeschooling*. O *homeschooling* sugere que os pais escolham pacotes educacionais considerados adequados para fazer parte da educação de seus filhos,

livres de supostas ideologias. Da mesma forma, Escolas Cívico-Militares apontam para projetos específicos, que visam à disciplina e padronização de comportamentos e de pensamentos.

Santos e Pereira (2018, p. 265-266), explicam que militarização e EsP pertencem a um mesmo projeto hegemônico de dominação, “[...] um novo tipo de intelectual, que consente com a estrutura econômico-social desumana e desigual e com a ideologia da coesão social de caráter autoritário e conciliatório”, em harmonia com a visão neoliberal.

Além do exposto, no governo Bolsonaro também existiam marcas de um governo autoritário que atropelou uma importante característica presente na perspectiva de gestão democrática: a participação. Como exemplo, podemos mencionar ações que dificultaram a participação popular, é o caso da intervenção na constituição dos Conselhos, que ganhou forma legal através do Decreto 09/07/2020 excluindo do CNE membros do Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed) e da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que tem sob sua responsabilidade a gestão dos sistemas municipais e estaduais de educação. Os representantes excluídos foram substituídos por membros nomeados cujo perfil interessava ao executivo federal.

As medidas adotadas pelo governo Bolsonaro revelam um governo antidemocrático contrário aos direitos sociais conquistados legalmente por meio de lutas e resistência, revelando um Estado fraco em suas bases sociais, mas forte para os interesses do mercado.

No governo Bolsonaro, a gestão educacional foi marcada por um ideário de controle e monitoramento que permeou instituições, profissionais e currículos, destacando-se propostas como a militarização de escolas e o *homeschooling*. Esse cenário reflete uma ausência de políticas públicas de educação construídas democraticamente, substituída por uma lógica que prioriza a eficiência e a padronização em detrimento da qualidade social da escola pública.

O Plano Estratégico Institucional (2020-2023) do MEC, elaborado sem a fundamentação de discussões com a sociedade civil e entidades educacionais, exemplifica a adoção de uma gestão gerencial descolada da participação democrática.

Mais diretamente relacionado à gestão, o projeto Forma Brasil Gestão explicitou a intenção de promover uma gestão de excelência nas redes públicas, com foco na padronização do perfil do diretor escolar. Baseando-se em orientações de organismos internacionais como a OCDE, o projeto visa um diretor que atue como monitor de professores e gestor estratégico de recursos, contribuindo para uma educação subordinada aos interesses de mercado, onde a excelência é sinônimo de eficiência e avaliação para o alcance de metas.

Essa perspectiva gerencial, ao propor um perfil de gestor que privilegia a competição e a meritocracia, harmoniza-se com a Meta 19 do PNE, mas subordina a formação e a atuação do diretor a um padrão ditado pelo mercado, excluindo aqueles considerados mais competentes (Frigotto, 2011). A Implantação das Pecim também faz parte desse plano, reforçando o ideário de controle e padronização.

Em suma, nos governos Temer e Bolsonaro houve um alinhamento com a perspectiva gerencial de gestão associada à lógica neoliberal. A Reforma do Ensino Médio, com ênfase em itinerários formativos e a BNCC foi um marco iniciado no governo Temer e mantido/aprovado em suas fases finais no governo Bolsonaro. Ambas as reformas priorizam a formação para o mercado de trabalho, a flexibilização curricular e uma padronização orientada por resultados, em detrimento de uma formação mais abrangente e crítica.

A ideia de investir no capital humano, visando maior produtividade, foi um ponto comum aos dois governos, traduzindo-se em políticas que buscam alinhar a educação às demandas do setor produtivo. É possível também observar uma tendência em ambos os governos de buscar maior controle e monitoramento das instituições de ensino, dos profissionais e dos currículos, com foco em métricas de desempenho e eficiência.

A EC 95/2016, promulgada no governo Temer, que limita os gastos públicos por 20 anos, foi uma política estruturante que continuou a impactar o financiamento da educação de forma severa no governo Bolsonaro. Essa medida representou um freio significativo nos investimentos e na capacidade de expansão e melhoria da educação pública em ambos os períodos.

O governo Temer iniciou o desmonte da participação popular ao revogar nomeações de conselheiros do CNE e alterar a composição do FNE, excluindo entidades representativas da sociedade civil. Porém o governo Bolsonaro apresentou uma agenda conservadora com desvalorização do pensamento crítico.

Podemos dizer que o governo Temer iniciou um processo de afastamento da gestão democrática e de aprofundamento do gerencialismo neoliberal e o governo Bolsonaro, por sua vez, intensificou e radicalizou essa trajetória, adicionando uma forte carga ideológica e um desmonte mais agressivo dos mecanismos de participação, resultando em um cenário de retrocesso ainda mais profundo para a educação pública brasileira.

O governo Temer, ao iniciar um processo de afastamento da gestão democrática e de aprofundamento do gerencialismo neoliberal, pode ser interpretado como um momento de consolidação de uma hegemonia neoliberal na esfera educacional. Aqui, o gerencialismo não é apenas uma prática administrativa, mas uma ideologia que busca naturalizar a lógica do

mercado e da eficiência na educação, moldando as subjetividades e as práticas dos agentes educacionais.

Esse movimento, embora menos abertamente ideológico, busca o consentimento para a despolitização da educação, transformando-a em um mero instrumento de formação de mão-de-obra e de adequação às demandas do capital. O afastamento da gestão democrática, nesse contexto, serve para minar a capacidade dos movimentos sociais e dos profissionais da educação.

Já o governo Bolsonaro, ao intensificar e radicalizar essa trajetória, adicionando uma forte carga ideológica e um desmonte mais agressivo dos mecanismos de participação, representa uma fase mais agressiva dessa luta hegemônica. A forte carga ideológica pode ser entendida como uma tentativa de reconfigurar o senso comum da sociedade em relação à educação, desqualificando o pensamento crítico.

O desmonte dos mecanismos de participação não é apenas um ato característico de gestão gerencial, mas uma estratégia para desarticular os aparelhos privados de hegemonia, como sindicatos, associações e conselhos de educação que servem como espaços de organização e resistência dos grupos subalternos.

O próximo capítulo apresenta uma contextualização do Maranhão bem como aborda a política para a gestão da Educação Básica na Rede Estadual do Maranhão no governo Roseana Sarney.

## CAPÍTULO IV

### POLÍTICA PARA A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO MARANHÃO

O capítulo analisa a política para a gestão da Educação Básica na Rede Estadual do Maranhão no governo Roseana Sarney. Para tal análise foram realizadas leituras a partir de pesquisa bibliográfica e documental, o que também permitiu compreender a perspectiva de gestão que orienta as políticas educacionais de um governo que carrega as marcas do autoritarismo e a ausência de condições político-institucionais de participação social.

O texto apresenta contribuições de autores como Ferreira (2021), Sousa (2021), Soares (2017) e Gonçalves (2006). O texto também está respaldado em alguns documentos, quais sejam, Decreto nº 14.558 que instituiu o Colegiado Escolar no Maranhão, Lei nº 9.860 referente ao Estatuto e o Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração do Subgrupo Magistério da Educação Básica e o Plano Estadual de Educação do Maranhão.

Inicialmente é feita uma contextualização sobre o estado maranhense trazendo uma breve explanação sobre suas condições geográficas e econômicas. Em seguida, é apresentado o cenário de atuação dos governos estaduais, desde a gestão da governadora Roseana Sarney, passando por José Reinaldo e Jackson Lago, até o ano de 2014, que culminou na eleição de Flávio Dino.

#### **4.1 O Maranhão**

Uma visão contextual sobre o Maranhão é pertinente visto que indicadores sociais, econômicos e educacionais podem subsidiar a análise da realidade e da atuação do poder público no âmbito das políticas públicas.

O estado do Maranhão localiza-se a oeste da Região Nordeste, apresentando 217 municípios. Encerram o seu limite: o Oceano Atlântico (norte); os estados do Piauí (leste), Tocantins (sul e sudoeste) e Pará (oeste). Possui o segundo maior litoral do país, com expressivo potencial hidrográfico pertencente à bacia do Norte e Nordeste.

Oficialmente, o Maranhão foi criado em 1534, cenário da criação das capitâncias hereditárias (Vieira Filho, 2016). As terras maranhenses foram bastante visitadas e exploradas por europeus nos séculos XVI e XVII, especialmente em virtude dos interesses dos portugueses visando a extração do pau-brasil e mais tarde a produção de açúcar e algodão.

Em 1612, uma missão sob o comando francês de Daniel de La Touche possibilitou a construção do *Fort Saint Louis*, nome dado em alusão ao rei da França. Esse foi o nascimento da cidade que posteriormente se tornou a capital maranhense: São Luís. Em 1997, São Luís

recebeu o título de patrimônio histórico da humanidade concedido pela UNESCO. Encontra-se no Maranhão a sede da primeira base espacial do país na cidade de Alcântara (Lima, 2011).

O estado maranhense possui potencialidades capazes de favorecer o crescimento econômico. Ocupando parte da Região Amazônica, possui terras férteis próprias para a agricultura, é farto em rios e apresenta uma extensa área litorânea. O estado é detentor de ampla cultura materializada em várias expressões como acervo histórico e arquitetônico, tombado como Patrimônio Histórico da Humanidade, além da atrativa culinária.

Em meados de 1970, por estar inserido no processo de ocupação da Amazônia via investimento nacional e estrangeiro, passou-se no Maranhão a investir na produção de madeira num momento em que se presenciava uma diminuição das florestas das regiões sul e sudeste. Essa atividade foi agregada a grandes projetos industriais como o Consórcio Alcoa e o Projeto Ferro Carajás.

O Consórcio Alcoa foi o berço de implantação da Alumar no Distrito Industrial de São Luís que extraí do Rio Trombetas a bauxita para industrialização usada na Refinaria de alumina e Redução de alumínio. O projeto Ferro Carajás administrado pela Companhia Vale passou por processo de privatização no governo FHC. A companhia é constituída por um complexo composto por: mina onde o ferro é extraído e beneficiado; a estrada de ferro que percorre o sudeste do Pará e todo o Maranhão até a capital e o Complexo Portuário usado no descarregamento e exportação do minério (Mancini; Carneiro, 2018). Nesse contexto, surgiram pequenas empresas industriais tanto na capital quanto nas cidades do interior maranhense.

Em função das atividades da Vale, quatro usinas de siderúrgica foram implantadas: Viena Siderúrgica em Açailândia; a Companhia Vale do Pindaré, em Açailândia, a Companhia siderúrgica do Maranhão (COSIMA), em Santa Inês; e a Margas, na cidade de Rosário, todas voltadas à produção de ferro gusa.

Embora no Maranhão projetos de desenvolvimento tenham sido empreendidos, continuou um quadro de pobreza. Efraim Soares (2017, p. 128) ao estudar a gestão democrática a partir de bases normativas dos municípios maranhenses observou que “parceiros econômicos e políticos são beneficiados com a riqueza do Estado, menos a maior parte da população que almeja por educação, saúde e outros importantes serviços públicos que não são prioridades”, sendo o estado afetado pelas determinações do capital estrangeiro. Uma realidade articulada ao cenário nacional que apresenta relações de dependência para com o capital internacional cujos interesses se manifestam de diferentes maneiras em âmbito nacional e local, perpassando também a política educacional adotada (Bastos, 2012).

O Maranhão foi um dos primeiros estados brasileiros a seguir a lógica neoliberal. Tal orientação passou a ganhar visibilidade no governo Roseana Sarney (1995-2002) por meio da Reforma Administrativa, na época oficializada pela Lei nº 7.356/1998 que tratava da reforma e reorganização administrativa do Estado (mais tarde revogada pela Lei nº 8.559/2006), implantando uma nova organização na administração direta e indireta incluindo autarquias, empresas públicas e fundações, criando, destituindo e incorporando órgãos públicos. Assim, a Reforma voltava-se ao “[...] enxugamento e à racionalização da máquina administrativa que culminaria com a racionalidade econômica nos investimentos públicos, bem como ao modo do receituário neoliberal” (Bastos, 2012, p. 78).

Quanto à organização da rede pública de ensino do Maranhão, os dados do Censo Escolar de 2023 apresentam 10.282 escolas, sendo 6.993 escolas de educação infantil, 7.625 escolas de Ensino Fundamental anos iniciais, 3.776 instituições de Ensino Fundamental anos finais e 895 de Ensino Médio, com um total de 1.680.010 matriculados, somando todas as etapas da Educação Básica (Maranhão, 2023). As matrículas estão distribuídas, conforme exposto no Quadro 8, a seguir:

**Quadro 8 - Distribuição das matrículas na rede pública de ensino do MA**

Rede	Educação Infantil	Ensino Fundamental Anos iniciais	Ensino fundamental anos finais	Ensino Médio
Municipal	100%	98,7%	96,2%	1,4%
Estadual	0,0%	1,3%	3,7%	94,1%
Federal	0%	0%	0,1%	4,5%

Fonte: Elaborado pela autora, com base no Anuário de Educação Básica 2024-Maranhão

Na rede estadual, os municípios maranhenses são distribuídos em 19 Unidades Regionais de Educação (URES).

Quanto aos dados referentes apenas ao Ensino Médio, segue o número de matrículas no período de 2015 a 2020:

**Quadro 9 - Distribuição das matrículas referentes ao Ensino Médio período de 2015 a 2021**

IDADE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Total	312.111	319.656	318.515	311.830	290.250	283.607	279.213

Fonte: Elaborado pela autora com base no Resumo Técnico do Censo Escolar 2021e no Anuário de Educação Básica 2024-Maranhão (2024).

Os dados apresentados sobre as matrículas no Ensino Médio da rede pública do Maranhão entre 2015 e 2021 revelam uma tendência de queda, contudo em 2022 ocorre uma recuperação no número de matrículas.

Essa diminuição no número de estudantes matriculados no Ensino Médio, com queda de aproximadamente 10,5% do pico de 2016 para 2021, aponta para a atratividade e a capacidade de retenção dessa etapa de ensino. O período coincide com a implementação da Reforma do Ensino Médio e os debates em torno da BNCC, o que pode indicar que as mudanças propostas não foram eficazes em engajar os jovens ou que outros fatores sociais e econômicos influenciaram a evasão escolar.

No próximo tópico apresentamos o cenário político que deu início à oligarquia Sarney no Maranhão e abordamos sobre a gestão da Educação Básica na política educacional do governo Roseana Sarney.

#### **4.2 Gestão da educação na formulação da política educacional no governo Roseana Sarney**

É importante mencionar o governo Roseana Sarney para entender o processo de organização administrativa instalado no estado maranhense a partir de 1995, ano em que a governadora iniciou o seu primeiro mandato (1995–1998), pois esse período torna visíveis as formas nas quais se apresentam as políticas educacionais de cunho gerencial no Maranhão.

Antes destacamos que o Maranhão possui uma história marcada pela presença de oligarquias. A partir da segunda metade do século XX dois grupos oligárquicos se destacaram: Vitorinismo e Sarneísmo (Guilhon, 2007). O Vitorinismo se manteve por vinte anos (1945-1965), tendo Vitorino Freire como figura central nas dinâmicas políticas do estado maranhense, com uma oligarquia marcada pelo coronelismo, mandonismo e fraudes eleitorais (Costa, 2006), contra as quais surgiu o discurso do novo e da superação das velhas práticas políticas apresentado pelas Oposições Coligadas que respondia pelo movimento político progressivo no Maranhão, em busca de uma nova concepção na estrutura política e administrativa contrária ao Vitorinismo.

Em 1965 ganha espaço no estado maranhense a Oligarquia Sarney, a partir da vitória de José Sarney na disputa ao cargo de governador do Maranhão em 1965. O governo Sarney apresentava um discurso de renovação, simbolizando o rompimento com a oligarquia anterior, o Vitorinismo. Assim, recebeu também o apoio de lideranças representantes do povo e dos camponeses, sensibilizando as pessoas com um discurso “[...] que vinha ao encontro dos anseios de um povo que por ora vinha sofrendo com os desmandos de líderes corruptos e mentirosos. Acreditava-se realmente em um “Maranhão Novo” (Almeida, 2011, s.p.).

A imagem de um bom desempenho governamental foi apresentada por meio de aparelhos privados de hegemonia representados pelos jornais, mais precisamente os jornais *O Imparcial* e *O Dia* (atualmente Jornal *O Estado do Maranhão*) (Mendes, 2020). Com um discurso modernizador nos moldes conservadores, José Sarney pensava o desenvolvimento político, econômico e social num processo de alinhamento entre Estado, capital privado e centralização do poder.

A vitória de José Sarney passou a constituir indicativo da presença da Oligarquia Sarney mantida à frente do executivo quer pela sucessão de parentes no poder quer pela eleição de aliados. Tal Oligarquia consubstanciou a hegemonia Sarney no âmbito da política e do Estado regada pela prática oligárquica “[...] do clientelismo e do patrimonialismo e na perpetuação de baixíssimos indicadores sociais e econômicos e na reiteração da miséria na realidade social do Maranhão” (Santos Filho; Ribeiro, 2009). Para Guilhon (2007), as oligarquias se organizavam para manter o poder e o prestígio político e econômico.

Naquele momento, o capitalismo monopolista se expandia e o governo Sarney no Maranhão (1966–1970) se manteve articulado a tal expansão, adotando uma política desenvolvimentista expressa na aliança entre Estado e capital privado, sendo o aparelho estatal submetido aos interesses do capital. A justificativa era a superação do atraso no qual o Maranhão se encontrava e a ruptura com o passado estabelecendo um período conhecido como “Maranhão Novo”, propagando o moderno por meio de uma nova ordem político-administrativa em torno da construção de um projeto para o Maranhão.

De acordo com Mendes (2020, p. 9), ao lado do projeto do Maranhão Novo, foi criada a política do Milagre Maranhense que favoreceu a abertura ao investimento estrangeiro em prol da modernização em curto prazo e eficácia nas políticas de administração e infraestrutura. O Milagre Maranhense foi uma política “[...] que visava à ampliação de investimentos nacionais e estrangeiros, abrindo para o capital multinacional”. A autora explica que tal política estava ligada à organização em âmbito econômico e infraestrutural, visando investimento em diferentes setores como industrialização e agroindustrialização.

Assim, na perspectiva do Milagre Maranhense, as relações econômicas eram pensadas em consonância com os planos econômicos, que envolviam as Superintendências de Desenvolvimento e o capital financeiro e multinacional. Que Superintendências eram essas? Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE, Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia-SUDAM, Superintendência de Desenvolvimento do Maranhão-SUDEMA, promovendo a ação estatal juntamente com a burguesia empresarial (ligados às Superintendências).

Mendes (2020) comenta que, nesse cenário, o Maranhão necessitava de mudanças na estrutura administrativa para alcançar a credibilidade dos investidores capitalistas. Conseguir investimento era importante, uma vez que a modernização era essencial para inserção das políticas federais e internacionais.

Para isso, a necessidade de trazer investimentos e atrair empresas multinacionais era a principal função dos intelectuais na tramitação dos projetos de retirada do Maranhão dos baixos índices econômicos e sociais, e trazendo novas oportunidades de ampliação das políticas modernizadoras (Mendes, 2020, p.10).

Parte do capital investido foi destinada às construções da Estrada de Ferro Carajás, Porto do Itaqui e a Ponte José Sarney, projetos ligados ao Milagre Maranhense, porém a apenas a Ponte foi inaugurada na vigência [do](#) governo Sarney, em fevereiro de 1970. O projeto Carajás foi planejado no governo Sarney e desenvolvido no governo João Castelo (1979-1982), tendo como objetivo a expansão do capital estrangeiro, a abertura de obras para o alcance de novos investimentos e a atuação do governo federal através das Superintendências.

Ademais, empresas como a antiga Companhia Vale do Rio Doce (antiga empresa estatal) e a Vale S/A (hoje multinacional privada) tinham envolvimento com a construção da Estrada de Ferro, para interligar os estados do Maranhão e Pará a grandes produções de minério de ferro, tornando a importação e exportação a níveis nacionais e internacionais em algo concreto e expansivo. Isso ajuda a compreender o alcance daquilo que era proposto pelo governo Sarney.

A ideia do Maranhão Novo mostrando a necessidade de modernização no Maranhão com um discurso de progresso se tornou hegemônica, ganhando crédito nos aspectos políticos, econômicos e sociais. De forma resumida suas características incluem:



Fonte: Elaborado pela autora, com base nas contribuições de Mendes (2020).

No estado maranhense, José Sarney preparou “[...] uma eficiente máquina política, interferindo na escolha de quase todos os governadores, direta ou indiretamente” (Santos Filho; Ribeiro, 2009). Sendo governador no período de 1971 a 1985 (dois mandatos consecutivos), José Sarney com a intenção de colocar o Maranhão na ordem capitalista elaborou um projeto desenvolvimentista. Para tal intento, era necessária uma infraestrutura com o potencial de captar investimentos externos. Apoiado pela ditadura militar, José Sarney iniciou seu falso desenvolvimentismo. A favor de privilégios e interesses de classe existentes em seu governo, não considerou as demandas da produção local, especialmente do campo.

Os anos 1970 foi o berço para o desenvolvimento da oligarquia Sarney no ensejo dos Grandes Projetos Industriais. José Sarney buscou tirar proveito em diferentes conjunturas, seja no período de prevalência da ditadura militar, seja no contexto das exigências do regime liberal democrático. A oligarquia mantinha práticas perpassadas por acordos de gabinete, favoritismo, clientelismo, investimento em fábricas inexistentes, dívidas públicas, receitas articuladas aos interesses oligárquicos dentre outras, ganhando mais força quando José Sarney assumiu a presidência do Brasil no período 1985 a 1990 (Reis, 2007). Sua atuação foi proeminente no campo político, ocupando em sua trajetória, além da presidência da república, outros cargos: governador, deputado e senador (em dois estados, Amapá e Maranhão).

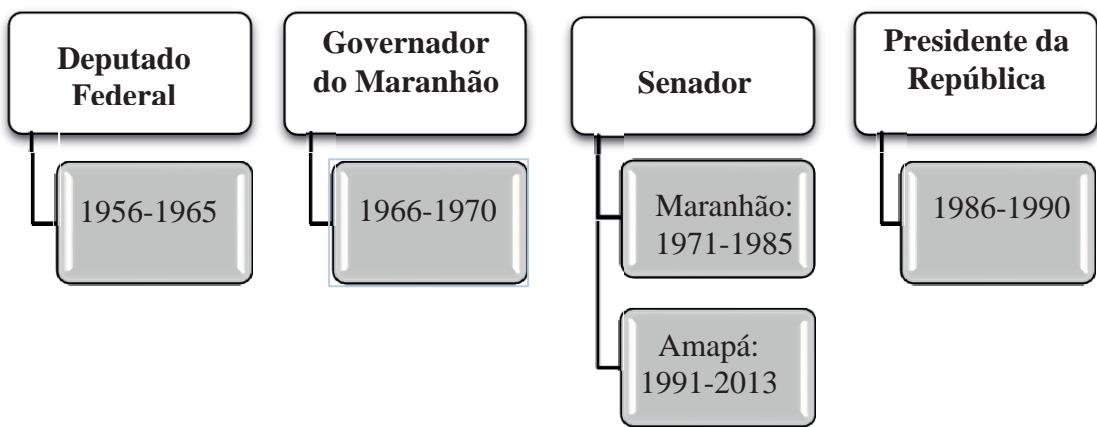
Mesmo após o término de seu mandato como governador do Maranhão, José Sarney manteve-se como mediador buscando participar das decisões políticas no Maranhão. Sarney continuou como líder em grande medida por sua influência pessoal sobre as populações, sempre destacando o fato de ser maranhense e se preocupar com a política local de maneira a influenciar na escolha dos governadores (Guilhon, 2010).

Mais tarde, em 1978, tornou-se notória a reorganização das esquerdas no Brasil. No Maranhão essa reorganização materializou-se, por exemplo, em lideranças assumidas por

Haroldo Sabóia, Aldionor Salgado e Ananias Neto, estando também incluído Jackson Lago do PDT. Contudo, isso não impediu a escalada de vitórias do grupo Sarney, que na condução da política Maranhense, manteve a sucessão no governo do Estado.

José Sarney ascendeu como um dos líderes do PMDB chegando à presidência do Senado em 2003. Para melhor visualização, segue um organograma com a trajetória política de José Sarney.

Organograma: Caminhada política de José Sarney:



Fonte: Mende (2020, p.17)

José Sarney aliou-se ao governo Lula sendo peça importante para a aliança PMDB-PT. Não obstante, o destaque no âmbito federal, a oligarquia sarneísta passou a viver uma crise de legitimidade política a partir da década de 1990 no estado maranhense. Um estudo feito em 1997 por Costa (1997) nos ajuda a compreender que tal crise estava associada “[...] ao aumento da competitividade eleitoral, evidenciada pelo fortalecimento da oposição e pelo processo de organização e luta dos movimentos sociais”.

Além disso, Fortes (2019) destaca que José Sarney apresentava uma figura que vinha se desgastando após sua saída da presidência do país, momento também de sua mudança para o estado do Amapá, com fins políticos. Os partidos que compunham a base de sustentação sarneísta passaram a apresentar baixo desempenho eleitoral. Partidos de esquerda como PSB, PDT e PT conseguiram garantir a eleição de seus candidatos à prefeitura em anos consecutivos na capital São Luís: Jackson Lago (1989/1992), Conceição Andrade (1993/1996), e depois Jackson Lago novamente (1998).

Nesse contexto, José Sarney buscou fortalecimento, investindo na consolidação de Roseana Sarney, sua filha e herdeira política, no cenário político maranhense. Os estudos de

Gonçalves (2006) na tese intitulada “A invenção de uma rainha de espada: reatualizações e embaraços na dinâmica política do Maranhão dinástico” analisam que os indicativos dessa herança se percebem no uso do sobrenome Sarney - independentemente do sobrenome de casada - e nas práticas, nos cargos “[...] exercidos por ela, todos chamados cargos de confiança, os quais se dão pela indicação e pelos atos de nomeação de José Sarney” (Gonçalves, 2006, p. 79).

Via nomeação, Roseana Sarney passou a exercer cargos diversificados em Brasília. Assim, começou a vida política ocupando cargos públicos indicados por José Sarney na esfera burocrática do poder que ofereceram conhecimento e experiência nas vias públicas. Em seguida, assumiu o primeiro cargo eletivo como deputada federal, a exemplo de seu pai, sendo a deputada federal com votação mais expressiva pelo PFL no Maranhão nas eleições de 1990. Nesse período, a mídia jornalística propagava a popularidade de Roseana.

Ela é o grande fenômeno eleitoral do Maranhão. Há menos de dois meses em campanha para o primeiro mandato eletivo, Roseana Sarney, filha do Presidente Sarney, é apontada como a candidata de maior apelo eleitoral, conseguindo popularidade nos lugares mais remotos do estado (O Estado do Maranhão, São Luís, 1990, p. 1).

Enquanto Deputada Federal, participou como titular de diversas Comissões da Câmara Federal (1991-1994), como Comissão de Economia, Indústria e Comércio (1991-1992), da Comissão do PEC nº 51 que altera a legislação eleitoral (1992), da Comissão do Meio-Ambiente e Minorias (1993), da Comissão de Educação, Cultura e Desportos (1994), alcançando, assim, mais espaço político para maior inserção na arena eleitoral, ocupações essas que “[...] fornecem ao político a possibilidade de adquirir consagração e reconhecimento público, de forma a garantir seu percurso no campo político” (Gonçalves, 2006, p 101). Roseana também foi Coordenadora da Comissão Interpartidária Pró-impeachment em 1992, quando Collor de Mello foi presidente do Brasil.

A participação em comissões aponta para a proximidade de Roseana com autoridades executivas e a ocupação de posições no âmbito da administração federal, contribuindo com o processo de consagração e reconhecimento público. Em 1994, Roseana Sarney se candidatou ao cargo de governadora, uma candidatura atravessada por disputa acirrada e vitória de Roseana Sarney no segundo turno contra Epitácio Cafeteira.

Além da herança política, algumas estratégias entraram em cena com vistas à construção da imagem pública de Roseana Sarney, pois “[...] a candidata precisava ter a sua própria personalidade e ganhar a confiança de seus eleitores” (Almeida, 2011, p. 28). Esse

processo foi fortalecido por um sistema de rádio, jornal e televisão: o Sistema Mirante de Comunicação, de propriedade da Família Sarney.

O Sistema Mirante é composto por Rádios Mirante AM e FM, TV Mirante, Portal Mirante e pelo jornal O Estado do Maranhão. A base de comunicação do Sistema Mirante começou a ser lançada quando José Sarney criou em seu mandato, como governador, um cenário de modernização da economia, aumentando o quantitativo de áreas com energia elétrica, realizando “[...] um processo de urbanização e, especialmente, de modernização da economia do estado.” (Costa, 2008, pág. 38).

O jornal O Estado do Maranhão contribuiu com a construção de uma imagem positiva de Roseana, a exemplo, temos a referência feita a Alexandre Costa, Senador da República pelo Maranhão na campanha eleitoral de 1994. Segundo o referido jornal,

Ele disse não ter dúvidas de que, da mesma forma, a eleição de Roseana representará um novo salto para a nossa história. ‘Roseana vai preparar o Maranhão dos novos tempos, o Maranhão do século 21’, disse o Senador (O Estado do Maranhão, 1994, p. 3).

Dessa maneira, em sua campanha, o atributo de socióloga, além de especialista em Ciência Política, ganhou destaque como estratégia para dizer da qualificação da candidata, como uma “[...] uma representação social vinculada à capacidade de conhecer, de prever, de resolver problemas sociais complexos [...]” (Gonçalves, 2006, p. 89), direcionando a opinião pública para atributos como “[...] estudiosa, intelectual, conhecedora profunda de problemas sociais abrangentes”, qualidades úteis à competição política (Gonçalves, 2006, p. 89).

Também foram divulgados os encontros com pessoas de destaque a exemplo do Papa João Paulo II, Jô Soares, bem como artistas maranhenses reconhecidos nacionalmente como a cantora Alcione que cantou o jingle de campanha de Roseana Sarney, transmitindo a partir do título “O Maranhão é o meu lugar” a ideia de uma candidata que valoriza sua região, sua terra. Nesse ponto podemos lembrar que a hegemonia em Gramsci envolve a combinação da força e do consenso, a força se apoia no consenso da maioria. Onde podemos perceber esse consenso? Ele é “[...] expresso nos assim chamados órgãos da opinião pública – jornais e associações [...]” (Gramsci, 2007, p.1638). É o que ocorreu com Roseana ao produzir um consenso em torno de sua imagem, utilizando como instrumento órgãos de opinião pública, no caso os jornais.

Randazzo (2011) lembra que a imagem é uma ferramenta potente na produção da identidade pública e na conquista de apoio da comunidade. As dinâmicas do poder político usam o imaginário coletivo como estratégia, uma vez que produzem significados

incorporados pela sociedade, significados presentes “[...] no pensar, no dizer, no fazer, no julgar [...]”, de forma compartilhada (Randazzo, 2011, p. 33). Assim, por meio de uma imagem construída pela mídia, como é o caso de Roseana Sarney, são produzidos significados junto “[...] à sociedade, a partir de argumentos, linguagens, e representações visuais e mentais, de modo que, tal opinião construída possa ser de maneira tão convincente a ponto de legitimar nomes e partidos” (Sousa, 2021).

Não é nosso objetivo detalhar a trajetória percorrida por Roseana Sarney, mas destacar que tal percurso a ajudou a consolidar sua autoridade política, construindo a ideia de uma deputada federal ativa, em exercício intenso de sua função, credenciando à disputa nas eleições para o governo do estado do Maranhão, chegando à vitória em 1994.

Roseana Sarney buscava se distinguir dos adversários políticos, afirmando ter um plano de governo para o Maranhão. Essa estratégia também foi adotada por José Sarney em 1965 quando de sua campanha para o Governo do estado do Maranhão, propagando a ideia do novo (Gonçalves, 2000). Recebendo a herança política de José Sarney, um traço inerente às tradições oligárquicas, Roseana deu continuidade ao projeto de seu pai (Barreira, 2003, p. 166-167).

Ao assumir o poder em 1995, no governo estadual, planejava uma reforma justificada com o discurso da necessária modernidade, mas a concepção do novo divulgada no governo Roseana Sarney estava atrelada às ideias propagadas na esfera federal e internacional, levando para a gestão pública maranhense, o modelo de gestão empresarial defendida por organismos internacionais (Soares, 2017).

As estratégias da reforma se referiam à democratização através da descentralização e da participação, bem como a desestatização e a desregulamentação com a transferência para organizações sociais, de propriedade pública não estatal, dos serviços públicos não exclusivos do Estado em busca da eficiência e eficácia da administração pública.

Nesse cenário, competências próprias do Estado passaram a ser descentralizadas e atreladas ao setor privado. Esse processo foi observado, por exemplo, na extinção e privatização de órgãos, como a Fundação de Amparo à Pesquisa e ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico do Maranhão (FAPEMA), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Maranhão (EMATER), Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária (EMAPA), Companhia Industrial de Produtos Agropecuários do Maranhão (COPEMA), Banco do Estado do Maranhão (BEM), Telecomunicações do Maranhão (TELMA), Centrais Elétricas do Maranhão (CEMAR) e Central de Abastecimento S/A (CEASA) (Soares, 2017, p. 130).

Esse tipo de ação caracteriza a perspectiva do Estado mínimo inerente à recomendação neoliberal, “[...] advinda fundamentalmente dos organismos internacionais – FMI, Banco Mundial e do governo Central” (Bastos, 2012). O desdobrar do alinhamento com práticas neoliberais levou a reformas administrativas que ocasionaram a demissão de funcionários e o consequente desemprego e privatizações, inclusive já iniciadas em nível nacional pelo governo FHC. A prática neoliberal no governo Roseana Sarney, além de perpassada pelo mesmo discurso de modernidade de José Sarney, estava associada ao enxugamento da máquina estatal, redução do número de funcionários e aumento das privatizações.

No âmbito da gestão educacional, ainda antes da aprovação da LDB, em 1996, foi aprovado o Decreto nº 14.558, de 22 de maio de 1995, que instituiu o Colegiado Escolar na rede estadual de ensino do Maranhão, incentivando a participação da comunidade por meio da representatividade formada por atores dos segmentos que fazem parte da escola e da comunidade: representantes da gestão escolar, funcionários, professores, estudantes e pais/responsáveis, que deveria ser eleitos por seus representantes.

Esse colegiado, também chamado de conselho escolar, tinha função deliberativa e consultiva no que diz respeito a questões pedagógicas, administrativas, financeiras e de gestão escolar no âmbito escolar, com vistas a promover a participação da comunidade na gestão da escola, com vistas a sua democratização.

Em 1998, a reeleição da então governadora ganhou novo fôlego, dessa vez com boa margem de votos, 66,1% no primeiro turno. Uma vitória que colocou em cena o governo do “Novo Tempo”, contribuindo para o estabelecimento de um novo ciclo de dominação política.

Tal governo assentiu o direcionamento econômico, político e ideológico da política neoliberal, que passou a figurar como padrão de dominação desenvolvido no Brasil e que fora anteriormente fortalecido pelas políticas iniciadas no governo Collor e, mais tarde fortemente continuada no governo FHC (1994 e 1998), sendo esse o receituário seguido pelo governo de Roseana Sarney, que implementou os programas de âmbito nacional PDDE, Fundescola, PDE, Fundef, PNLD, PME, mencionados no Capítulo 2.

Essa realidade demonstra que o Maranhão faz parte de uma totalidade com relações de dependência externa e subordinação ao capital internacional, existindo uma articulação entre o local, nacional e as instâncias internacionais que interferem no modo de fazer da política local.

Silva (2001) explica que no Maranhão a base da reforma do aparelho de Estado instituída em 1998, no governo Roseana, se constitui a mesma que fundamentou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) no governo FHC, com foco na

eficiência e racionalidade administrativa na gestão pública, deslocando a prestação de serviços do setor público para o público não estatal. Contudo, não obstante a reforma, o governo Roseana apresentou um quadro crítico nos indicadores sociais, alcançando um percentual de 62,4% da população vivendo abaixo da linha de pobreza (Soares, 2017).

Na esteira das mudanças no que tange à gestão educacional, a estrutura da educação recebeu alterações com a Lei nº 7.356 de 29, de dezembro de 1998, que dispõe sobre a Reforma e Reorganização Administrativa do Estado, a partir de então, houve a extinção das secretarias de estado seguida da criação das gerências. Assim foi desativada a Secretaria de Estado da Educação (SEEDUC) passando a funcionar a Gerência Adjunta para a Educação (GAE) em subordinação à Gerência de Desenvolvimento Humano (GDH), sendo a GAE incumbida de criar, formular e avaliar as políticas educacionais visando elevar os índices educacionais. De acordo com Ferreira (2021, p. 121), a gestão da governadora Roseana Sarney, balizada em uma centralização administrativa, lança mão “[...] do modelo de agencificação, em que gerências regionais assumiriam a competência por formular, implementar, executar e avaliar as políticas públicas no estado, a exemplo das políticas de educação”

A Gerência de Desenvolvimento Humano estruturou junto ao MEC e a organismos internacionais como o Banco Mundial o documento intitulado “Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão”, reorganizando a estrutura organizacional da educação no Maranhão, por meio estudo da educação maranhense, apresentando novos parâmetros orientadores da educação e também as diretrizes e estratégias educacionais elaboradas para o período de 1999-2002 (Bastos, 2012).

Conforme Ferreira (2021, p. 121), essa reorganização, norteadora da consecução dos objetivos do governo, tinha como foco especial a reversão dos péssimos indicadores de qualidade social e educacional, assim como a racionalização concernente ao uso dos recursos financeiros e humanos, tendo em vista a eficiência, a maximização dos resultados e, dessa forma, a melhoria da qualidade de vida do povo maranhense.

As “Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão” apresentaram como objetivo principal da Política Educacional do Estado do Maranhão,

[...] assegurar o cumprimento da função social da escola, promovendo a aprendizagem do saber 'universal' de forma sistematizada, esclarecendo-se que este saber se inscreve no contexto de propostas curriculares que indicam os conteúdos a serem ensinados/aprendidos, construídos e reconstruídos, tendo em vista o alcance de competências básicas e padrões comportamentais definidos (Maranhão, 1999, p. 38).

Nas “Diretrizes e Estratégias para a Política Educacional do Estado do Maranhão” foram apresentados dados do Ensino Fundamental e Ensino Médio como taxa de escolarização, aprovação, reprovação, abandono, analfabetismo dentre outros. Após a abordagem dos dados foram estabelecidas as duas diretrizes centrais para a Política Educacional do Estado do Maranhão: o fortalecimento da ação pedagógica e a promoção da equidade. Foram então propostas algumas estratégias-chave, incluindo a retomada do planejamento, a assistência técnica regular, o incentivo à educação a distância e ao uso intensivo de tecnologias, a capacitação e formação continuada de professores, o reordenamento funcional da Gerência Adjunta para Educação, e o estabelecimento de parcerias com os municípios para integrar as redes de ensino (Maranhão, 1999).

Esse documento, segundo Ferreira (2021), indicava um atraso histórico da educação maranhense, dado que o referido estado tinha o pior ou segundo pior indicador educacional do país, o que justificou tal reforma e estabelecimento das referidas diretrizes com vistas a justificar a narrativa do governo Roseana Sarney para implementar o que denominava de “Um Novo Tempo”, com a busca por “[...] medidas de contenção de despesas, diminuição de investimentos, precarização da mão de obra e, sobretudo, introdução dos valores da Qualidade Total no âmbito administrativo e educacional”, em alinhamento com o governo nacional de FHC.

Ainda conforme o autor, o supracitado documento “[...] desresponsabilizava o estado maranhense e atribuía a escola e profissionais da educação a 'culpa' pelo fracasso escolar e pelos péssimos indicadores levantados”(Ferreira, 2021, p. 123), devido a baixa formação acadêmica dos professores, que resultaria na baixa aprendizagem e o insucesso educacional maranhense, ignorando o contexto social e a ausência de investimento do governo nas escolas, a precária oferta de vagas, a falta de iniciativas para formação continuada, como também os baixos salários, que se constituem em “[...] condições que dificultam, quando não muito, inviabilizam a possibilidade de os professores dedicarem-se a sua própria formação, bem como aperfeiçoá-la”.

Nesse contexto podemos destacar o convênio firmado no ano 2000 no valor de R\$ 102 milhões, com a Fundação Roberto Marinho passando a ofertar no lugar do Ensino Médio o ensino supletivo intitulado “Viva Educação”. Desenvolvido em 15 meses, com 3.750 telessalas, funcionava à semelhança do Telecurso 2000, sem professores responsáveis pelas disciplinas ministradas, mas com orientadores de aprendizagem. Estatisticamente, houve um resultado positivo, contudo, acompanhado do processo de enfraquecimento da aprendizagem.

A fragilidade das ações no âmbito da criação das gerências colocou os profissionais da educação, pais e alunos, em um terreno incerto quanto ao funcionamento das escolas. A burocratização na organização da educação maranhense se tornou mais evidente, demonstrando que a gerência não era um órgão de participação social, mas, apenas um órgão burocrático que cobrava o cumprimento de determinações também burocráticas das escolas (Oliveira, 2021).

No período de 2003 a 2006 assumiu o executivo estadual o aliado político de Roseana Sarney, José Reinaldo Tavares (PFL), mantendo a dinâmica da política educacional já iniciada no governo anterior. O governo de José Reinaldo não eliminou os quadros de exclusão social do governo anterior, cujos índices de indigentes eram próximos de 63%, com taxa de analfabetismo de 23%, conforme o IBGE (2015).

O governo José Reinaldo apresentou no ano de 2005 o documento intitulado "Educação no Estado do Maranhão: avanços/projetos e orientações para o ano letivo 2006", contendo um resumo sobre a Educação Básica referente ao período de 2002 a 2005. O referido Documento apresenta como avanço:

- a) expansão do ensino médio, b) valorização do magistério, c) modalidades/diversidades educacionais, d) crescimento qualitativo na avaliação do SAEB – Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, e) ensino médio integrado à educação profissional e, f) implantação da ouvidoria (Costa, 2008).

Não conseguimos Costa (2008) o "Educação no Estado do Maranhão: avanços/projetos e orientações para o ano letivo 2006" constitui-se em planejamento estratégico e operacional para o ano letivo de 2006, que tinha como suas principais preocupação lidar com as altas taxas de analfabetismo e alcançar metas nesse sentido. Isso sugere uma abordagem que, embora necessária, pode ser caracterizada como gerencial, na medida em que busca a otimização de recursos e a implementação de projetos específicos para atingir metas de acesso e alfabetização.

Além disso, os avanços elencados (expansão do Ensino Médio, crescimento qualitativo na avaliação do SAEB) são indicadores de desempenho que enunciam marcas de gestão gerencial. A "implantação da ouvidoria" também pode ser vista como uma ferramenta de gestão para monitorar problemas e coletar informações, que, embora possa ter um viés democrático, também pode ser vista como uma ferramenta de gestão para monitorar problemas e coletar informações, embora possa ter um viés democrático em tese.

Costa (2008) explica que no governo José Reinaldo não foi lançado documento com novas propostas de diretrizes e estratégias que definissem os rumos da política educacional no

Maranhão e que a ação de maior destaque do governo José Reinaldo foi a expansão do Ensino Médio para os 217 municípios maranhenses, alcançando ampla divulgação no estado. Contudo, não houve um correspondente avanço nas condições de ensino, sendo necessário firmar parceria com as prefeituras, pois o número de salas de aula da rede estadual era insuficiente e o transporte escolar estadual não atendia a demanda dos alunos da zona rural. Além disso, o número de professores efetivos não supria a demanda, sendo necessária a contratação de novos professores. Para Costa (2008), esse quadro enfraqueceu o processo de formação dos alunos, ocasionando o déficit de aprendizagem nas avaliações externas.

Não encontramos registro substancial sobre a gestão da educação no governo José Reinaldo, considerando as informações encontradas, a gestão educacional em seu governo apresenta características de uma gestão focada na expansão e no acesso, mas com limitações que a inclinam para um modelo gerencial uma vez que deu continuidade às propostas do governo Roseana Sarney.

Considerando o exposto, é possível afirmar que as iniciativas do governo Roseana apresentaram mecanismos de gestão gerencial com o discurso de modernidade, a intensificação da parceria com o setor privado, a descontinuidade das políticas públicas incluindo as políticas educacionais, a desvalorização de espaços de construção coletiva, como a construção do projeto pedagógico (Oliveira; Pflueger, 2008).

Ademais, os estudos de Coutinho (2008) e Júnior (2009) anunciam o viés de “desresponsabilização” do estado quanto à educação pública, marcada pelo crescimento quantitativo do Ensino Fundamental, o descaso para com o Ensino Médio e a baixa qualidade em ambas as etapas. Bulhão (2010), referindo-se aos dois primeiros mandatos de Roseana, aborda que ao seguir os princípios do receituário da Reforma do Estado, a governadora aderiu aos princípios da modernização, racionalização, qualidade, efetividades, eficiência e eficácia, que por sua vez são características da gestão gerencial, como pontuado no Capítulo I.

Mais tarde, nas eleições de 2006 uma coalizão de oposicionistas e ex-aliados se estruturou para fazer frente à oligarquia que se mantinha no poder. Concorrendo com vários candidatos ao governo do estado, Roseana Sarney e Jackson Lago (PDT) alcançaram vantagem indo para nova disputa no segundo turno. Jackson Lago contou com o apoio do ex-governador José Reinaldo que havia rompido com Roseana Sarney e com uma frente multipartidária de oposição conhecida como “Frente de Libertação”, sendo eleito governador do Maranhão.

Com a derrota, Roseana Sarney desfiliou-se do PFL, evitando ser expulsa, uma vez que apoiou a campanha de Lula nas eleições de 2006 num momento em que o PFL apoiava o

candidato de oposição Geraldo Alckmin. Assim, filiou-se ao PMDB em 2006 (Dicionário, 2009).

A eleição foi uma das mais exasperadas do estado maranhense, levando à primeira derrota de Roseana. Tal eleição expressando uma ruptura partidária ganhou destaque diferentes na mídia jornalística como pode ser observado na figura, que segue.

**Figura 1 - Reportagens sobre a ruptura partidária**



Fonte: Sousa (2015).

Acima consta a imagem de dois jornais. O “Jornal Pequeno”, que apresenta as ideias de oposição ao governo de Roseana, expressando a eleição de Jackson Lago como uma ruptura que desbanca o último coronel José Sarney. Em outras palavras, diz que é o rompimento com uma estrutura política oligárquica e hegemônica a qual o Maranhão antes prisioneiro agora se encontrava na esperança de liberdade.

E à direita temos o jornal “O Estado do Maranhão” de propriedade do irmão da governadora Roseana Sarney, Fernando Sarney, cuja divulgação da eleição de Jackson Lago não possui a mesma notoriedade alcançada no primeiro jornal, de modo que o primeiro foco da manchete é a reeleição do presidente Lula bastante apoiado pela família Sarney.

O governo Jackson Lago procurou o apoio do governo federal para a implementação de políticas educacionais que fizessem frente ao atraso na educação maranhense, sendo uma das iniciativas a adoção das ações do Decreto 6.094, concernente ao Ideb e aos programas Par

e PDE (Maranhão, 2007), que conforme exposto no capítulo 2, apresenta um cunho de gestão gerencial. Também elaborou o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 – Maranhão Democrático e Solidário – na busca de atender as propostas/compromissos de campanha e as expectativas de mudança que pairavam na sociedade maranhense.

O PPA ao tratar da Orientação estratégica de governo se refere a ações em que um dos macros objetivos é o Maranhão Educativo, cuja proposta compreende que se deve,

[...] executar ações objetivando: consolidar a universalização do ensino fundamental; ampliar a oferta de vagas no ensino médio; erradicar o analfabetismo; democratizar o acesso ao ensino superior; garantir a educação especial e tratar a pré-escola e a educação infantil como o eixo estruturante da educação de qualidade. Para tanto, é preciso municipalizar, gradativamente, o ensino em todos os seus níveis, ampliar e qualificar o quadro de docentes, melhorar, modernizar e expandir a rede física do ensino (Maranhão, 2007a, p.90).

O governo Jackson Lago buscou fortalecer a municipalização e regionalizar as ações para a Educação Básica. Nesse cenário, foi criada a Assessoria aos Municípios para o Desenvolvimento da Educação (AMDE).

O governo em questão mostrou um campo de disputa hegemônica cuja correlação de forças opostas não permitiu a solidez da ruptura pretendida que acabou enfraquecida “[...] pelas forças oligárquicas na utilização dos seus poderes político, econômico e midiático, acumulados ao longo de quatro décadas quase ininterruptas de exercício da hegemonia” (Sousa, 2011). Considerando o exposto, é importante mencionar o governo Jackson Lago em um trabalho que traz o rompimento com a oligarquia Sarney porque ele representa um precedente histórico e um ensaio de quebra de hegemonia, que pavimentou o caminho para posterior ascensão de Flávio Dino.

A rápida passagem do governo Jackson Lago deu indícios da promoção de espaços de participação a exemplo dos Seminários participativos do Plano Plurianual (PPA), que, conforme as palavras de Ferreira (2009, p.5), tratam-se de “seminários descentralizados por região, política públicas e em seminários de sistematização e elaboração do PPA, com a sociedade civil organizada. Sob coordenação da SEPLAN e da Câmara Intersetorial de Políticas Públicas”.

Também foram organizados os Fóruns Participativos que promoveram o diálogo entre o governo e a sociedade civil organizada em quatro encontros distintos. Essas reuniões ocorreram em 104 municípios, distribuídos pelas regiões do Alto Turi (24 municípios), Baixo Parnaíba (24), Cerrado Sul Maranhense (28) e Pré-Amazônia maranhense (28), envolvendo lideranças de movimentos sociais. Para acompanhar as propostas de políticas públicas aprovadas nessas regiões, foi criado um Sistema de Monitoramento (SISMO) (Ferreira, 2009).

Ferreira (2009) comenta que esses instrumentos participativos estavam em gestação e sua interrupção firmou a interdição de uma transição política em andamento. Não é nosso objetivo detalhamento sobre tal governo, contudo, diante do exposto observamos características de gestão gerencial e de gestão democrática. A exemplo temos o PPA 2008-2011 ("Maranhão Democrático e Solidário") que delineia macro objetivos claros para o "Maranhão Educativo", como a universalização do Ensino Fundamental, ampliação do Ensino Médio, erradicação do analfabetismo, democratização do acesso ao ensino superior, garantia da educação especial, e valorização da pré-escola e educação infantil. Essas são metas com viés gerencial que se propõe a resolver problemas estruturais e quantificar avanços.

O governo Jackson Lago buscou fortalecer a municipalização e regionalizar as ações para a Educação Básica, evidenciado pela criação da Assessoria aos Municípios para o Desenvolvimento da Educação (AMDE). Essa iniciativa demonstra uma preocupação com a descentralização e a adaptação das políticas às realidades locais, o que pode ser visto como um passo em direção a uma gestão mais democrática ou mais articulada com os entes federados locais.

A descrição dos Fóruns Participativos com a sociedade civil organizada em 104 municípios e o envolvimento de lideranças de movimentos sociais é um elemento importante para a concretização de uma gestão democrática. A criação do Sistema de Monitoramento das propostas aprovadas leva a entender que houve uma busca por transparência e engajamento.

A cassação do governador, resultado de alegações de compra de votos e falhas no poder econômico e nas ações governamentais, somadas a uma campanha midiática contra suas iniciativas, revela que a gestão de Jackson Lago operava em um cenário de guerra de posição intensa. As forças oligárquicas, utilizando seu poder político, econômico e midiático, atuaram como aparelhos privados de hegemonia para minar a legitimidade do governo de Lago e impedir a consolidação de sua contra-hegemonia ou projeto de ruptura.

O governador Jackson Lago foi cassado em 2009, em seu lugar governou a então senadora Roseana Sarney, o que mostra o poderio da oligarquia Sarney, diante da tentativa de rompimento com a mesma, naquele momento histórico. A cassação foi resultado da insistência do grupo derrotado nas eleições de 2006 em alegar compra de votos e falhas no poder econômico e nas ações governamentais e ainda promovendo campanha midiática enfatizando a compra ilegal de votos e se posicionando contra as iniciativas governamentais. Assim, após dois anos à frente do executivo estadual, o mandato do governador Jackson Lago foi cassado pelo Tribunal Superior Eleitoral.

Algumas ações do governo Roseana Sarney se materializaram em programas voltados à ampliação da oferta de Educação Infantil, a universalização do Ensino Fundamental e a alfabetização. Assim houve a adesão de municípios maranhenses ao programa "Alfa e Beto", que utilizava a metodologia fônica no processo de alfabetização. Essa ação visava melhorar os índices de alfabetização, especialmente nos anos iniciais do Ensino Fundamental.

Nesse percurso houve a parceria com o Programa Brasil Alfabetizado, do governo federal, que visava erradicar o analfabetismo no Brasil. Essa parceria possibilitou a implementação de ações de alfabetização em diversos municípios maranhenses, com o apoio de recursos e materiais didáticos do programa federal. O programa Brasil Alfabetizado, oferecia bolsas para alfabetizadores, e materiais didáticos para os alunos.

O referido governo também realizou parceria com instituições privadas e com institutos como o Instituto Ayrton Senna (IAS) que teve início em 2009 por meio de adesão a um receituário proposto pelo IAS por meio de programas para a melhoria dos indicadores, dentre eles o Programa "Gestão Nota 10". O primeiro Termo de Convênio tinha prazo de vigência para o período de 2009 a 2013, prazo que foi estendido até março de 2015, após a SEDUC-MA avaliar como importante a atuação do IAS na rede estadual de ensino.

O Programa GN10, para a SEDUC do Maranhão, visava a qualificação de gestores educacionais com vistas à melhoria de indicadores educacionais. Tinha como objetivos:

- Institucionalização de práticas gerenciais no cotidiano escolar que substituam a cultura do fracasso pela cultura do sucesso;
- Instituição do planejamento da prática pedagógica, a partir da avaliação do processo de aprendizagem;
- Capacitação das equipes das secretarias e das unidades escolares para que todos desempenhem suas funções e atribuições, com foco em resultados e metas, assumindo as respectivas responsabilidades pelo resultado da aprendizagem de cada um dos alunos (Maranhão, 2013).

A parceria com o Instituto Ayrton Senna (IAS) e a implementação do programa "Gestão Nota 10" (GN10) evidenciam fortemente características de gestão gerencial. Os objetivos do programa, conforme explicitados no Termo de Convênio, reforçam essa perspectiva.

Nas eleições de 2010 para o governo do estado, a oposição, abalada com o retorno do grupo sarneísta, lançou a candidatura de Flávio Dino e Jackson Lago, mas, a vitória ficou com Roseana Sarney, eleita no primeiro turno pelo PMDB. Ao assumir o novo mandato, a governadora liderou o programa "Propostas de Diretrizes para o Plano de Governo 2011 a 2014" da coligação "O Maranhão não pode parar", passando a acusar os governos de ruptura

pelo desmonte da máquina administrativa e a falta de equilíbrio nas contas públicas (Souza; Lima, 2012). O Maranhão já havia presenciado três mandatos de Roseana Sarney nos períodos de 1995-1998; 1999-2001 e 2009-2010. Com a vitória nas eleições de 2010 a governadora assumiu o quarto mandato (2011-2014), mesmo com condições precárias no âmbito econômico, social e educacional.

Os estudos de Barbosa (2006) e Gomes (2006) nos ajudam a entender que as implicações dos dois primeiros mandatos do governo Roseana demonstraram a ligação com o projeto neoliberal que, associado ao discurso de modernização, provocou o desmonte da máquina estatal, a precariedade dos indicadores sociais e econômicos e o endividamento público. No campo educacional, Coutinho (2008) e Luz (2009) destacam o pouco compromisso do estado maranhense evidenciado na baixa qualidade da educação tanto no Ensino Fundamental quanto no Ensino Médio e expresso nas altas taxas de abandono, evasão e repetência.

Além disso, seu governo vinha recebendo críticas que apontavam para o distanciamento dos desafios enfrentados pela realidade maranhense.

Quanto ao planejamento e a gestão educacional e escolar, as propostas de Roseana Sarney continuam genéricas e distantes dos desafios elencados pelos especialistas. Enquanto todos os especialistas apontam para a série problemática do planejamento, da gestão e do financiamento da educação, espraiada em todos os sistemas, das escolas às Secretarias, a proposta da candidata se concentra na gestão escolar, na construção de escolas e num vago incentivo à participação das famílias. É como se a educação fosse resolvível com argamassa e tijolos (Souza e Lima, 2012, p. 469).

No período de 2013-2014 ocorreu um empenho do governo Roseana Sarney em descentralizar a administração dos recursos públicos, ocorrendo o fomento de parcerias com as redes municipais, com o discurso da melhoria da qualidade do ensino e o fortalecimento do regime de colaboração entre os entes federados a fim de que fosse garantido o financiamento de programas e políticas educacionais no âmbito estadual e municipal.

Ainda no âmbito da gestão educacional, destacamos o programa "Propostas de Diretrizes para o Plano de Governo 2011-2014"; a aprovação da Lei nº 9.860, de 1º de julho de 2013; e a aprovação do Plano Estadual de Educação PEE/MA e a continuidade da parceria com a IAS, de modo que dentre as ações acordadas está o Programa Gestão Nota 10.

O programa "Propostas de Diretrizes para o Plano de Governo 2011 a 2014" foi um documento que delineou as intenções e metas do governo de Roseana Sarney para o período em evidência. Ele abrangia diversas áreas da administração pública do Maranhão como a educação, saúde, cultura, ciência e tecnologia, desenvolvimento econômico, segurança, infraestrutura, esportes, desenvolvimento social e direitos humanos, buscando orientar as

políticas e ações do governo. O documento era dividido em 14 partes, uma delas destinada à Educação. Entre as propostas para a educação, constava:

- Promover a educação como política de inclusão social não discriminatória de formação para o exercício da cidadania e para o trabalho, valorizando a diversidade regional, sociocultural, étnica e de gênero;
  - Implantar, nas redes públicas, em parceria com os municípios, programas e projetos voltados para a universalização do acesso ao ensino fundamental e fortalecimento da ação pedagógica;
  - Estimular a ampliação da oferta de educação infantil nas redes municipais de ensino;
  - Ampliar, em parceria com os municípios, os programas que objetivam a alfabetização de 100% dos alunos no primeiro ano do ensino fundamental;
  - Apoiar as iniciativas dos municípios voltadas para a melhoria das instalações escolares;
  - Desenvolver e implantar nas redes públicas: estadual e municipal de ensino programas de aperfeiçoamento da gestão escolar;
  - Promover a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis da educação básica;
- Expandir a rede de centros de educação profissional, na cidade e no campo, em compatibilidade com as potencialidades econômicas do Estado e dos municípios, levando em conta as exigências do mercado de trabalho;
- Ampliar a rede de bibliotecas Farol da Educação;
  - Formalizar parceria com o Governo Federal e com os municípios em programas destinados à alfabetização de jovens e adultos (Sousa; Lima, 2012, p.4).

O programa "Propostas de Diretrizes para o Plano de Governo 2011 a 2014" apresenta elementos característicos de gestão democrática e gerencial. As propostas relacionadas à inclusão, à parceria com os municípios, ao apoio às iniciativas locais e à expansão do acesso à educação (infantil, fundamental, bibliotecas e EJA) demonstram uma preocupação com a democratização do acesso e a colaboração entre os entes federativos, princípios da gestão democrática.

Por outro lado, as propostas de fortalecimento da ação pedagógica, aperfeiçoamento da gestão escolar, melhoria da qualidade do ensino e, principalmente, a expansão da educação profissional em consonância com as demandas do mercado de trabalho, revelam uma forte influência da gestão gerencial, com foco na eficiência, no alcance de metas e na adaptação da educação às necessidades econômicas.

No que tange à Lei nº 9.860, de 1º de julho de 2013, trata-se de um documento que dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração do Subgrupo Magistério da Educação Básica que pertence ao Grupo Educação.

Em seu Artigo 3º, essa Lei apresenta como preceitos éticos dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica:

- I - respeito à liberdade e apreço à tolerância;
- II - preservação dos princípios e fins da educação básica nacional;
- III - respeito às diferenças e igualdade de tratamento;
- IV - exercício das práticas democráticas que possibilitem o preparo do educando para o exercício da cidadania;
- V - aperfeiçoamento técnico-profissional que contribua para um padrão de qualidade educacional;
- VI - respeito ao pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas;
- VII - respeito ao educando, sendo o aluno considerado centro da ação educativa, como ser ativo e participante;
- VIII - preservação dos ideais de solidariedade humana (Maranhão, 2013, s.p.).

Esses preceitos éticos estão em consonância com a Constituição Federal de 1988, reafirmados na LDB, apresentando uma concepção de gestão democrática da educação.

A supramencionada Lei estabelece as regras e diretrizes para a carreira dos professores e outros profissionais da Educação Básica do Maranhão, versando sobre temas como: princípios e objetivos da carreira do magistério; direitos, deveres e responsabilidades dos profissionais da educação; estrutura dos cargos e carreiras dentro do magistério; critérios para progressão e desenvolvimento na carreira; remuneração e formas de gratificação, incluindo gratificação por difícil acesso e por atuação em áreas de alto índice de violência; jornada de trabalho; avaliação de desempenho; regime disciplinar; e afastamentos e licenças.

A Avaliação de Desempenho de que trata esta Lei tem como objetivo:

- I - estimular o trabalho coletivo, visando à ampliação do nível de participação dos servidores no planejamento institucional;
- II - estabelecer a contribuição de cada servidor na consecução dos objetivos do seu setor e da Instituição;
- III - identificar potencialidades e necessidades profissionais de readaptação e reabilitação;
- IV - fornecer indicadores que subsidiem planejamento estratégico, na perspectiva do desenvolvimento profissional dos integrantes das carreiras do subgrupo Magistério da Educação Básica;
- V - propiciar condições favoráveis à melhoria dos processos de trabalho;
- VI - identificar e avaliar o desempenho coletivo e individual do servidor, consideradas as condições de trabalho;
- VII - subsidiar a elaboração dos Programas de Formação Continuada, bem como o dimensionamento das necessidades institucionais de pessoal e de políticas públicas educacionais (Maranhão, 2013, s.p.)

Ao estabelecer um plano de carreira, critérios de progressão e remuneração, essa Lei busca valorizar os profissionais da educação. Uma carreira estruturada e com possibilidades de desenvolvimento pode incentivar a participação e o engajamento dos educadores nas decisões e processos da escola, um aspecto importante da gestão democrática.

Contudo, a referida Lei traz uma organização, com critérios para progressão como tempo de serviço, titulação e avaliação, indicando uma abordagem gerencial, buscando racionalizar a administração dos recursos humanos e incentivar a qualificação e o desenvolvimento profissional, alinhado aos objetivos de desempenho.

Tal Lei possui uma estrutura com a definição de subgrupos, classes, níveis e critérios específicos para movimentação na carreira, isso denota uma organização hierárquica, típica do modelo de gestão gerencial. Ela também faz menção a avaliação de desempenho como um dos critérios para progressão na carreira sendo essa também uma característica da gestão gerencial. A avaliação, nesse contexto, é vista como um instrumento para medir a eficiência e a produtividade dos profissionais, com vistas a potencializar o desempenho do sistema educacional.

O Artigo 61 da Lei nº 9.860 apresenta uma seção intitulada Gestão Escolar, que abarca que a gestão das instituições escolares de Educação Básica maranhense deve ser exercida por servidores que integram as carreiras de docência nessa educação e de suporte pedagógico, com exceção das escolas indígenas, as escolas quilombolas e as escolas de áreas de assentamento, em que “[...] a gestão escolar é exercida por profissional com formação mínima de magistério de nível médio na modalidade normal, indicado por suas respectivas lideranças”(Maranhão, 2013, s.p.).

A supracitada Lei assegura a escolha de diretores por parte da comunidade escolar como processo de provimento ao referido cargo, enquanto princípio de democratização, apresentando como exigência

[...] a qualificação profissional em curso de Formação Continuada na área de Gestão Escolar, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Educação ou por instituições por ela conveniadas. Parágrafo único. A regulamentação do processo de escolha da função da Gestão Escolar de que trata o caput deste artigo será instituída por decreto, com critérios definidos por comissão composta por representantes da Secretaria de Estado da Educação e da Entidade Clássica (Maranhão, 2013, s.p.).

Esse artigo aponta para um importante mecanismo de gestão ao tratar da seguridade do princípio da democratização por meio do processo de escolha de diretor por parte da comunidade escolar. Contudo, tal determinação não foi acompanhada de ação que viabilizasse esse processo, que só ocorreu posteriormente, no governo Flávio Dino.

A supracitada Lei apresenta características tanto da gestão democrática quanto da gestão gerencial. O provimento ao cargo de diretor envolve um processo seletivo democrático para a escolha de gestores escolares com a participação da comunidade escolar. Esse mecanismo de escolha de diretor é um pilar da gestão democrática, pois permite que os membros da comunidade escolar tenham voz ativa na escolha da liderança da escola, promovendo maior legitimidade e corresponsabilidade na gestão.

Outra importante ação no campo da gestão educacional foi a aprovação do Plano Estadual de Educação. Sousa e Lima (2012), em estudo sobre o Planejamento educacional no

estado do Maranhão, permitem entender que o governo Roseana Sarney não apresentava um foco definido quanto à esse tipo de gestão. Ademais, não era nítida a previsão para a elaboração de um Plano Estadual de Educação, como se houvesse o desconhecimento das discussões desenvolvidas a respeito desse tema.

Contudo, a Lei nº 10.172 que aprovou o Plano Nacional de Educação (2001-2011), já havia determinado que os estados, Distrito Federal e municípios elaborassem seus respectivos planos ou adequassem os planos já aprovados legalmente em consonância com o PNE. Além disso, para Sousa e Lima (2012), tal governo não era específico quanto à melhoria da qualidade da educação e não tinha proposta para a universalização do acesso à Educação Básica.

O Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE-MA) foi aprovado em 2014, último ano de mandato da governadora Roseana Sarney. O PEE-MA, segundo Serra, Silva e Araújo (2022, p. 2), resultou “[...] das proposições dos representantes da educação maranhense votadas nas conferências e fóruns no âmbito dos municípios e na I Conferência Maranhense de Educação (COMAE), em 2013”, o que levou à consolidação do PEE-MA pela Lei nº 10.099/2014 (Maranhão, 2014), estabelecendo, a partir desse texto legal, as metas e estratégias para a implantação da gestão democrática.

Essa participação em conferências e fóruns é importante para alcançar a legitimidade e o caráter democrático que se buscou imprimir ao PEE-MA. A participação de representações sociais na elaboração de um plano de educação é fundamental, significa que diferentes vozes e realidades da educação maranhense tiveram a oportunidade de se manifestar.

Os Planos Estaduais de Educação (PEEs) enquanto instrumentos de gestão devem trabalhar os objetivos e metas do plano nacional, de modo a contemplar a realidade territorial do estado prevendo ainda uma articulação às demandas municipais, buscando a adequação do planejamento nacional às particularidades locais.

Para direcionar nosso olhar sobre o referido documento, localizamos todos os trechos onde aparecem o termo gestão democrática e percebemos 13 passagens onde o termo é mencionado e dividimos esse conjunto de aparições em dois grupos: grupo 1 - reafirma a importância da gestão democrática como princípio expresso em base legal e associa o termo gestão democrática ao processo de avaliação e fortalecimento da gestão; grupo 2- o texto se reporta à efetivação da gestão democrática estabelecida na Meta 20 e em suas estratégias, apontando mecanismos para que tal processo ocorra. Para uma compreensão mais clara do grupo 1, elaboramos o quadro que segue. O grupo 2 será retomado um pouco adiante.

**Quadro 10 - Grupo 1, Gestão democrática como princípio associado à avaliação e fortalecimento da gestão**

Plano Estadual de Educação do Maranhão	
Página do PEE-MA onde aparece o termo gestão democrática	Transcrição do texto observado
Reafirma a Gestão como princípio. Localizado na página 2	VIII - <b>gestão democrática</b> do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino (grifo nosso).
Reafirma a Gestão como dispositivo constitucional. Localizado na página 12	A LDB, como lei complementar que regulamenta as diretrizes e bases para a educação nacional, foi promulgada sob a égide da Constituição Federal de 1988, que trouxe consigo um conjunto de dispositivos no capítulo da educação, destacando-se a gratuidade no ensino público em todos os níveis, a <b>gestão democrática</b> da escola pública, [...].
Localizado na página 21 o termo gestão democrático aparece duas vezes: na estratégia 8.2 e 8.17.	Estratégia 8.2 - Instituir processo contínuo de autoavaliação dos sistemas de ensino, das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico [...], aprimoramento da <b>gestão democrática</b> (grifo nosso).  8.17 Fortalecer a gestão escolar com aporte técnico e formativo nas dimensões de sua atuação - pedagógica, administrativa e financeira [...], visando o efetivo desenvolvimento da <b>gestão democrática</b> (grifo nosso).

Fonte: Elaborado pela autora com base no PEE (2024).

No quadro acima, os trechos destacados correspondem ao Grupo 1 que reafirma a gestão como princípio. O trecho localizado na página 2 do PEE-MA é uma transcrição do Artigo 3º inciso VIII da LDB 9394/96 apresentando a gestão democrática como princípio. Já o trecho da página 12 apenas indica a gestão democrática como um dos dispositivos destacados no capítulo da Constituição Federal de 1988 que trata sobre a educação.

O termo gestão democrática é apresentado na estratégia 8. 2 como uma dimensão a ser fortalecida e orientada por instrumentos de avaliação e na estratégia 8.17 o termo está associado ao fortalecimento da gestão escolar. Uma gestão escolar fortalecida será capaz de gerir com planejamento estratégico os recursos financeiros da escola e promover a participação da comunidade, pretendendo com isso alcançar o desenvolvimento da gestão democrática, contudo estando atrelada a avaliação e critérios estratégicos de gestão, que são características da gestão gerencial.

As demais passagens do PEE-MA que mencionam a gestão democrática fazem parte da meta 20 e suas estratégias, que é destinada à gestão educacional, que em nossa divisão chamamos de grupo 2. Pensando no propósito de nossa pesquisa, nos deteremos sobre a meta em evidência em cujo texto consta,

META 20: Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses (Maranhão, 2024, p. 30).

Observamos que a Meta 20 associa diretamente a efetivação da gestão democrática da educação com a eleição de gestores. Estudos desenvolvidos por Verde e Lima (2021) mostram que o PEE-MA faz jus a um movimento bastante comum nos anos de 1990, que foi a supervalorização do processo de eleição de gestores como a principal expressão da gestão democrática e de democratização da escola pública.

Dourado (2013) discute essa tendência buscando desconstruir a ideia de que a eleição de gestores escolares é a mais importante ação para a gestão democrática e explica que eleição por si só não garante o exercício da gestão democrática no contexto educacional. Contudo, assim como o PNE 2014-2024, o PNE-MA associa a gestão democrática a critério de mérito e desempenho, que são características da gestão gerencial.

Apesar de a meta 20 apresentar a eleição de diretores associada a critérios técnicos de mérito e desempenho, em estratégia específica ao provimento do cargo do diretor escolar (estratégia 20.11), o PNE-MA aborda o estímulo a eleição direta para o cargo de gestor das escolas públicas das redes municipais, buscando firmar condições para a efetiva participação das comunidades escolares, levando em consideração plano estratégico da Secretaria de Estado da Educação com regulamentação, na forma da legislação. Tal participação é importante para a democratização dos processos de decisão envolvendo a instituição escolar.

A Meta 20 do PEE-MA possui estratégias que envolvem os conselhos de educação. Para melhor compreensão segue a descrição de tais estratégias:

[...] 7.13 Fortalecer o Fórum Estadual de Diversidade Étnico-racial do Maranhão.  
7.14 Criar o Fórum Estadual de Discussão e Deliberações sobre a Diversidade e Temas Sociais [...].

22.3 Fortalecer e regulamentar o papel fiscalizador dos conselhos estaduais e municipais de acompanhamento e avaliação do FUNDEB, considerando sua composição e suas atribuições legais, sua articulação com os tribunais de contas, o suporte técnico, contábil e jurídico necessário, as ações contínuas de formação dos conselheiros [...].

20.4 Criar a casa dos conselhos de educação ou similar com representantes dos conselhos das escolas públicas e de conselhos de outras políticas públicas relacionadas com a educação para a socialização de informações e a

descentralização das tomadas de decisão a respeito da Educação Básica, contribuindo assim, para o fortalecimento do controle social.

20.5 Garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nos fóruns decisórios de políticas públicas educacionais do estado, reconhecendo a pluralidade de saberes de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional.

20.6 Criar e/ou consolidar fóruns consultivos e deliberativos para o fortalecimento dos conselhos estaduais e municipais de educação, conselhos escolares ou equivalentes, conselhos de acompanhamento e controle do FUNDEB e da Alimentação Escolar, com representação dos setores envolvidos com a educação e com as instituições educativas.

20.7 Ampliar o fortalecimento dos órgãos democráticos das escolas: conselhos escolares, grêmios estudantis ou outra forma de organização dos estudantes, conselhos municipais de educação, criando estruturas para o funcionamento, bem como, o incentivo à formação de lideranças, por meio de cursos e outras modalidades culturais, em parceria com universidades ou centros de estudos e de formação política e do Programa Nacional de Educação Fiscal.

20.8 Criar uma rede de comunicação contínua entre unidades escolares, unidades administrativas centrais e descentralizadas e os conselhos educacionais, buscando a articulação e racionalização dos trabalhos de cada setor e efetivando a cooperação entre as esferas públicas.

20.17 Fortalecer a gestão democrática nas escolas públicas que atendem jovens e adultos, a partir da realização de assembleias escolares e a produção de documentos normativos para as atividades escolares, bem como, criando as condições para participação em conselhos escolares ou similares [...] (Maranhão, 2014, p. 22-30).

A proposta de criar uma Casa dos Conselhos de Educação é um passo significativo para a articulação e socialização de informações, permitindo que a comunidade escolar participe mais ativamente das decisões. Além disso, a criação e consolidação de fóruns consultivos e deliberativos, a ampliação do fortalecimento dos órgãos democráticos nas escolas, e a criação de uma rede de comunicação contínua são medidas que visam garantir que as vozes de estudantes, pais, professores e comunidade sejam ouvidas e integrem o processo decisório. O foco na formação de lideranças e na regulamentação do papel fiscalizador dos conselhos reforça a ideia de que a participação não é apenas formal, mas substancial, com capacidade de influenciar e fiscalizar a aplicação dos recursos e das políticas, podendo participar da formulação, implementação e monitoramento da política educacional do estado maranhense.

A existência e o fortalecimento dos conselhos na educação, conforme evidenciado nas estratégias supracitadas, são mais do que meros instrumentos administrativos, pois eles representam um campo fértil para a emancipação e a resistência dentro do sistema educacional. Esses conselhos podem ser vistos como espaços onde as classes subalternas constituídas por estudantes, pais, professores e demais profissionais da educação, a comunidade, podem desenvolver uma consciência crítica e disputar os sentidos e os rumos da educação.

Ao se organizar, debater, monitorar, fiscalizar e participar da implementação dos conselhos de educação de forma efetiva e criar uma rede de comunicação contínua, os conselhos permitem a organização da vontade coletiva e a manifestação de outras concepções sobre o que significa qualidade em educação. É um processo de formação de uma contrahegemonia, onde a prática democrática e a participação consciente podem desafiar o senso comum imposto e lutar por uma educação que seja verdadeiramente emancipatória, capacitando os indivíduos não apenas para se inserirem no mundo, mas para transformá-lo. A valorização da formação de lideranças nesse contexto é crucial, pois fomenta os intelectuais orgânicos da própria comunidade, capazes de articular e mobilizar essa resistência em prol de uma educação mais justa e equitativa.

Além disso, o PEE/MA, apresenta estratégias que admitem a participação nos diferentes âmbitos da educação escolar, é o que pode ser observado nas estratégias que seguem:

[...] 8.17 Fortalecer a gestão escolar com aporte técnico e formativo nas dimensões de sua atuação - pedagógica, administrativa e financeira, para que possa gerir, a partir de planejamento estratégico, recursos financeiros da escola, garantindo a participação da comunidade escolar na definição de ações e aplicação dos recursos, visando o efetivo desenvolvimento da gestão democrática [...] (Maranhão, 2014, p. 21)

Ao mencionar a participação da comunidade escolar na definição de ações e aplicação dos recursos, a estratégia 8.17 aponta para um dos pilares da gestão democrática: a tomada de decisão coletiva. Isso significa que as decisões sobre o que ensinar, como administrar a escola e como os recursos financeiros serão usados não são tomadas apenas pelo diretor ou por um pequeno grupo, mas sim por toda a comunidade escolar. As estratégias que seguem também destacam os princípios de democratização voltados à participação e à realidade dos municípios:

20.3 Estabelecer regras para o regime de colaboração para tratar da Gestão da Educação Pública, orientado pelos princípios de democratização e cooperação, de modo a assegurar a participação dos diferentes segmentos das instituições educacionais no desenvolvimento de suas políticas, observando-se os seguintes critérios: tratamento diferenciado para pequenos municípios com população predominantemente rural ou indígena; programa de transporte escolar com critérios comuns, aplicando as normas de segurança; cooperação entre Estado e Município definida por instrumentos legais, como convênios que explicitem claramente os objetivos comuns no atendimento da escolarização básica, na sua universalização, na qualidade do ensino e na gestão democrática

20.9 Fomentar a criação de um programa de Gestão da Educação Pública do Maranhão, cuja coordenação compartilhada se orientará pelos princípios de democratização e cooperação, de modo a assegurar a participação dos diferentes segmentos das instituições educacionais no desenvolvimento de suas políticas, observando-se os seguintes critérios: tratamento diferenciado para pequenos municípios com população predominantemente rural ou indígena; programa de

transporte escolar com critérios comuns, aplicando as normas de segurança; cooperação entre Estado e Município definida por instrumentos legais, como convênios que explicitem claramente os objetivos comuns no atendimento da escolarização básica, na sua universalização, na qualidade do ensino e na gestão democrática (Maranhão 2014, p. 27).

As estratégias 20.3 e 20.9 do PEE/MA, ao enfatizarem um regime de colaboração flexível entre estado e municípios, demonstram um olhar voltado às particularidades do Maranhão. Elas não só buscam a universalização e a qualidade da educação, mas o fazem propondo tratamento diferenciado para municípios rurais e indígenas e garantindo a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Essa abordagem é crucial para que as políticas educacionais sejam desenvolvidas e respeitem as diversas realidades locais, e os interesses da comunidade, fortalecendo a gestão democrática e promovendo uma educação mais justa e inclusiva (Maranhão, p. 27).

Além disso, ao fomentar a criação de um programa de gestão da educação educacional para o Maranhão, com coordenação compartilhada e princípios de democratização, as estratégias reforçam a autonomia e a participação das instituições educacionais.

As estratégias 20.10 e 20.13 tratam da implementação de uma gestão escolar democrática, assegurando que toda a comunidade escolar e local participe ativamente. Isso inclui a colaboração na criação do Projeto Político Pedagógico, currículos, planos de gestão e regimentos, além do diagnóstico da escola, plano de aplicação de recursos e acompanhamento financeiro e dos programas educacionais. O propósito é promover uma tomada de decisão coletiva e transparente (Maranhão, 2014, p. 28).

Importante também destacar que a estratégia 20.12 menciona a formação continuada em diversas dimensões, financeira, pedagógica e outras, a fim de garantir a gestão democrática na rede estadual de ensino maranhense.

A educação do campo, indígena e quilombola também estão previstas. Nesse sentido, a estratégia 8.23 destaca a regularização do funcionamento da escola para esse público, de modo a preservar-lhe a identidade cultural; e a estratégia 20.14 trata da consolidação da educação de modo a respeitar as identidades culturais, promovendo o desenvolvimento sustentável. Isso poderá ser feito garantindo a participação da comunidade na gestão e no modelo pedagógico, oferecendo educação bilíngue (língua materna e português) para crianças indígenas, além de reestruturar e equipar escolas, capacitar profissionais e assegurar o atendimento em educação especial (Maranhão, p. 21; 28).

Já a estratégia 20.15 busca o fortalecimento da direção escolar com apoio técnico e formação nas áreas pedagógica, administrativa e financeira. O objetivo é que as escolas

possam administrar seus recursos de forma estratégica, com a participação da comunidade na decisão e fiscalização do uso do dinheiro, consolidando assim a gestão democrática (Maranhão, 2014, p. 28).

As famílias e a sociedade civil também são contempladas nessas estratégias, voltadas para a gestão educacional. A estratégia 8.29 trata de “[...] mobilizar as famílias e setores da sociedade civil, articulando educação formal com experiência de educação popular e cidadã”, visando ampliar o controle social, o que é importante para a definição e controle das políticas públicas educacionais. Além disso, a estratégia 8.29 mostra que o intento também é conectar programas de educação com outras áreas “[...] como saúde, trabalho e emprego, assistência social, esporte, cultura [...]”, uma isso sugere uma rede de apoio às famílias, o que é fundamental para melhorar a qualidade da educação (Maranhão, 2014. p.22).

Tal participação é importante para a democratização dos processos de decisão envolvendo a instituição escolar, ela possibilita a participação efetiva da comunidade como parte do processo educacional, além disso, cria espaço para a liberdade de expressão e a organização de uma educação que atenda aos anseios da comunidade promovendo um ambiente prazeroso, com vistas à transformação e emancipação humana.

A participação contribui para a formação política do cidadão, instrumentalizando-o para que possa agir com autonomia e consciência de seu papel no processo de transformação social. Compreendemos que esse exercício favorece a construção da vontade coletiva, ultrapassando o cotidiano escolar no sentido de construir espaços de atuação necessários à transformação da realidade na qual a educação está inserida. Contudo, concordando com Primo e Fernandes (2020), acreditamos que no momento que a participação está associada a critérios técnicos de mérito e desempenho acaba configurando uma gestão que usa o princípio da gestão democrática para orientar uma gestão educacional voltada para a adequação do sujeito à dinâmica da estrutura capitalista.

A gestão gerencial se evidencia na estruturação do plano em metas e estratégias claras, na ênfase em resultados, na utilização de critérios técnicos e de desempenho, e na preocupação com o planejamento e o monitoramento das ações. A meta 8 apresenta um conjunto de estratégias com vistas a resultados e desempenhos educacionais:

**META 8: Atingir as metas do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB para a Educação Básica do Estado do Maranhão:**

8.1 Construir, em colaboração com as redes municipais, um indicador da qualidade educacional maranhense com base no desempenho do alunado que considere o perfil do corpo de profissionais da educação, as condições de infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis, as características da gestão e outras dimensões

relevantes, considerando indicadores específicos de avaliação da qualidade da educação especial, educação indígena, educação do campo e outras que contemplam as diversidades maranhenses.

8.2 Instituir processo contínuo de autoavaliação dos sistemas de ensino, das escolas de educação básica, por meio da constituição de instrumentos de avaliação que orientem as dimensões a serem fortalecidas, destacando-se a elaboração de planejamento estratégico, a melhoria contínua da qualidade educacional, a formação continuada dos profissionais da educação e o aprimoramento da gestão democrática [...]. 8.4 Executar o PAR - Plano de Ação Articulada com acompanhamento técnico dando cumprimento às metas de qualidade estabelecidas para a educação básica pública e às estratégias de apoio técnico e financeiro voltadas à melhoria da gestão educacional, à formação de professores e professoras e profissionais de serviços e apoio escolar, à ampliação e desenvolvimento de recursos pedagógicos e à melhoria e expansão da infraestrutura física da rede escolar [...]

8.7 Consolidar a educação escolar no campo, de populações tradicionais, de populações itinerantes, de comunidades indígenas e quilombolas, respeitando a articulação entre os ambientes escolares e comunitários, e garantindo o desenvolvimento sustentável e preservação da identidade cultural, a participação da comunidade na definição do modelo de organização pedagógica e de gestão das instituições, considerada as práticas socioculturais e as formas particulares de organização do tempo; a oferta bilíngue da Educação Infantil e anos iniciais do Ensino Fundamental, em língua materna das comunidades indígenas e em língua portuguesa; a reestruturação e a aquisição de equipamentos; a oferta de programa para a formação inicial e continuada de profissionais da educação; e o atendimento em educação especial.

8.8 Fixar, acompanhar e divulgar bienalmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do IDEB, relativos às escolas, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos alunos e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação [...]

8.10 Orientar as políticas das redes e sistemas municipais de ensino maranhense, de forma a buscar atingir as metas do IDEB, diminuindo a diferença entre as escolas com os menores índices, garantindo equidade da aprendizagem em todo território maranhense.

8.11 Associar a prestação de assistência técnica, pedagógica e financeira à fixação e desenvolvimento de metas intermediárias, nos termos e nas condições estabelecidas conforme pactuação voluntária entre os entes, priorizando sistemas e redes de ensino com IDEB abaixo da média estadual.

8.12 Aprimorar continuamente os instrumentos de avaliação da qualidade do ensino fundamental e médio, participando dos exames aplicados pelo MEC nos anos finais das etapas da educação básica e assegurando a universalização do exame nacional de ensino médio.

8.13 Melhorar o desempenho dos(as) alunos(as) da educação básica nas avaliações da aprendizagem no Programa Internacional de Avaliação de Alunos - PISA alcançando a média de 473 em Matemática, Leitura e Ciências até 2021. [...]

8.17 Fortalecer a gestão escolar com aporte técnico e formativo nas dimensões de sua atuação - pedagógica, administrativa e financeira, para que possa gerir, a partir de planejamento estratégico, recursos financeiros da escola, garantindo a participação da comunidade escolar na definição de ações e aplicação dos recursos, visando o efetivo desenvolvimento da gestão democrática [...].

8.26 Desenvolver currículos e propostas pedagógicas específicas de educação escolar para as escolas no campo, as comunidades indígenas e quilombolas, incluindo os conteúdos culturais correspondentes às respectivas comunidades e considerando o fortalecimento das práticas socioculturais e da língua materna de cada comunidade indígena; produzindo e disponibilizando materiais didáticos específicos inclusive para os (as) alunos (as) com deficiência [...]

8.31 Implantar, em articulação com o Sistema Nacional de Avaliação, o Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, com participação, por adesão, das redes

municipais de ensino, para orientar as políticas públicas e as práticas pedagógicas, com o fornecimento das informações às escolas e à sociedade [...]

8.36 O estado do Maranhão, em regime de colaboração com os municípios, estabelecerá, no prazo de dois anos contados da publicação desta Lei, parâmetros mínimos de qualidade dos serviços da educação básica, a ser utilizados como referência para infraestrutura das escolas, recursos pedagógicos, entre outros insumos relevantes, bem como instrumento para adoção de medidas para a melhoria da qualidade do ensino (Maranhão, 2014, p.22-30).

Vale dizer que há, dentre as estratégias apresentadas acima, estratégias em que o planejamento educacional tem como centro a educação do Maranhão e os anseios da comunidade, tendo como instrumento para a melhoria educacional a avaliação, atendendo as especificadas da comunidade escolar, de modo que a avaliação está a serviço da comunidade escolar, podendo ser considerada um instrumento da gestão democrática da educação. Mas também contém estratégias que buscam o desempenho educacional com vistas a resultados educacionais conforme as avaliações nacionais, como o SAEB, e as avaliações internacionais, como o Pisa, tendo como centro e mostrando também seu alinhamento com as ações dos organismos internacionais, com uma concepção gerencial de educação, de cunho neoliberal. Desta feita, as estratégias da meta 8 supracitadas apontam duas perspectivas em disputa: uma ligada à gestão democrática da educação e outra ligada à gestão gerencial da educação.

Nesse último caso, parece óbvio atrelar a participação à gestão democrática, esse é o sentido que perpassa os discursos no âmbito das políticas públicas educacionais. A presença da participação em documentos que materializam tais políticas parece não limitar-se ao simples cumprimento desinteressado de uma exigência legal, configurando-se uma estratégia a fim de que todos se sintam contemplados com o princípio da participação. Para Tatagiba (2006, p. 137), essa estratégia fez da participação um princípio hegemônico “[...] acima das intencionalidades dos atores e de suas diferentes filiações político-ideológicas”. Não obstante,] sua importância no processo de democratização da educação, o uso desse termo acaba produzindo um consenso como se sob o mesmo conceito todos os grupos fossem atendidos e todos participassem de uma gestão democrática.

Esse é o consenso ativo que o Estado consegue obter dos governados, e que fortalece a subalternidade, sendo um dos instrumentos usados para que a classe dirigente justifique e mantenha o seu domínio (Gramsci, 2000, p. 331). Como sugerem Lima, Prado e Shimamoto (2013), é o Estado articulado a um modelo de democracia que interessa ao sistema capitalista.

Mesmo diante desse contexto de discussão do PEE-MA, com a participação da sociedade, esse Plano deverá ser materializado no próximo governo, visto que o mandato do governo Roseana se encerraria no ano de 2014. Concomitante a esse contexto de discussão

desse Plano, o governo Roseana, além de ter aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Decreto 6.094, de âmbito nacional, com a implementação do Ideb, Par e PDE, Fundescola, PDE-Escola, o referido governo também realizou parceria com instituições privadas com institutos como o Instituto Ayrton Senna (IAS), com o programa "Gestão Nota 10", que visava a qualificação de gestores educacionais.

Desconsiderando o contexto social, econômico e estrutural da educação com oferta de educação precária, o governo Roseana realizou a substituição da cultura do fracasso pela cultura do sucesso escolar, deixando explícita a busca por resultados positivos e pela melhoria do desempenho, uma preocupação central da gestão gerencial, que visa a otimização e a eficácia do sistema educacional, sem responsabilização e sem maior investimento por parte do Estado.

Desta feita, há indicação de que suas ações para a educação têm como questão central resultados e metas claramente definidos, juntamente com a atribuição de responsabilidades pelo desempenho dos alunos a todos os envolvidos, buscando a responsabilização e melhor desempenho do sistema educacional como um todo. Para tanto, ao invés de realizar melhorias nas condições de oferta do ensino e nas condições de trabalho, sem esquecer o compromisso sócio-político em prol de interesses coletivos e da emancipação humana, como requer a gestão democrática da educação, buscou ofertar a capacitação das equipes com foco em resultados e metas, com eficácia, de maneira, que tais equipes assumam, a responsabilidades pelo aprendizado dos alunos em um movimento de responsabilização das instituições escolares, enquanto produtoras das mazelas do Ensino Fundamental e, consequentemente, responsáveis primeiras pela alteração destas mazelas, o que se constitui em característica da gestão gerencial.

Sob a lente de Gramsci, essa estratégia pode ser interpretada como um movimento de hegemonia por parte dos grupos dominantes. Ao transferir a responsabilização pela performance educacional e pelos problemas para as escolas e seus profissionais, o discurso gerencial desvia a atenção das causas estruturais e da falta de investimento do Estado. Nesse cenário, o educador, que deveria atuar como intelectual orgânico da classe trabalhadora, capaz de mediar a formação de uma nova consciência crítica e de questionar as relações de poder, vê-se constrangido a operar dentro de uma lógica de eficiência e resultados.

A realidade maranhense persistiu com um quadro de precariedade. Os dados que seguem oferecem uma visão da realidade econômica e social em 2014, ano em que Flávio Dino foi eleito.

Uma preocupação adicional era a elevada taxa de mortalidade infantil, com 23,5% de óbitos por nascidos vivos, e a menor esperança de vida ao nascer do país, estabelecida em 70 anos. No mercado de trabalho, o Maranhão possuía um rendimento médio do trabalho de R\$1.451,00, o menor do Nordeste. Apesar desse cenário, a taxa de desocupação em 2014 era relativamente baixa, registrando 6,9%, igual à média nacional e inferior à média nordestina (8,83%) (Neves, 2024, p.17).

Nesse período o Maranhão enfrentava desafios de ordem econômica e social com 60,8% da população em uma situação de pobreza, e 16,7% em extrema pobreza e uma taxa de urbanização de 59,2%, a menor do país (Neves, 2024). Os dados supracitados podem ser melhor visualizados no quadro abaixo:

**Quadro 11 - Indicadores sociais no Maranhão em 2014**

Indicador	Percentual
Situação de pobreza	60,8
Extrema pobreza	16,7
Taxa de urbanização	59,2
Taxa de mortalidade infantil	23,5

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

O cenário apresentado anunciava o atraso do Maranhão, resultante da política oligárquica que por mais de quatro décadas colocou a população à margem do desenvolvimento que afetou índices econômicos, sociais e educacionais do estado maranhense (Verde, Lima, 2021).

Conforme dados apresentados por Lustosa (2022, p. 59),

- O IDH do Maranhão é de 0,639, ocupa a última posição no índice geral (Atlas de Desenvolvimento Humano/2013);
- 23 cidades do Maranhão estão entre as 100 do Brasil com pior IDH;
- Dentre 200 cidades brasileiras com melhor IDH, nenhuma é maranhense.
- Cerca de 140 dos 217 municípios maranhenses possuem IDH baixo.
- O índice de extrema pobreza atinge mais de 20% da população - um em cada cinco maranhenses sobrevive com menos de R\$ 70,00 por mês;
- Cerca de 60% dos domicílios maranhenses encontram-se com algum nível de insegurança alimentar.
- A mortalidade infantil atinge 28 de cada mil nascidos no Estado, enquanto a média nacional é de 16 óbitos.
- 20%, ou seja, quase um milhão de maranhenses com 15 anos ou mais não sabem ler e escrever, esse percentual chega a 40,3% para a população do campo (PNUD, 2013).

São dados que reafirmam a precária realidade socioeconômica vivenciada pelos maranhenses reforçando a crítica de que a política oligárquica, da qual o governo Roseana era parte, manteve a população à margem do desenvolvimento, impactando negativamente os índices econômicos, sociais e educacionais do Maranhão. Os dados de IDH, pobreza, mortalidade infantil e analfabetismo servem como um retrato das consequências dessa política para a vida dos maranhenses.

No âmbito educacional, mesmo passando a ter como questão central a busca por resultados educacionais, como antes mencionado; as estratégias realizadas pelo governo Roseana não lograram muito êxito, pois houve baixo crescimento do Ideb nesse governo no Ensino Fundamental e no Ensino Médio, conforme podemos visualizar no quadro abaixo.

**Quadro 12 - Ideb 2009, 2011, 2013**

Ensino Fundamental Anos Iniciais			
Projeção	3,6	4,0	4,3
Ideb alcançado	4,0	4,0	4,2
Ensino Fundamentais Anos Finais			
Projeção	3,4	3,6	4,1
Ideb alcançados	3,6	3,6	3,8
Ensino Médio			
Ano	2009	2011	2013
Projeção	2,6	2,7	3,0
Ideb alcançado	3,0	3,0	2,8

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Inep (2013), relativos ao Ideb.

Os números indicam que o Ensino Médio apresentou um desempenho preocupante com estagnação e posterior declínio no Ideb, ficando abaixo da meta projetada em 2013. Quanto aos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, os dados do Quadro nº 12 mostram uma trajetória de resultados alcançados geralmente acima das projeções, com uma tendência de crescimento gradual ao longo do período, apesar de ficarem ligeiramente abaixo das metas finais de 2013.

Esse quadro sugere que, enquanto o Ensino Fundamental demonstrou alguma melhora e superou as expectativas em alguns momentos, o Ensino Médio enfrentou desafios

significativos durante o período analisado, com uma queda no desempenho ao final do governo. A comparação com as projeções também indica que as metas estabelecidas nem sempre foram alcançadas, especialmente no Ensino Médio e nos anos finais do Fundamental, em 2013.

Nesse cenário de condições precárias, ocorrem as eleições para o governo estadual em 2014 com derrota de Roseana Sarney e Vitória de Flávio Dino que se manteve à frente do executivo estadual por dois mandatos consecutivos 2015-2022, período sobre o qual nos debruçaremos no próximo capítulo, para tratar da política para a gestão educacional no Maranhão.

## CAPÍTULO V

### POLÍTICAS PARA A GESTÃO EDUCACIONAL NO GOVERNO FLÁVIO DINO

O capítulo analisa a política para a gestão da Educação Básica na Rede Estadual do Maranhão no entretempo 2015-2022. Para tal análise foram realizadas leituras a partir de pesquisa bibliográfica e documental, o que também permitiu conhecer as condições político-institucionais de participações disponibilizadas à sociedade maranhense, para então compreender a perspectiva de gestão que orienta as políticas educacionais no estado em evidência.

Em 2015, Flávio Dino assumiu o executivo estadual, o segundo governador eleito que não pertencia à base aliada da oligarquia Sarney. Almeida (2015) comenta que no Maranhão não era visível uma distinção entre candidatos de esquerda e candidatos de direita, mas candidatos no poder ou fora do poder, cenário onde Flávio Dino reuniu diferentes forças políticas para assegurar a eleição em 2014 e posterior reeleição em 2018.

Importantes documentos serviram de base para a construção do capítulo dentre os quais podemos destacar o Decreto Estadual nº 30.620, que instituiu o Programa Escola Digna, o Decreto nº 30.619/2015, referente à seleção e eleição de gestores escolares, a Lei nº 11.515, que instituiu o Prêmio Escola Digna, a Bolsa-Auxílio Educacional, a Portaria nº 814, que estabeleceu o prêmio mais Ideb, vinculando reconhecimento ao desempenho e a Lei nº 10.995, que formalizou a criação da Política Educacional Escola Digna.

A análise deste período é enriquecida pelas contribuições de diferentes autores, incluindo Burnett (2015), Fortes (2018), Verde e Lima (2021), Handfas, Soares e Vieira (2020), Drabach (2015), Paroni (2012), Santos (2021), Peroni e Flores (2014), Alves (2015) e Dourado (2007). Juntos, esses estudos e os documentos legais fornecem uma base para compreender as transformações e os desafios enfrentados pela educação maranhense nos governos de Flávio Dino.

A abordagem inicia com uma contextualização da figura de Flávio Dino, trazendo uma compreensão sobre o cenário político que ensejou sua vitória eleitoral como governador em 2014. Em sequência, abordamos o Programa Escola Digna. O texto também apresenta alguns instrumentos de gestão com destaque para os Conselhos de Educação e o processo de eleição de diretores. O capítulo prossegue tratando da relação entre gestão educacional e o Ideb, indicando interconexões entre a prática de gestão e a busca por resultados. Finalmente, o texto apresenta uma análise da gestão na Política Educacional Escola Digna.

## 5.1 Sobre Flávio Dino

Flávio Dino de Castro e Costa, filho de Sálvio Dino de Jesus Castro e Costa e Rita Maria, ambos advogados, nasceu em São Luís, capital maranhense, em 1968. Seu pai também atuou como jornalista e procurador. Foi Deputado Estadual no entretempo 1963-1968 e 1974-1979, e prefeito em João Lisboa, cidade do interior maranhense nos anos de 1989-1993 e 1997-2001.

Flávio Dino formou-se em Direito pela Universidade Federal do Maranhão, exerceu a função de juiz federal no Maranhão e no Distrito Federal, também foi juiz do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão e professor na Universidade Federal do Maranhão e na Universidade de Brasília. Assumiu a Secretaria Geral do Conselho Nacional de Justiça no período de 2005 a 2006 e em 2011 assumiu a presidência da Empresa Brasileira de Turismo.

Flávio Dino foi atuante no movimento estudantil no Maranhão. No início da década de 1990, assessorou sindicatos de trabalhadores, assumiu a docência no curso de Direito da Universidade Federal do Maranhão-UFMA e foi o primeiro colocado no resultado do concurso para juiz federal em 1994, cargo que ocupou até 2006, período em que se filiou ao PCdoB com vistas à candidatura para deputado federal, alcançando uma das mais expressivas votações na história do Maranhão, vitória que marcou sua trajetória política como deputado federal pelo PCdoB no período de 2007 a 2011.

Mais tarde, em 2008, Flávio Dino foi candidato a prefeito da capital São Luís, mas perdeu no segundo turno para João Castelo (PSDB). Em 2010, buscou chegar ao executivo estadual, entretanto, perdeu no primeiro turno para a candidata Roseana Sarney que foi reeleita (Sousa, 2021). Nas eleições seguintes, Flávio Dino passou a alcançar notoriedade.

Em sua trajetória, Flávio Dino participou de diferentes espaços de representação como grêmio, associação e conselhos dentre as quais mencionamos algumas no quadro que segue:

**Quadro 13 – Trajetória de Flávio Dino 1984 - 2006**

Ord	Atividade	Ano
01	Presidente, Grêmio Estudantil Coelho Neto, Colégio Marista.	1984
02	Secretário-Geral, Diretório Central dos Estudantes da UFMA.	1986-1987
03	Coordenador Geral, Diretório Central dos Estudantes da UFMA.	1987-1988

04	Presidente, Associação dos Juízes Federais do Brasil – AJUFE.	2000-2002
05	Membro, Conselho da Justiça Federal.	2000
06	Integrante, Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo (CONATRAE-Governo Federal).	2002-2004
07	Conselheiro, Conselho Universitário da Universidade Federal do Maranhão.	1987-1989
08	Secretário-Geral, Conselho Nacional de Justiça.	2005-2006

Fonte: Elaborado pela autora (2024).

Em 2014, antes da vitória para o cargo de governador, Flávio Dino já estava inserido em um processo de diálogos com os movimentos sociais em torno da realidade maranhense e de sua proposta de governo. No ensejo da Campanha eleitoral de 2014 e ao lado de alguns movimentos sociais, foi iniciado o movimento organizado pelo PCdoB denominado “Diálogos pelo Maranhão”, que percorreu todo o Maranhão, objetivando elaborar coletivamente as bases de um plano de governo para Flávio Dino, servindo assim como um gatilho para a elaboração do novo plano político-administrativo para o estado. Conforme os estudos de Lustosa (2022), para Flávio Dino, o movimento surgiu da união de diversas forças políticas que almejavam um novo rumo para o povo maranhense. Tal movimento defendia um projeto político-administrativo que contemplasse três eixos principais, quais sejam: democracia, igualdade e desenvolvimento (Lustosa, 2022).

Os movimentos sociais assumiram parte na luta, unindo esforços para a reversão do baixo IDH maranhense, requerendo políticas públicas voltadas à superação das desigualdades. Nessa perspectiva, lançaram um abaixo-assinado representando o “Pacto por um IDH Justo”, cujo conteúdo também constava em carta entregue a Flávio Dino. Estiveram unidos na construção do “Pacto por um IDH Justo” e na organização do abaixo assinado:

o movimento negro, o movimento de mulheres, a juventude, as pastorais, os trabalhadores rurais, o movimento de moradia, os professores, os deficientes, representantes da área de direitos humanos, o movimento de economia solidária, os profissionais de saúde, entre outros (Vermelho, 2014).

Diante da mobilização que se apresentava, Flávio Dino assinou um documento assumindo o compromisso com a construção de um projeto no combate à desigualdade em prol de um Maranhão mais justo.

Vale lembrar que através do movimento "Diálogos pelo Maranhão" foi lançado em 15 de março de 2013 um manifesto. No documento foi apresentado o diagnóstico do quadro social das cidades maranhenses percorridas e algumas propostas para reverter os indicadores sociais negativos do Maranhão que logo se tornou base para o Plano Mais IDH aprovado no governo Flávio Dino.

É pertinente destacar que Flávio Dino ao ser eleito governador era membro do Partido Comunista do Brasil (PCdoB). Um partido que vinha se estruturando para fortalecer sua influência no movimento de massa, inclusive nas décadas de 1980 e 1990, o PCdoB firmou sua atuação no movimento sindical e estudantil, ampliando sua atuação política com presença marcante em sindicatos docentes e na direção da União Nacional dos Estudantes (Sales, 2008). Sendo um partido de propósito sociopolítico, numa perspectiva transformadora, e buscando manter relações com os interesses das classes menos favorecidas, colaborou para reforçar a imagem de Flávio Dino como cidadão envolvido com as causas populares.

Essa trajetória indica que antes mesmo da vitória como governador do estado do Maranhão, Flávio Dino já alcançava o consenso, conseguindo harmonizar suas aspirações com as reivindicações dos movimentos sociais que expressavam as dificuldades e necessidades do povo maranhense. Levando as reivindicações para o seu plano político e administrativo, acabou contribuindo para que suas ideias prevalescessem, sendo aceitas pela sociedade maranhense. Esse é um passo importante para a conquista da hegemonia uma vez que tal conquista passa pela direção cultural e o consentimento social (Gramsci, 2002).

As formas de hegemonia variam conforme as forças que a exercem. Assim, ela pode ser alcançada por uma classe que promove articulação e oferece coesão a diferentes grupos irmanados por uma vontade coletiva (Gramsci, 2011). Partindo desse entendimento, é possível dizer que ao atender diferentes movimentos sociais e considerar os dados que mostram a precariedade da realidade maranhense, Flávio Dino ao lado de seus apoiadores acabou dando coesão a diferentes grupos - presentes nos movimentos sociais - em torno da produção de uma vontade coletiva que exprime o desejo de combater a desigualdade social presente no Maranhão e romper com uma figura política que representava os interesses da oligarquia Sarney.

Contribuiu com esse processo a intelectualidade, posição política e econômica de Flávio Dino associadas à sua formação acadêmica, participação em espaços de representação social, como conselhos, e o prestígio alcançado como político apoiado por uma coligação interpartidária denominada "Todos pelo Maranhão".

A coligação “Todos pelo Maranhão” uniu diversos partidos, como PCdoB, Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), Partido Socialista Brasileiro (PSB), Partido Solidariedade (SD), Partido Progressista (PP), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Popular Socialista (PPS) e Partido Republicano da Ordem Social (PROS). Essa aliança captou partidos insatisfeitos com a hegemonia do grupo Sarney e também se beneficiou da crescente força do PCdoB no estado maranhense. Prova desse crescimento é que, em 2018, o PCdoB chegou a ter a maior bancada na Assembleia Legislativa do Maranhão.

Conforme Fortes (2018, p. 86), além dos partidos citados acima, na caminhada eleitoral, Flávio Dino

contou com o apoio estratégico do Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica das Redes Públicas Estadual e Municipais do Maranhão - SINPROESEMMA, que historicamente compõe sua base política.

Mesmo com tal base, Flávio Dino recebeu o apoio de Marina Silva (PSB), e do político de centro-direita Aécio Neves (PSDB), ambos à época candidatos à presidência da república (Fortes, 2018, p. 86).

Flávio Dino assumiu o poder executivo no Maranhão e isso não se traduziu em conquista do poder político no estado por parte do proletariado. Contudo, por sua imersão no contexto de luta política das classes populares no Maranhão, sua administração se distanciou da oligarquia Sarney. A vitória de Flávio Dino o consagrou como o primeiro governador do PCdoB eleito no Brasil. No Maranhão é a primeira eleição ao cargo de governador de um candidato cujo partido possui base comunista.

Esse quadro sugere a quebra de uma hegemonia, nesse caso com a contribuição da direção intelectual que passa a ocorrer a favor da classe trabalhadora e que anuncia romper com a ideologia dominante da época, ao considerar a elaboração de um plano político e administrativo baseado nos críticos indicadores sociais e nas reivindicações por um Maranhão com igualdade social.

O apoio de figuras políticas de diferentes bases ideológicas, como Marina Silva e Aécio Neves, demonstra a amplitude da frente política que se estruturou contra a oligarquia Sarney, transcendendo as tradicionais divisões partidárias.

A participação do SINPROESEMMA e de outros movimentos sociais na campanha e no governo de Flávio Dino indica certa influência da classe trabalhadora na formulação de políticas públicas. Reforça esse entendimento, a elaboração de um plano de governo com foco nos indicadores sociais e nas demandas por igualdade social.

A participação do SINPROESEMMA na campanha e no governo de Flávio Dino indica influência/participação do proletariado na formulação de políticas públicas educacionais? O SINPROESEMMA representa um grupo de trabalhadores que de forma específica não se caracteriza como proletário, grupo que “[...] sofre determinações estruturais que o leva a se constituir como distintos do proletariado” (Fortes, 2018, p.92), uma vez que, conforme Forte (2018), baseado nos estudos de Boito (2004) e Saes (2005), o SINPROESEMMA apresenta ligação com o sindicalismo de classe média, pois de acordo com Boito (2004, p.211), “o sindicalismo do setor público é onde se concentra o sindicalismo de classe média”.

Contudo, não é possível negar a luta do SINPROESEMMA nem a resistência sindical e política dos professores. Fortes (2018) enfatiza que as estratégias de luta desse sindicato vão além de greves e manifestações, incluindo participação em congressos, formação sindical e discussões políticas educacionais e a conjuntura política.

A autora comenta que, basicamente no primeiro mandato de Flávio Dino, as ações do sindicato priorizaram temas políticos nacionais, como a oposição ao governo Temer e à Reforma da Previdência, a defesa da democracia e o apoio ao ex-presidente Lula. O SINPROESEMMA também apoiou protestos de suas bases municipais contra atrasos em pagamentos de precatórios e reajustes salariais por parte de algumas prefeituras.

## **5.2 Política pública educacional no governo Flávio Dino**

Para falar das políticas públicas educacionais no Maranhão no entretempo 2015-2022, é importante lembrar que, no início desse entretempo, o Maranhão enfrentava desafios de ordem econômica e social como mencionado no tópico anterior. Nesse cenário, a vitória de Flávio Dino sobre Roseana Sarney interrompeu um período controlado por oligarquias. A figura do novo governador emergiu como a esperança do novo, com ampla adesão popular (Fortes, 2019).

Com o lema “Para um Maranhão com Desenvolvimento e Justiça Social”, o governo Flávio Dino apresentou como proposição políticas sociais com destaque para a educação, saúde, segurança, distribuição de renda, saneamento básico, fortalecimento entre as relações federativas e a superação do baixo IDH do estado (Verde; Lima, 2021).

Em uma linha similar de compreensão, os estudos de Burnett (2015) e Handfas, Soares e Vieira (2020) mostram que o governo Flávio Dino apresentou um discurso voltado para a superação da pobreza e desigualdade social, visto que o contexto observado na oligarquia Sarney apontava para a precariedade socioeconômica do estado maranhense, indicando a

necessidade do uso de estratégia de desenvolvimento e políticas públicas que pudessem mitigar a situação. Nesse contexto, o governo estadual realizou o planejamento de um conjunto de ações com vistas a atender algumas áreas, dentre as quais se encontra a educação. Para tanto, foram observados alguns dados que à época serviram de incentivo para o referido planejamento.

Diante dessa realidade, Burnett (2015) explica que o novo grupo político fez a retomada das políticas públicas, objetivando transpor as precárias condições socioeconômicas do Maranhão. Nesse panorama, foi elaborado o Plano de Ações Mais IDH, priorizando inicialmente os 30 municípios maranhenses mais carentes, com menor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O autor explica que o número de municípios abaixo da média chegava a 140, mas o governo considerou que envolver muitos municípios não seria prudente para um programa que acabava de iniciar.

Com Burnett (2015) também entendemos que a escolha do IDH desses municípios ocorreu com o apoio dos estudos do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMESC). O Plano Mais IDH foi instituído a partir de dois momentos que podem ser visualizados no quadro a seguir:

**Quadro 14 - Momentos do estabelecimento do Plano Mais IDH**

Momentos	Tipo de diagnóstico	Objetivo
Primeiro momento	Diagnóstico preliminar	Sistematizar um conjunto de informações socioeconômicas e ambientais capazes de refletir a situação inicial existente nos 30 municípios selecionados como alvo das políticas, programas, projetos e atividades mobilizados, considerando três aspectos: educação, saúde e renda.
Segundo momento	Diagnóstico avançado	Reunir informações dos trinta municípios envolvidos no programa.

Fonte: Elaborado pela autora com base nos estudos de Lustosa (2022).

Os diagnósticos do primeiro e segundo momento do processo de instituição do Plano Mais IDH foram produzidos com a ajuda da equipe do Instituto Maranhense de Estudos Socioeconômicos e Cartográficos (IMES) e da Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), dos técnicos e gestores das Secretarias e órgãos pertencentes ao Comitê Gestor do Plano de Ações mais IDH e dos gestores e técnicos dos municípios selecionados.

O diagnóstico inicial apresentou algumas explicações para o baixo IDH, destacando que 24 dos 30 municípios foram criados após 1988 e emancipados recentemente. Seus povoados são populosos e atendidos por um centro comercial sem opção de outros centros, resultado também de processos sem estrutura socioeconômica e técnica para atender interesses políticos (Burnett, 2015). No diagnóstico avançado, foi relatada a situação de cada um dos municípios atendidos, expressando as condições sociais da população e oferecendo subsídios estatísticos e cartográficos à implementação do referido Plano de Ações.

O Plano Mais IDH possuía um conjunto de ações que foram agrupadas em seis eixos temáticos, a saber: (I) Educação; (II) Saúde e Saneamento; (III) Infraestrutura; (IV) Trabalho e Renda; (V) Gestão, Cidadania e Participação; e (VI) Gênero, Raça e Juventude. Esses eixos envolvem projetos, programas e atividades em interação com o Plano de Ações Mais IDH e possuía relação com alguns dos objetivos do desenvolvimento sustentável ligado à ONU.

Como ação estratégica do referido plano, no que tange ao Eixo Educação, o governo estadual instituiu no mesmo período, janeiro de 2015, o Programa Escola Digna, transformado em Política Educacional Escola Digna em 2019 e que tinha em vista ações voltadas para a Educação Básica, de forma que o governo Flávio Dino estabeleceu programas voltados para o Ensino Médio, Ensino Fundamental e Educação Infantil, estabelecendo cooperação com os municípios para a sua execução.

Propagado como uma prioridade do governo Flávio Dino, o Programa Escola Digna foi instituído pelo Decreto Estadual nº 30.620, de 02 de janeiro de 2015 e perdurou até o ano de 2019, quando foi transformado em Política Educacional Escola Digna. O Programa Escola Digna, objetivou “[...] garantir infraestrutura física de qualidade nas escolas e assessorar os municípios no processo de ensino e aprendizagem na perspectiva de melhorar os indicadores de escolaridade.” (Maranhão, 2015a, p. 24).

O Programa foi organizado em duas amplas dimensões. Uma diz respeito à construção de escolas para substituição de estruturas inadequadas tanto na rede municipal quanto estadual, incluindo também a reforma de escolas estaduais e construção de Núcleos de Educação Integral de Ensino Médio; a outra dimensão se refere ao desenvolvimento de ações de formação continuada e assessorias técnico-pedagógicas para os profissionais da educação (Maranhão, 2016b).

Lustosa (2022) ao estudar sobre a implementação do referido programa, realizou entrevista com o Secretário de Estado da Educação à época, o qual afirmou que a escolha do nome Escola Digna se inspirou nos estados de Pernambuco, Ceará e Espírito Santo pelo trabalho que esses estados realizam em busca da melhoria da qualidade da educação com foco

nos indicadores de qualidade, sendo reconhecidos nacionalmente por seus avanços na área da educação, com melhorias em indicadores como o Ideb.

O primeiro passo para o município interessado em participar do Programa Escola Digna consistia em aderir ao Pacto de Colaboração estabelecido no governo Flávio Dino, com o intuito de fortalecer o princípio de colaboração entre o estado do Maranhão e seus municípios. Com a adesão, o município poderia receber suporte técnico e financeiro necessários à implementação das ações previstas pelo Programa.

O Programa passou a subsidiar as ações educativas da Secretaria de Estado da Educação, oferecendo através de sua orientação o senso de unidade de concepções teóricas e metodológicas diante das quais a prática pedagógica deveria se desenvolver. Os objetivos estratégicos de tal programa compreendem:

Implementar, coordenar e avaliar ações voltadas para o desenvolvimento de uma política curricular, visando envolver técnicos e equipes escolares na implementação de mudanças no ensino que possibilitem garantir a todos os estudantes aprendizagem de qualidade na perspectiva integral; Propor, acompanhar e avaliar ações de formação continuada dos profissionais da Rede Estadual e das Secretarias Municipais, fortalecendo o Regime de Colaboração entre Estado e municípios; Propor ações de formação, de apoio pedagógico e de assessoria para a elaboração de orientações curriculares, tendo em vista garantir o fortalecimento do pacto pela qualidade da educação pública no Estado do Maranhão; Orientar, propor ações, acompanhar e avaliar o processo de institucionalização da escolha de gestores das unidades escolares; Propor, orientar e acompanhar o processo de avaliação institucional e da aprendizagem, tendo em vista a melhoria na qualidade da aprendizagem dos estudantes; Propor ações pedagógicas que orientem um novo olhar para o ensino e aprendizagem por meio das mediações tecnológicas, a fim de apresentar a pesquisa como princípio metodológico das práticas pedagógicas (Maranhão, 2017a, s/p).

Essas estratégias revelam características de gestão gerencial que podem ser percebidas no que tange à avaliação institucional e da aprendizagem, visando a melhoria da qualidade, o que denota uma preocupação com a eficiência e a mensuração de resultados. Outro ponto é o desenvolvimento de Política Curricular com envolvimento técnico, de modo que a atuação de técnicos na implementação de mudanças curriculares pode ser vista como uma característica da gestão gerencial, em que especialistas são chamados a delinear as diretrizes e os processos, para alcançar os objetivos educacionais, sem a participação da comunidade escolar.

O Secretário de Estado da Educação, Felipe Camarão, ao se referir ao Programa Escola Digna, afirmou:

[...] constituído como a macropolítica de Educação do Maranhão, o Escola Digna tem por finalidade desenvolver uma série de ações com o objetivo de aprimorar e transformar o processo de ensino aprendizagem na Educação Básica, elevando os índices educacionais do Estado (Camarão, 2016, s/p).

A fala do Secretário de Estado aponta para a busca da elevação dos índices educacionais do Maranhão já apresentados no capítulo anterior.

O Secretário explicou ainda, que o Programa Escola Digna orienta a gestão para o alcance dos principais objetivos do governo para a educação que residem na adequação dos espaços escolares para o processo de ensino e aprendizagem e a valorização e qualificação docente (Camarão, 2016).

Como já mencionado, uma das dimensões que integram o Programa Escola Digna se refere à dimensão pedagógica, que envolve ações organizadas conforme os seguintes eixos: Ensino Médio Integrado em Tempo Integral; Formação Continuada dos Profissionais da Educação; Regime de Cooperação Técnica com os Municípios; Gestão Educacional; Avaliação Institucional e da Aprendizagem e, para finalizar, o Eixo da Pesquisa, Ciência e Tecnologia, que é transversal ao demais. Segue um quadro para melhor entendimento sobre o que é tratado em cada eixo:

**Quadro 15 - Eixos do Programa Escola Digna**

Eixos	Descrição do eixo
Eixo Ensino Médio Integrado em Tempo Integral	Diz respeito à proposta para atendimento do Ensino Médio, tendo em vista o desenvolvimento de uma formação integral.
Eixo Formação Continuada dos Profissionais da Educação	voltado à política de formação continuada via SEDUC-MA em leitura, escrita, educação matemática e letramento em todas as áreas;
Eixo Regime de Cooperação Técnica com os Municípios	O desenvolvimento desse eixo ocorre por meio da cooperação técnica com os municípios, incluído o programa Escola Digna.
Eixo Gestão Educacional	Voltado à eleição de gestores das unidades de ensino.
Eixo Avaliação Institucional e da Aprendizagem	Eixo responsável pela realização de avaliação diagnóstica na alfabetização, bem como avaliação no Ensino Fundamental e Ensino Médio.
Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia	Incumbido de estruturar uma política de desenvolvimento de atividades que envolvam a alfabetização científica por meio da pesquisa e aplicação de novas tecnologias.

Fonte: Maranhão (2017, s/p)

Dando seguimento, trataremos dos Eixos, conforme o documento Escola Digna (Maranhão, 2017). O Eixo Regime de Cooperação Técnica com os Municípios, como já mencionado, se desenvolve por meio da cooperação com os municípios, envolvendo o atendimento pedagógico às escolas municipais; ajudando na elaboração e execução de orientações curriculares em harmonia com as diretrizes nacionais e estaduais; favorecendo a continuidade do processo de municipalização do Ensino Fundamental; a política de apoio às secretarias municipais e às escolas da rede pública; a política de apoio e fortalecimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental nos municípios.

Por sua vez, o Eixo Avaliação Institucional e da Aprendizagem ao tratar da avaliação diagnóstica de alfabetização busca obter informações sobre o processo de leitura, de escrita e do nível de letramento dos estudantes; realização de avaliação dos alunos do 5º e 9º ano do Ensino Fundamental e do 1º, 2º e do 3º ano do Ensino Médio; o estabelecimento de uma política de avaliação e acompanhamento da repetência e do abandono escolar; bem como, a instituição do índice de desenvolvimento da educação maranhense. O Eixo Pesquisa, Ciência e Tecnologia ao focar na alfabetização científica busca aproximar o estudante da pesquisa por meio dos laboratórios virtuais e laboratórios físicos em atendimento a uma educação que se propõe de forma mais dinâmica e prática.

No Eixo Ensino Médio Integrado em Tempo Integral as ações preveem o desenvolvimento de uma política curricular no intuito de integrar as etapas referentes ao desenvolvimento de ações curriculares coordenadas com o acompanhamento de ações de formação em todas as áreas na perspectiva do letramento, por meio do Pacto de fortalecimento do Ensino Médio.

Quanto à abordagem da educação na perspectiva inclusiva nas diferentes modalidades (Educação Especial, do Campo, Indígena, EJA e Quilombola), podemos dizer que possui relevância sob a lente gramsciana, pois essas modalidades representam grupos historicamente marginalizados e subalternizados. Isso não ocorre por acidente, pois se associa em grande medida a uma hegemonia cultural dominante que naturaliza determinada forma de ser e de saber enquanto considera outras formas como inferiores.

Nesse cenário, os professores podem se tornar intelectuais orgânicos dos grupos marginalizados, articulando suas demandas, desconstruindo os discursos hegemônicos e construindo novas narrativas que valorizem suas identidades e seus saberes e contribua para que as diferentes formas de ser e de aprender sejam reconhecidas e valorizadas. A inclusão, nesse sentido, não é apenas uma questão de acesso físico à escola, mas sim um processo de reconhecimento das especificidades culturais, sociais e pedagógicas desses grupos, buscando

superar as relações de subalternidade e auxiliando na construção de uma escola que valorize a diversidade.

O foco do Eixo a Formação Continuada dos Profissionais da Educação é a formação de gestores escolares em processo formativo inicial e continuado; formação de coordenadores/supervisores escolares, e o acompanhamento da formação de professores conforme o Pacto de Fortalecimento do Ensino Médio.

A formação de professores no âmbito do Pacto de Fortalecimento do Ensino Médio no Maranhão ocorreu de forma integrada às diretrizes do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, lançado pelo Ministério da Educação (MEC). A Universidade Federal do Maranhão (UFMA) desempenhou um papel central nesse processo, sendo a instituição responsável pela coordenação geral do Pacto no estado, em parceria com a Secretaria de Estado da Educação do Maranhão (SEDUC-MA).

O processo formativo teve como eixo central a temática "Sujeitos do Ensino Médio e Formação Humana Integral". A primeira etapa da formação comum a todos os participantes foi organizada em núcleos temáticos, como: Ensino Médio e Formação Humana Integral; O Jovem como sujeito no Ensino Médio; Currículo do Ensino Médio; Organização e Gestão do Trabalho Pedagógico e Avaliação do Ensino Médio.

Os professores participantes já haviam sido cadastrados em 2014 no sistema SisMédio, que se constitui em um sistema desenvolvido pelo MEC especificamente para atender às necessidades de cadastro e gestão do Pacto Nacional pelo Fortalecimento do Ensino Médio, e seu uso começou a ser implementado juntamente com o início das ações formativas nos estados.

E a formação dos professores da Educação Infantil e Ensino Fundamental, como se estruturou? O governo estadual por meio do Programa Escola Digna discutiu “[...] estratégias de intervenções pedagógicas para a elevação dos indicadores educacionais”, entendendo que para ter êxito “[...] é fundamental investir na qualificação dos profissionais das nossas redes públicas de ensino” (Maranhão, 2017, p.10). Nessa perspectiva, por meio da Secretaria de Estado da Educação, foi feita uma Assessoria Técnico Pedagógica junto aos municípios que faziam parte do Programa Escola Digna. Foram, então, lançados os Cadernos de Orientações Pedagógicas, “[...] como material de estudo para o aperfeiçoamento de suas práticas escolares junto aos estudantes do nosso Estado” (Maranhão, 2017, p.10).

Qual era a proposta? Realizar formação continuada de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores da Educação Infantil, Ensino Fundamental regular e da Educação de Jovens e Adultos, disponibilizando Cadernos de Orientações Pedagógicas,

compostos por 3 volumes: Gestão Escolar, Avaliação da Aprendizagem e Organização Curricular e Práticas de Ensino para “[...] instrumentalizar a qualificação desses profissionais a fim de impactar na melhoria dos indicadores educacionais, por conseguinte na redução da pobreza e das desigualdades sociais” (Maranhão, 2017, p.10).

Transcorridos quatro anos de implementação, o Programa Escola Digna foi considerado exitoso pelo governo do Estado. Em 2019, houve uma ampliação das diretrizes do Programa, o que ensejou sua elevação a política, com a criação da Política Educacional Escola Digna a partir da lei nº 10.995, de 11 de março de 2019, com o objetivo de “[...] institucionalizar as ações voltadas à promoção da aprendizagem e articulação com as redes públicas de ensino” (Maranhão, 2019d, p. 1).

A criação de uma política de Estado se distancia da tradição de instituir no Maranhão apenas políticas de Governo. Ferreira e Gomes (2021) lembram que no período de 1998 a 2019 essa foi a única política de Estado proposta para a educação maranhense. Os autores comentam que a prática, na referida tradição, advém principalmente do clientelismo político existente nos pleitos eleitorais “[...] e que impõe sobre os futuros gestores quase que o dever cívico de organizar a Administração Pública para acomodar aliados, satisfazendo-lhes os desejos e 'honrando' os compromissos assumidos durante as campanhas” (Ferreira e Gomes, 2021, p. 2).

Como parte dessa Política, o governo aprovou o Decreto nº 34.649, de janeiro de 2019, que estabelece o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem que integra a Política Educacional Escola Digna como meio para o fortalecimento da cooperação federativa com as redes municipais de educação, abrangendo os 2017 municípios maranhenses, buscando fortalecer a colaboração entre a Secretaria de Estado da Educação e as Secretarias Municipais de Educação com o desenvolvimento de ações voltadas à melhoria dos indicadores de aprendizagem e à concretização das metas dos Planos de Educação com foco na alfabetização e aprendizagem na idade certa das crianças maranhenses (Maranhão, 2019a).

O regime de colaboração entre os entes federados está contemplado no artigo 211 da Constituição Federal, de 1988, na Lei LDB nº 9394/96, e também no artigo 7º do Plano Nacional de Educação (PNE) estabelecido pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que diz: “A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios atuarão em regime de colaboração, visando ao alcance das metas e à implementação das estratégias objeto deste Plano” (Brasil, 2014). O Regime de colaboração também se fundamenta na Constituição do Estado do Maranhão e no Plano Estadual de Educação do Maranhão (PEE).

O Censo Escolar publicado no ano de 2021 mostra uma ampla municipalização do Ensino Fundamental no Maranhão com 99% dos anos iniciais e 96% dos anos finais atendidos pela rede municipal (Brasil, 2021). Apesar da responsabilidade de oferta educacional da rede estadual ser preponderantemente voltada ao Ensino Médio, a Secretaria de Estado da Educação, no governo Flávio Dino, desenvolveu programas de apoio aos municípios notabilizando uma corresponsabilidade com a coordenação das políticas educacionais.

A preocupação com a alfabetização tem ligação com o fato de que o estado do Maranhão possuía em 2017 a segunda maior taxa de analfabetismo no Brasil, 16,7% (IBGE, 2017), bem como a falta de grande avanço no que concerne ao Ideb, como exposto no capítulo anterior. Tendo em vista essa realidade, o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem objetiva

- I - garantir que todos os estudantes do território maranhense estejam alfabetizados, em Língua Portuguesa e em Matemática, na idade certa;
- II - reduzir a distorção idade-série na Educação Básica;
- III - elevar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB);
- IV - contribuir para o aperfeiçoamento da formação dos profissionais da educação.

Os objetivos do Pacto deixam em evidência a necessidade de garantir a alfabetização na idade certa, bem como elevar o Ideb e contribuir com a formação docente.

Esse Pacto pode ser interpretado como uma estratégia para a construção da hegemonia no campo da educação. Em que sentido? Gramsci entendia que a hegemonia compreendia não apenas o domínio político e econômico, mas também uma liderança cultural e ideológica, na qual o grupo dominante obtém o consentimento dos grupos subordinados. No contexto da educação, isso significa que a efetividade das políticas depende não apenas de decretos e regulamentações (o "domínio"), mas também da adesão e do engajamento dos diversos atores envolvidos, especialmente os municípios e os profissionais da educação (o "consentimento").

Podemos interpretar o objetivo de garantir que todos os estudantes do território maranhense estejam alfabetizados na idade certa como um compromisso com a universidade e com a inclusão, características importantes na gestão democrática da educação. O mesmo raciocínio se aplica ao objetivo de reduzir a distorção idade-série que ao buscar garantir o direito a uma trajetória escolar regular, também se relaciona com princípios de equidade e justiça social.

Para trabalhar os objetivos elencados, ficou determinado que os municípios que fizessem a adesão ao Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem teriam acesso a programas

e ações coordenadas pela Secretaria de Estado da Educação, dentre elas: a melhoria da infraestrutura das redes municipais, tendo como prioridade a edificação ou reforma de creches; acesso ao Sistema Maranhense de Avaliação da Aprendizagem; a formação de professores das redes municipais e apoio à materialização da gestão democrática; a realização de assessoria técnico-pedagógica; a disponibilização de kits pedagógicos que auxiliem na alfabetização na idade certa, como os livros paradidáticos e jogos pedagógicos; a entrega de veículos para a melhoria do transporte escolar nos municípios (2019a). Nota-se, nesse Pacto, uma centralidade das tomadas de decisões advindas da Secretaria de Estado de Educação do Maranhão, uma vez que os programas de apoio propostos aos municípios foram realizados por essa Secretaria, em corresponsabilidade com a coordenação das políticas educacionais junto aos municípios que devem implementá-las.

Desse modo, o desenvolvimento do Pacto ficou ao encargo da SEDUC-MA, tendo como parceiros a União dos Dirigentes Municipais de Educação-Seccional Maranhão (Undime-MA), Associação Bem Comum, Fundação Lemann, Fundação Vale, Instituto Natura e o Unicef Maranhão (Maranhão, 2021d). Essa parceria que envolve instituições privadas faz parte do processo de privatização do público, sem transferência de propriedade. Peroni (2020) explica que esse processo “pode ocorrer via execução e direção, quando o setor privado atua diretamente na oferta da educação, ou na direção das políticas públicas ou das escolas, sendo que a propriedade permanece pública”.

Nesse caso, mesmo mantendo a propriedade pública, a gestão das escolas e dos sistemas de ensino passam a ser influenciados por organizações privadas, fundações empresariais ou institutos com lógicas de atuação e interesses distintos dos objetivos educacionais e sociais. Essa forma de privatização introduz modelos de gestão baseados em eficiência, resultados quantificáveis e uma visão empresarial da escola. Nesse caso, Peroni (2020, p. 3) traz o entendimento de que existe uma tomada de controle sobre a educação “com a disputa pelo conteúdo, em um projeto de restauração de classe”.

O Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem poderia/deveria estar à favor da emancipação humana, contudo, a análise gramsciana nos lembra que a emancipação não é um processo dado, mas uma construção histórica que exige a superação das relações de dominação em todos os níveis, incluindo o intelectual e o cultural. Sendo assim, é importante observar não apenas os objetivos formais do Pacto, mas também as ações para materializá-lo. As ações do governo para esse fim apresentam uma lógica gerencial estabelecendo premiações e avaliações com ênfase em metas quantificáveis e uma centralização de decisões,

podendo o Pacto se tornar um instrumento de controle e de reprodução de desigualdades, limitando o potencial emancipador da educação no Maranhão.

Além disso, na parceria com instituições do setor privado, as fundações podem influenciar a definição de prioridades educacionais, a escolha de projetos e até mesmo o conteúdo pedagógico, alinhando-os às suas agendas e visões.

Com a Política Educacional Escola Digna, algumas ações foram desenvolvidas, as quais permitem compreender melhor à forma como essa política educacional foi sendo estabelecida no Maranhão quanto às práticas de gestão na Educação Básica. De acordo com o Artigo 3º da Lei nº 10.995, as ações envolvem o aumento do atendimento escolar e a melhora da infraestrutura, com padrão de qualidade e equidade.

Essa melhoria envolve a substituição de espaços inadequados (taipa, palha, galpões) por novos prédios para todas as etapas da Educação Básica, bem como a criação de unidades específicas para o Ensino Médio em municípios desprovidos de prédios estaduais, e a implementação de Centros de Educação Integral com infraestrutura para esporte, cultura, laboratórios e idiomas. O plano também contempla a reforma e manutenção das escolas estaduais existentes para incluir bibliotecas com acesso à informática e outros espaços de convivência, garantindo a infraestrutura básica (água, luz, etc.) para todas as unidades, com a possibilidade de estender esses benefícios à comunidade (Maranhão, 2019d). Outras ações envolvem,

II - implantação progressiva da Educação Integral no Sistema Estadual de Educação ou transformação gradativa dos Centros de Ensino em Centros de Educação Integral; [...]

IV - qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação;

V - valorização dos profissionais da educação; [...]

VII - fornecimento de insumos, que favoreçam a melhoria da aprendizagem;

VIII - fortalecimento da cooperação federativa com as redes municipais de educação, por meio do Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem, a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo [...] (Maranhão, 2019d).

Observe que o quesito construção é bem presente no conjunto de ações supracitadas. Ferreira e Santos (2023) mostram, em estudos realizados, que em 2021, com a Política Educacional Escola Digna, haviam sido entregues quase 400 novas escolas, reformadas ou construídas e, de forma comparativa, destaca que no governo Roseana Sarney (2009-2014) apenas 3 escolas foram construídas e 18 reformadas e no governo José Reinaldo, anterior ao de Roseana, não houve construção de escolas. A autora também faz referência ao crescimento do Ideb no Maranhão ao destacar que no período de 2015 a 2019 (que corresponde ao primeiro mandato de Flávio Dino) avançou de 3,1 em 2015 para 3,7 de média em 2019.

A Política Educacional Escola Digna, conforme exposto acima, visava substituir escolas de taipa por escolas de alvenaria, garantindo infraestrutura adequada para o aprendizado. Essa iniciativa está alinhada à política de melhoria da infraestrutura escolar, que foi uma das prioridades do governo Dilma Rousseff.

Ainda em relação a execução dos programas em âmbito nacional, o governo Flávio Dino demonstrou um forte alinhamento com os programas educacionais que foram aprimorados sob a presidência de Dilma Rousseff. Houve também a implantação do Programa de Educação Integral no Sistema Estadual de Educação do Maranhão (PROEIN), por meio da Lei nº 10.414/2016, com o objetivo de implantar progressivamente a Educação Integral em regime de tempo integral no Sistema Estadual de Ensino, com a transformação gradual das Unidades de Ensino em Centros de Educação Integral de Ensino Médio e com a criação de Núcleos de Educação Integral do Ensino Médio. O PROEIN, ao buscar a implementação progressiva da educação integral em tempo integral no Maranhão, está em consonância com a Meta 6 do PNE (2014-2024) que trata da oferta de educação em tempo integral em no mínimo cinquenta por cento das escolas públicas (Brasil, 2014a).

Como materialização da política de expansão do ensino integral houve a implementação dos Centros Educa Mais<sup>12</sup>, formalmente amparados pela Lei nº 10.414/2016 que instituiu o PROEIN; e a criação e expansão dos Institutos Estaduais de Educação Profissional, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA). O governo Dilma priorizou a expansão da educação profissional técnica de nível médio em todo o país, reconhecendo seu papel estratégico no desenvolvimento econômico e social. Nesse contexto, a criação e expansão dos IEMA no Maranhão representaram um passo significativo para concretizar essa visão.

A expansão dos IEMA também se alinha com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), implementado durante o governo Dilma Rousseff, que visava expandir a oferta de cursos de educação profissional em todo o país (BrasiL, 2011).

No que concerne a gestão educacional, o governo Flávio Dino procurou implementar os programas nacionais PNAE; PNLD; PNE; PDDE; e o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, por meio do Ideb, PAR e PDE (Maranhão, 2017b).

---

<sup>12</sup> Os Centros Educa Mais são escolas de Ensino Médio em tempo integral, no intuito de ampliar o número de vagas nessa modalidade de ensino. Esses centros apresentam uma matriz curricular diferenciada, com mais tempo dedicado a disciplinas como Português, Matemática, Ciências e Línguas Estrangeiras, além de atividades complementares como cultura, esporte e tecnologia.

O governo Flávio Dino implementou o programa PDE-Escola, que se constituiu em uma das ações do PDE que consiste em um processo de planejamento estratégico realizado pela escola em prol da melhoria do ensino e da aprendizagem. Nesse processo, foram desenvolvidas ações formativas com a oferta de cursos para gestores escolares voltados para a Gestão Escolar, como: formação PDDE-Interativo e Caixa Escolar (Maranhão, 2016).

O PAR também figurou no âmbito das políticas públicas no Maranhão. O governo Flávio Dino capacitou equipes com encontros formativos para o trabalho de elaboração do Plano de Ações Articuladas, uma das preocupações era monitorar a execução para evitar perdas e conseguir melhorar os índices educacionais do estado, demonstrando foco nos resultados (Maranhão, 2016c).

Tanto o governo Dilma Rousseff quanto o governo Flávio Dino enfatizaram a importância da gestão democrática nas escolas. A eleição de diretores e a atuação dos colegiados escolares são mecanismos que visam fortalecer a participação dos diversos segmentos que compõem a escola, alinhando-se aos princípios da gestão democrática defendidos em âmbito nacional, tais ações podem ser interpretadas como uma das formas de implementar, em âmbito estadual, as diretrizes do PNE (2014-2024) aprovado no governo Dilma Rousseff, contudo ambos atrelam a eleição de diretores a critérios de mérito e desempenho.

No governo Michel Temer, algumas políticas federais tiveram reflexos na educação maranhense com adaptações por parte da gestão estadual. A Reforma do Ensino Médio, instituída pela Lei nº 13.415/2017, durante o governo Temer, promoveu mudanças na estrutura do Ensino Médio, com a implementação do Novo Ensino Médio, com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) e os itinerários formativos. No contexto educacional do Maranhão, a referida reforma exigiu adaptações curriculares e estruturais.

Nesse sentido, foi produzido o Documento Curricular do Território Maranhense (DCTM) pela SEDUC-MA em parceria com a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação do Maranhão (UNDIME-MA), a União Nacional dos Conselhos Municipais de Educação do Maranhão (UNCME-MA) e o Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE-MA), sendo aprovado pelo Conselho Estadual de Educação do Maranhão pela Resolução CNE/CEB nº 3, de 21 de novembro de 2018.

O Documento Curricular do Território Maranhense constitui-se em instrumento para orientar a implementação da BNCC e dos itinerários formativos que foi uma ação do governo estadual para adequar as diretrizes nacionais à realidade do estado (Maranhão, 2018b; 2021b). Tendo como base a BNCC, seu texto apresenta diretrizes e orientações para a elaboração e

implementação do currículo em escolas públicas e privadas, servindo ainda de referência para a elaboração do Projeto Pedagógico e dos planos de aula.

A experiência do Maranhão com o Ensino Médio Integral, através dos Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA), foi um ponto forte na implementação da Reforma do Ensino Médio. O modelo do IEMA, que já trabalhava com a articulação entre ensino, pesquisa e extensão, e com o desenvolvimento de projetos de vida dos estudantes, alinhou-se aos princípios da reforma.

Para atendimento dos alunos no transporte escolar, foi criado o Programa Estadual de Apoio ao Transporte Escolar no Estado do Maranhão-PEATE/MA, visando garantir meios de transporte e transferir recursos financeiros aos municípios que realizam o transporte de alunos do Ensino Médio das escolas estaduais que residem na zona rural. O Programa funciona de forma complementar ao Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar-PNATE, do FNDE, e foi oficializado pela Lei Estadual nº10.231. Por meio do PEATE, os municípios que fazem adesão ao Programa recebem recursos financeiros calculados a partir do número de alunos no Censo Escolar do ano anterior vezes o valor Per Capita aluno/ano.

Outra ação se refere à criação de uma Rede de Assistência Técnica para acompanhar todo o estado na elaboração, adequação e aprovação dos Planos Municipais de Educação. Isso se articula ao estabelecido no art. 8º da Lei n. 13.005/2014 que deixa claro a necessidade de elaboração dos planos subnacionais,

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei (Brasil, 2014a)

Outro ponto são as políticas de financiamento da educação que sofreram alterações durante o governo Michel Temer e impactaram os recursos destinados à educação, incluindo o Maranhão. A Emenda Constitucional Nacional nº 95/2016, que estabeleceu o teto de gastos, limitou o crescimento das despesas públicas, incluindo os investimentos em educação. Isso gerou preocupações sobre a sustentabilidade do financiamento educacional a longo prazo. Diante desse contexto, o governo Flávio Dino buscou alternativas para garantir o financiamento da educação, por meio de programas e ações em âmbito estadual, como o Programa Escola Digna, que discursava sobre a melhoria da infraestrutura e da qualidade do ensino.

Podemos mencionar também que a gestão gerencial que ganhou força durante o governo Michel Temer, com a busca por eficiência e resultados mensuráveis, também se

refletiu em algumas políticas educacionais no Maranhão. O Prêmio Escola Digna e o Mais Ideb pode ser visto como uma expressão dessa lógica, ao premiar as escolas com melhor desempenho em avaliações externas.

Já no cenário do governo Jair Bolsonaro é possível destacar divergências. O governo Flávio Dino defendeu a expansão do acesso à educação pública com foco na educação integral e na valorização dos profissionais da educação e a continuidade de Programas como o Escola Digna, transformado em Política Educacional Escola Digna e a expansão dos IEMA refletem essa visão. O governo Jair Bolsonaro, por sua vez, apresentou uma visão mais alinhada com ideologias conservadoras, enfatizando valores morais e religiosos e críticas à chamada ideologia de gênero. O foco residiu em modelos de educação cívico militar e conflitos ideológicos com a comunidade educacional.

O governo Jair Bolsonaro demonstrou uma postura de contenção de gastos na educação, com cortes orçamentários e dificuldades na renovação do FUNDEB; já o governo do Maranhão não desenvolveu ações ou programas que se alinhasssem a tal postura. Em diversas ocasiões, o governador Flávio Dino manifestou publicamente sua preocupação com o futuro do FUNDEB, ressaltando que ele é essencial para garantir os recursos necessários para a manutenção e a qualidade da Educação Básica no Maranhão (Maranhão, 2019b).

A gestão educacional no governo Flávio Dino buscou a colaboração com os municípios e a participação da comunidade escolar, a exemplo da eleição de diretores escolares e do colegiado escolar. Contudo, o governo Jair Bolsonaro centralizou decisões no Ministério da Educação com pouca interlocução com os estados e municípios e com frequentes trocas de ministros, o que gerou instabilidade e dificuldades na implementação de políticas públicas. Em suma, as divergências entre os dois governos foram visíveis e refletiram visões de mundo e prioridades distintas para a educação.

Ainda no âmbito da gestão educacional, considerando que o Programa Escola Digna e a Política Escola Digna possuem um eixo relacionado a essa área, na próxima seção abordaremos essas iniciativas do governo Flávio Dino.

### **5.3 A gestão no Programa e na Política Educacional Escola Digna**

Nesta subseção abordamos o Programa Escola Digna e a Política Educacional Escola Digna e as ações do governo Flávio Dino a elas vinculadas no âmbito da gestão educacional.

### 5.3.1 Programa Escola Digna

O Programa Escola Digna busca fazer valer o princípio de colaboração entre SEDUC-MA e Secretarias Municipais de Educação (SEMED's) no âmbito da gestão, estabelecendo o Pacto de Colaboração com a institucionalização do processo seletivo para o cargo de gestores escolares da rede pública estadual de ensino, bem como o seu acompanhamento e avaliação; investimento em formação continuada para os gestores; fortalecimento do Grêmio Estudantil e Conselho Escolar (Maranhão, 2015).

O princípio da colaboração entre os entes federados é um ponto reforçado pelo Programa, o que soa como um diferencial, considerando que, na realidade maranhense até 2015, esse tipo de colaboração era enfraquecido, uma vez que o estado maranhense, segundo Segatto (2015) caracteriza-se pela presença de políticas independentes, sem a edificação de uma política que seja mais ou menos horizontal e institucionalizada.

Para tratar do Eixo Gestão Escolar, o Programa Escola Digna apresenta um Caderno destinado a essa área, que inicialmente apresenta o marco legal da gestão democrática do ensino público e em um segundo momento trata das dimensões pedagógica, administrativa, institucional e financeira.

Também consta no Eixo Gestão Educacional o estabelecimento de critérios para inscrição, escolha e acompanhamento de todo o processo de alcance das metas apresentadas pelos gestores no plano de melhorias da escola; a realização de processo formativo dos gestores escolares, instituindo a certificação e acompanhamento da prestação de contas da gestão. Por fim, o Caderno aborda a educação na perspectiva inclusiva em diferentes modalidades: Educação Especial, Educação do Campo, Educação Indígena, Educação de Jovens e Adultos e Educação Quilombola.

Na dimensão pedagógica, o caderno mostra o papel dos gestores, coordenadores e professores, bem como a elaboração, implementação e avaliação do PPP, como um instrumento norteador das ações da escola, em sintonia com as necessidades e a realidade local.

A dimensão pedagógica conforme o Caderno de Orientações, está diretamente relacionada “[...] à autonomia que tem a escola em deliberar sobre os processos de ensino e aprendizagem” (Maranhão, 2017, p.17). Inspirado nos estudos de Vitor Henrique Paro, o Caderno de Orientações, destaca que a autonomia deve ser compreendida como a liberdade da escola na escolha de conteúdos e métodos de ensino, contudo o Caderno também vê a

autonomia como “[...] sinônimo de responsabilidade individual e coletiva, com envolvimento da comunidade escolar para alcance das metas estabelecidas” (Maranhão 2017, p.16).

Nesse ínterim, há indicativo de que a autonomia acima descrita está concernente à organização das ações para atender aos objetivos pré-estabelecidos no programa, pensados pelo estado maranhense, sem a participação da comunidade escolar em sua consecução. Além disso, vincula-se à responsabilização da comunidade escolar quanto aos resultados educacionais, o que se constitui em característica da gestão gerencial. Nessa perspectiva, a autonomia é vista como um meio para alcançar objetivos predefinidos, e a responsabilidade é ligada à prestação de contas sobre o cumprimento dessas metas (Santiago; Lima, 2011).

É possível observar como essa autonomia aparentemente democrática se alinha sutilmente com uma lógica de alcance de metas predefinidas. Compreendemos ser esse um exemplo de como certas ideias/conceitos podem estar a serviço de uma hegemonia que direciona o fazer pedagógico para resultados específicos, garantindo o consenso em torno de uma determinada racionalidade.

O Caderno também destaca que o PPP deve ser elaborado coletivamente envolvendo todos os membros do corpo escolar, sendo esse projeto considerado um documento que vai assegurar à comunidade escolar a autonomia pedagógica para desenvolver as ações do dia a dia escolar, sendo a sua construção coletiva uma característica da gestão democrática. Nesse sentido, ela pode potencializar a emergência dos intelectuais orgânicos, com educadores e membros da comunidade articulando saberes e experiências na construção do projeto pedagógico.

A dimensão administrativa trata da parte de documentação como regimento, censo escolar e matrícula. Na dimensão administrativa, o Caderno de Orientações, entre outros documentos, fala sobre as possibilidades que a autonomia administrativa pode criar, como:

[...] a constituição dos conselhos escolares, a atualização e emissão da documentação e escrituração escolar e a construção, aprovação e efetivação do plano de gestão que envolve os serviços com pessoal, comunicação, materiais e equipamentos. Nessa dimensão, cabe à escola organizar a rotina de trabalho técnico administrativo, como uma prática aliada às ações propostas no PPP da escola, superando a velha prática que separa o pedagógico do administrativo (Maranhão, 2017, p. 37).

Diante do exposto, podemos dizer que a possibilidade de a escola constituir conselhos escolares, atualizar documentação e criar um plano de gestão que envolve diversos serviços (pessoal, comunicação, materiais e equipamentos) é um indicativo de gestão democrática,

nesse caso a autonomia administrativa permite que a comunidade escolar participe das decisões e da organização dos recursos.

A ideia de que a rotina técnico-administrativa deve ser aliada às ações do PPP e superar a dicotomia entre pedagógico e administrativo pode ser considerada característica da gestão democrática. Essa integração busca alinhar a administração aos objetivos educacionais da escola, evitando que a burocracia se sobreponha à dimensão pedagógica. Contudo, a menção à organização da rotina de trabalho, embora aliada ao PPP, reflete uma preocupação com a eficiência, a eficácia, a organização e o planejamento estratégico dos processos. A gestão gerencial enfatiza a otimização de recursos e a eficácia na execução de tarefas administrativas envolvendo serviços com pessoal, comunicação, materiais e equipamentos.

A dimensão institucional e financeira, segundo o Caderno de Orientações, está relacionada à gestão de recursos financeiros e à participação da comunidade escolar que deve estar envolvida no planejamento, execução e prestação de contas desses fundos públicos através das instituições, devendo os recursos serem aplicados onde houver necessidade, sempre focando na melhoria da qualidade do processo de ensino e aprendizagem. Ainda de acordo com o Caderno, o planejamento de gastos deve estar em consonância com o PPP.

Ademais, a dimensão institucional e financeira está relacionada à gestão dos recursos financeiros recebidos pela escola, também trata do funcionamento dos conselhos de educação, tais como: Conselho Municipal de Educação, Conselho Escolar, Conselho de classe e também do Grêmio Estudantil.

### *5.3.1.1 Conselhos de Educação*

Um dos conselhos de educação para o qual houve esforço para a sua ampliação foi o Conselho Municipal de Educação, abordado no Eixo Gestão Escolar do Programa Escola Digna, com explicações sobre suas funções e processo de criação, o que evidencia que existem municípios que ainda não instituíram seu CME, apesar de tal medida já ser prevista no PNE 2001-2010. O Caderno orienta que na composição do CME deve constar professores, pais, alunos, especialista em educação e entidades ligadas à educação pública e privada, uma vez que esses conselhos são espaços de deliberação coletiva e representação da comunidade, característicos da gestão democrática da educação. Essa característica também é evidenciada quando há ênfase na participação da comunidade escolar no planejamento, execução e prestação de contas dos fundos públicos.

No âmbito do estado, o Conselho Estadual de Educação do Maranhão (CEE/MA) vem realizando ações concernentes à normatização e regulamentação de diversas áreas da

Educação Básica e da Educação de Jovens e Adultos, demonstrando um esforço em alinhar as políticas educacionais estaduais às necessidades específicas e às diretrizes nacionais, a fim de garantir o acesso e a qualidade da educação para diferentes públicos e contextos. Também tem desempenhado o papel de acompanhar a implementação das metas e estratégias do PNE-MA, que orienta a gestão educacional em todas as etapas e modalidades.

O CEE/MA implementou o projeto "Conselho Itinerante", com o objetivo de fortalecer o diálogo socioeducacional e dinamizar suas ações político-administrativas no interior do estado. Em 2018, o projeto realizou ações em diferentes regiões, como em Caxias, promovendo encontros, orientações e visitas a instituições de ensino. A iniciativa buscou aproximar o Conselho das realidades locais e influenciar a gestão das escolas através da disseminação de informações e normativas.

Em dezembro de 2016, o CEE/MA apresentou uma manifestação pública a respeito da Medida Provisória nº 746/2016, que instituiu a reformulação do Ensino Médio. Nessa manifestação, o Conselho reconheceu a necessidade de mudanças no Ensino Médio, mas expressou seu posicionamento em relação à proposta, indicando um acompanhamento crítico das políticas educacionais em nível nacional com impacto no estado (Maranhão, 2016). Em agosto de 2017, o CEE/MA publicou nova manifestação pública sobre a destinação dos recursos de precatórios do extinto FUNDEF, defendendo a sua aplicação integral na educação. Essa ação demonstra o papel do Conselho na defesa dos recursos para a Educação Básica e no acompanhamento das políticas de financiamento (Maranhão, 2017).

Quanto ao Grêmio Estudantil, no governo Flávio Dino houve o aumento da implementação desses conselhos nas escolas, favorecendo a interação dos estudantes com a gestão escolar e o protagonismo. O Secretário de Estado da Educação destacou que em 2015 havia apenas 33 Grêmios Estudantis na rede estadual de ensino, número que foi ampliado para mais de 400 grêmios em todo o estado maranhense. Nesse contexto, houve a regulamentação da eleição unificada da diretoria do Grêmio Estudantil e representantes de turma através da Portaria nº 244 de 14 de fevereiro de 2020 (Maranhão, 2020c).

Ao desenvolver ações voltadas para o Grêmio, o governo Flávio Dino estava em consonância com a estratégia 19.4 pertencente à Meta 19 do PNE (2014-2024). Essa estratégia busca estimular a organização e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais em todas as redes de Educação Básica. De modo semelhante, observa-se o cumprimento da Meta 20, estratégia 20.7 do Plano Estadual de Educação que trata da ampliação e fortalecimento dos órgãos democráticos das escolas, como conselhos escolares e grêmios estudantis.

Uma ação que serviu ao fortalecimento da estruturação dos grêmios foi a Escuta Estudantil coordenada pela Secretaria Adjunta de Programas e Projetos Especiais (Sappe). A Escuta Estudantil contava com a presença de líderes de grêmio e representantes de turma com o intuito de colher informações, ouvir as demandas, e assim direcionar o encaminhamento de soluções (Página da SEDUC, 2017d). Essa ação aconteceu nas 19 Unidades Regionais de Educação do Maranhão.

Apesar de existir pouco registro sobre a Escuta Estudantil, é possível dizer com base em informações divulgadas pela SEDUC-MA, que ela envolvia reuniões para discutir principalmente o papel do Grêmio Estudantil como instrumento de controle social na instituição escolar. A ideia era preparar os grêmios e representantes de turmas para assumir o papel de líderes, contribuindo com a gestão escolar e, por meio de sua participação na gestão democrática, pudessem ter voz na tomada de decisões e no exercício do controle social com foco na prestação de contas dos recursos e na gestão do ensino e da aprendizagem (Maranhão, 2017c).

O Grêmio Estudantil é um importante mecanismo de gestão, constituindo-se em instrumento que promove a participação nas tomadas de decisão e fortalece a gestão democrática da educação, visto que a participação, como menciona Abranches (2003), faz parte do exercício democrático permitindo escolher, eleger, fiscalizar, colaborar e socializar o poder. Além disso, exerce papel importante na formação e desenvolvimento educacional e cultural dos estudantes, sendo para muitos o caminho inicial para a atuação na vida social, cultural e política (Paraná, 2012).

Assim, o Grêmio Estudantil possibilita a participação no âmbito educacional. Paro (2007) analisa que, quando isso acontece, diferentes elementos surgem, permitindo pensar e discutir a escola autoritária e buscar, a partir disso, uma nova direção rumo à emancipação humana. Desse modo, a participação produzida no âmbito de mecanismos como o Grêmio é essencial. Na visão de Paro (2001,2007), ela se torna o ponto central da gestão democrática, possibilitando a busca de elementos indispensáveis ao compartilhamento da autoridade e ao alcance dos objetivos pensados coletivamente.

Buscando inspiração na ótica gramsciana, podemos pensar o Grêmio Estudantil como um espaço de disputa hegemônica dentro da escola. Gramsci nos ensina que a hegemonia não se restringe ao domínio pela força, ela engloba a construção de um consenso, de uma visão de mundo que é aceita como natural e universal pela sociedade, O Grêmio Estudantil, ao permitir a organização e a participação dos alunos, abre espaço para que a visão de mundo naturalizada e hegemônica seja questionada.

Gramsci (2011) destaca a importância da construção de uma vontade coletiva que envolva diferentes grupos em torno de um projeto voltado aos interesses coletivos. Nesse âmbito, o grêmio pode constituir-se como o berço dessa construção, espaço no qual os estudantes aprendem a dialogar, negociar, defender interesses e construir propostas. Nesse processo, a emancipação humana dita por Paro (2007) ganha afeição gramsciana, pois a emancipação não é uma questão de interesse individual, mas um processo coletivo de superação da alienação e de conscientização das relações de poder. Ao participar ativamente do Grêmio, os estudantes desenvolvem um senso crítico, aprendem a identificar as desigualdades e a lutar por seus direitos. Eles se tornam sujeitos ativos e conscientes em seu próprio processo formativo.

Para Gramsci (2011), a vontade coletiva não é algo que aparece do nada; trata-se de um elemento da democracia que nasce de um processo complexo. Esse processo, que envolve articulação, debate e luta, encontra no grêmio estudantil um terreno fértil para sua aplicação. Assim, quando a vontade coletiva se expressa, significa que está em movimento uma construção em prol da democracia. O que também pode ocorrer com os conselhos escolares, que, conforme trataremos a seguir, também foram regulamentados no Programa Escola Digna.

O governo também buscou fortalecer a participação da comunidade escolar (pais, alunos, professores e funcionários) na gestão das escolas, através do Conselho Escolar, também intitulado Colegiado Escolar. Este atua amparado legalmente pela Constituição Federal de 1988 que estabelece a gestão democrática do ensino público na forma da lei; pela Constituição, Estadual do Maranhão de 1989; pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação nº 9394/96, que no artigo 14, inciso II, assegura a participação das comunidades escolares e locais em conselhos escolares ou equivalentes; bem como no Decreto Maranhense nº 30.707, de 06 de janeiro de 2015, que estabelece prazos de realização da eleição para os membros do Colegiado Escolar, a ser efetivada após o processo seletivo para o exercício da função de gestor escolar.

Para a implementação, atuação e processo de escolha dos membros do Colegiado Escolar, foram lançadas diretrizes e estratégias por meio de um Manual Orientador do Colegiado Escolar, vinculado ao Programa Escola Digna. Segundo esse documento, na composição do Colegiado Escolar devem constar representantes de todos os segmentos da comunidade escolar, pais ou responsáveis, professores e demais servidores, sendo para o estudante a idade mínima, para tanto, de 14 anos. Para escolas que estão iniciando a formação do Colegiado, o número de componentes será fixado na primeira Assembleia Geral da

Comunidade Escolar, o mesmo deve ocorrer com escolas que tenham implantado ou desativado um nível de ensino. Além disso, o número de componentes determinado deve constar em regimento próprio assegurando a paridade de 50% entre pai e estudantes e 50% entre professores e demais servidores (Maranhão, 2016).

No que se refere à composição do Colegiado Escolar, a escolha dos membros deve ocorrer por meio do processo de eleição direta, com mandato de um ou dois anos, de modo que cada segmento elege o seu representante, cada eleitor vota em apenas um candidato. Os membros podem ser reeleitos apenas uma vez (Maranhão, 2016). O Colegiado Escolar tem função deliberativa, consultiva, fiscalizadora/avaliadora e mobilizadora. Reunido o Colegiado, as decisões ocorrem por meio do voto ou do consenso, de modo que cada membro tenha direito a um único voto (Maranhão, 2016).

Ainda conforme o Manual Orientador do Colegiado Escolar, o presidente do Colegiado Escolar é escolhido dentre os membros eleitos, não é permitido ao gestor escolar assumir tal presidência por ser membro nato do Colegiado e presidente do Caixa Escolar.

O Colegiado Escolar constitui mecanismo de gestão democrática. Segundo Veiga (2013), os Conselhos Escolares, ou Colegiado Escolar, representam o órgão máximo de decisão na instituição escolar, permitindo um trabalho coletivo com o envolvimento e responsabilidade de seus membros. Como menciona Drabach (2015), esses órgãos colegiados estão aptos a participar do processo de concretização da democracia. Para Alves (2015), além de favorecer a participação dos membros da comunidade escolar, ele pode atuar em favor do exercício de direitos e deveres importantes à emancipação da humanidade.

Nesse sentido, compreendemos que o Colegiado Escolar, ao reunir representantes dos diversos grupos que compõem a comunidade escolar, oferece uma espécie de fórum para a expressão de diferentes perspectivas e para o confronto de ideias. Essa pluralidade de vozes desafia a tendência à homogeneização do pensamento e abre caminho para a desnaturalização das relações de poder existentes.

O governo Flávio Dino, ao trabalhar com o Colegiado Escolar, anuncia-nos como um mecanismo de gestão democrática, sendo importante pensar o que o desdobramento desse mecanismo pode trazer. Com inspiração no pensamento de Gramsci, entendemos que participação ativa no Colegiado permite que os membros da comunidade escolar desenvolvam o intelectual orgânico. Diferentemente do intelectual tradicional, que se coloca como um especialista separado da vida social, o intelectual orgânico emerge do próprio grupo social e articula seus interesses e aspirações (Gramsci, 2001).

O processo de discussão e tomada de decisão no Colegiado, quando genuinamente democrático, contribui para a formação da vontade coletiva que não é a mera soma de vontades individuais, mas sim um projeto comum construído através do debate e da negociação (Gramsci 2011). Entendemos que, ao participar desse processo, os indivíduos transcendem seus interesses particulares e se engajam na construção de um projeto educativo que beneficie a todos, fortalecendo o senso de pertencimento e de responsabilidade coletiva.

Diante do exposto, podemos dizer que o Colegiado Escolar não é apenas um mecanismo de gestão, mas um mecanismo que pode promover a emancipação humana ao desafiar a hegemonia cultural dominante, valorizando diferentes vozes, permitindo a emergência de intelectuais orgânicos capazes de articular os diferentes interesses e contribuindo para a formação de uma vontade coletiva em torno de um projeto educativo comum.

Compreendemos, assim, que a gestão educacional no Maranhão, ao direcionar as ações para o funcionamento do Colegiado Escolar, evidencia o exercício da gestão democrática da educação. Contudo, Gohn (2011) analisa que os Conselhos Escolares podem ser tanto instrumentos favoráveis à constituição da gestão democrática quanto mecanismos de acomodação, de silenciamento de conflitos e adequação de ideias a esquemas já estabelecidos.

Em uma leitura mais atenta do Manual Orientador do Colegiado Escolar adotado no governo Flávio Dino, percebemos uma tensão entre dois termos “gestão democrática” e “modo de gerenciamento” escritos no texto de apresentação desse Manual. Observe:

A participação do cidadão e o exercício da cidadania na gestão da escola estão diretamente relacionados a um processo mais amplo de democratização da sociedade. Desse modo, tornar realidade a gestão democrática da escola, como um dos princípios constitucionais, requer a participação de toda a comunidade escolar e de lideranças comprometidas com este novo modo de gerenciamento (Maranhão, 2016, p.03).

O trecho destacado traz a ideia de instrumentalização da gestão democrática através de um “modo de gerenciamento”, abarcando que além da participação da comunidade são necessárias lideranças comprometidas com o novo modo de gerenciamento para que a gestão democrática se torne uma realidade. Compreendemos ser essa uma estratégia para cooptar o potencial transformador da gestão democrática. Em vez de ser um processo genuíno de empoderamento da comunidade escolar e de compartilhamento do poder dentro da instituição, a gestão democrática corre o risco de ser reduzida a um novo arranjo técnico para otimizar o funcionamento da escola sem, contudo, alterar as relações de poder subjacentes.

A gestão democrática, em sua essência, carrega um potencial de disputa hegemônica, pois implica a participação de diversos atores nas decisões da escola, questionando a tradicional verticalidade do poder. Ao tentar alinhar essa gestão democrática a um modo de gerenciamento, há o risco de que o potencial transformador que ela possui seja absorvido e neutralizado pela lógica dominante. O novo modo de gerenciamento pode, na prática, ser apenas uma forma atualizada de manter o controle e a direção da escola por determinados grupos, ainda que apresente um discurso de participação.

O destaque para lideranças comprometidas com esse novo modo de gerenciamento pode indicar a formação de intelectuais orgânicos a serviço de uma nova forma de controle, em vez de líderes que realmente representem e articulem os interesses da comunidade escolar em sua diversidade. Esses líderes comprometidos podem internalizar e disseminar a ideologia desse novo modo de gerenciamento, garantindo sua aceitação e implementação, ainda que não promovam, de fato, a gestão democrática. Nessa perspectiva, o foco se desloca das relações de força e da necessidade de construir um consenso genuíno para a implementação de técnicas e procedimentos próprios do modelo gerencial.

Em suma, um olhar crítico reside no alerta de que a tentativa de conciliar a gestão democrática com um modo de gerenciamento pode ser ocasionar o esvaziamento do potencial emancipatório da gestão democrática, reduzindo-a a uma ferramenta administrativa que não altera as estruturas de poder existentes.

O novo modo de gerenciamento e o modelo de gestão gerencial são termos diferentes para designar um mesmo conjunto de características, de forma que a convergência dos termos reflete uma tendência de adotar uma lógica de gestão inspirada no setor empresarial, buscando incorporar princípios de eficiência, produtividade e resultados. Essa ideia é reforçada por Araújo e Castro (2011),

Para a implementação dessa **nova forma de gerenciamento** do setor público, os países passaram a utilizar estratégias de gestão que tinham como referência, o modelo empresarial, e se baseavam em critérios de eficiência, de eficácia e de produtividade (Araújo; Castro, 2011, p. 83, grifo nosso).

Nas contribuições da literatura abordada no Capítulo 1, os autores, ao tratarem da gestão gerencial, explicitam ideias na mesma linha de compreensão da citação acima. É o caso de Santiago e Lima (2011, p.37) que caracterizam a gestão gerencial com

[...] graus elevados de **eficiência, eficácia e produtividade**, primando por normativas de desconcentração da produção, financiamento e oferta das políticas

sociais e centralização de sua avaliação e controle” (Santiago; Lima, 2011, p. 37. Grifo nosso).

Para Cabral Neto e Castro (2007), o novo modo de gerenciamento promove um ressignificado de termos como autonomia, descentralização e participação, subtraindo-lhes o sentido político. Para os autores, a autonomia é vista “como consentimento para construir, na escola, uma cultura de organização de origem empresarial”, a descentralização por sua vez é “caracterizada como desconcentração de responsabilidades e não redistribuição de poder”; e a participação passa a ser entendida “essencialmente como uma técnica de gestão e, portanto, um fator de coesão de consenso” (Cabral Neto, Castro, 2007, p.43). Esse quadro acaba minando as possibilidades de debate e confronto de ideias.

Isso também pode ser percebido, quanto ao provimento do cargo de diretor escolar, quando a eleição de diretores é atrelada a critérios de mérito e desempenho. Veremos, a seguir, como o processo de provimento ao cargo de diretor está expresso nas iniciativas vinculadas ao Programa Escola Digna.

#### *5.3.1.2 Eleição de diretores*

Outro mecanismo de gestão que entrou em cena foi o processo de eleição para gestor escolar, requerendo a participação direta da comunidade na eleição, rompendo com o modelo de escolha por indicação. Em consonância com a Meta 20 do PEE-MA, ocorreu algo inédito na história da educação maranhense: o governo Flávio Dino, ao iniciar o seu primeiro mandato (2015-2018), regulamentou, por meio do Decreto nº 30.619/2015 e do Edital nº 3/2015 (Maranhão, 2015b, 2015c), o primeiro processo para seleção e eleição de gestores das escolas estaduais. A escolha, contudo, ocorreu associada a critérios técnicos e meritocráticos.

O processo envolvia a inscrição do candidato ao cargo de gestor escolar, contudo a inscrição poderia ser realizada apenas por quem atendesse aos critérios contidos no Edital nº 3/2015, que estabelecia que, após a inscrição, o candidato deveria se submeter ao processo de seleção, composto por quatro etapas, para finalmente participar do processo de eleição. As etapas da seleção envolviam: 1-Apresentação de Carta de intenção para exercício do cargo de gestão; 2-Exame de certificação via curso de formação, seguido de comprovação; 3-Consulta à comunidade escolar (o Decreto nº 30.619/2015 não esclarece sobre tal consulta) e 4-assinatura do Contrato de Gestão e do Termo de Aceite (Maranhão, 2015b).

Serra, Silva e Araújo (2022), ao estudarem a gestão escolar democrática no PEE-MA, destacaram que houve resistência por parte dos políticos, que viram o processo seletivo de gestores escolares como ameaça aos gestores que exerciam tal cargo por apadrinhamento.

No processo de preparação para a primeira experiência nas eleições, ocorreram 22 seminários temáticos sobre gestão, três videoconferências para esclarecimentos sobre o processo de eleição, além de dois encontros formativos destinados aos gestores e técnicos das 19 Unidades Regionais de Educação (Maranhão, 2015d).

A eleição de gestor escolar é um mecanismo de gestão democrática quando abre espaço para a tomada de decisões, alcançando uma forma de organização que elimina as relações competitivas, corporativas e autoritárias, diminuindo a hierarquização dos poderes de decisão, resgatando o espaço de debate, de diálogo no espaço público, não de forma aleatória, mas fundamentado na reflexão coletiva.

Contudo, no Maranhão, a eleição do gestor escolar, ao se fundamentar na Meta 20 do PEE-MA, deixa clara a associação entre eleição escolar e critérios técnicos de mérito e desempenho, evidenciando as marcas de uma gestão gerencial. Além disso, ao existir uma prova no processo de seleção, fica nítida a busca por um perfil de gestor baseado na eficiência, medida por teste padronizado. Essa prova, segundo o Decreto nº 30.619, é realizada com base nos conteúdos desenvolvidos nos cursos de formação, cuja participação do candidato é obrigatória e cuja bibliografia foi divulgada pela Secretaria de Estado de Educação (Maranhão, 2015b). Embora o processo de eleição envolva a comunidade, apresenta características que sugerem um reflexo sutil da hegemonia dominante, o que pode ser percebido em três pontos destacados a seguir:

1-No fato da SEDUC-MA definir unilateralmente as etapas da seleção, assim como a imposição de critérios e conteúdos a serem estudados nos cursos de formação obrigatórios e a bibliografia correspondente. Essa centralização da decisão retira da comunidade escolar a oportunidade de participar da escolha dos critérios considerados relevantes para a gestão de sua própria escola. Apesar de existir o momento de escuta à comunidade na terceira etapa da escolha do gestor, tal etapa não interfere na eliminação que pode ocorrer na etapa anterior. Assim, a seleção se baseia em um conhecimento técnico específico, determinado de cima para baixo.

2-O exame de certificação e a prova são de natureza classificatória e eliminatória podendo eliminar o candidato do processo de seleção e, consequentemente, da eleição. Esse quadro diminui as chances de a comunidade expressar a vontade coletiva e, em seu lugar, expressar os interesses dominantes internalizados e reproduzidos pelos membros da comunidade. A ênfase na prova como etapa da seleção faz parte da perspectiva gerencial, em que a eficiência pode ser quantificada por testes padronizados. Essa abordagem tende a marginalizar outras qualidades importantes para a gestão escolar, como a capacidade de

liderança, a sensibilidade às necessidades da comunidade, o conhecimento do contexto local e a habilidade de construir relações horizontais. Diante do exposto, compreendemos que a hegemonia dominante, possuindo uma visão gerencial e, portanto, influenciada por lógicas empresariais (Peroni, 2012; Santos 2021), pode encontrar ressonância nessa valorização da performance individual mensurável via prova.

3-O processo de seleção apresentado pode reproduzir a ideia de que apenas aqueles que internalizaram e reproduzem o conhecimento oficial são aptos a liderar, reforçando uma visão hierárquica da gestão. Ao determinar o que deve ser aprendido e avaliado nos cursos de formação e na prova, a SEDUC-MA influencia a própria concepção de bom gestor nos candidatos. A participação obrigatória nesses cursos e a necessidade de aprovação na prova podem levar à internalização de uma visão específica da gestão. Dessa forma, a escolha será entre candidatos que passaram por um filtro e foram moldados por um processo que não foi democraticamente construído. A "vontade coletiva" expressa na eleição pode, portanto, ser uma reprodução da ideologia dominante internalizada pelos candidatos ao longo do processo seletivo.

Nessa análise, recordamos que, para Gramsci (2001), os intelectuais orgânicos são aqueles ligados organicamente a uma classe social, articulando seus interesses e visões de mundo, assim possuem uma função diretiva, organizativa e, portanto, educativa. O gestor escolar eleito pode ser um intelectual orgânico da comunidade escolar, promovendo seus interesses e um projeto educativo emancipador. Contudo, compreendemos que, ao selecionar candidatos à eleição por mérito e desempenho, a participação da comunidade não alcança sua máxima expressão e o gestor eleito pode ser apenas um administrador ou representante de interesses externos à escola, distanciando-se da função de intelectual orgânico capaz de fomentar a transformação social através da educação.

Para Peroni e Flores (2014), a formação de grêmios, a eleição de gestores escolares, a participação em conselhos de escola são processos de aprendizagem da democracia, com retorno para a comunidade escolar e para a comunidade em geral, “ porque a participação exige um longo processo de construção no qual a gestão democrática é um fim, mas também um meio” (Peroni; Flores, 2014, p. 186).

Na participação dos atores nas diversas situações que envolvem decisões sociais para a coletividade podem ser estabelecidas novas bases sociais e políticas capazes de interferir e reverter os acordos administrativos, financeiros e pedagógicos determinados pela classe dominante.

Portanto, a materialização da gestão democrática depende da adoção de mecanismos que possibilitem o envolvimento da comunidade, destacando-se: trabalho coletivo, a eleição dos gestores, a elaboração do projeto político-pedagógico e a existência e funcionamento de órgãos colegiados, com destaque para o Conselho Escolar. Isso possibilita que a tomada de decisão seja socializada numa linha horizontal.

Como podemos notar, o Programa Escola Digna atrela características da gestão democrática a gestão gerencial, como indicado no processo de provimento ao cargo de diretor, quando associa eleição a critérios de mérito e desempenho e quando conjuga gestão democrática ao gerencialismo no Manual Orientador do Colegiado Escolar.

### *5.3.1.3 Gestão, Educação e Ideb*

O Plano Mais Ideb foi estabelecido no governo Flávio Dino a partir da Portaria nº 405, de 06 de março de 2017, e compreende um conjunto de ações estratégicas com vistas à qualidade da aprendizagem dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática, contemplando todas as escolas estaduais de Ensino Médio, por meio de formação continuada ministrada aos professores pela SEDUC-MA.

O Plano Mais Ideb visava contribuir para o alcance de metas estabelecidas pelo INEP, por meio do Ideb, e se alinha ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, que estabelece, em seu Artigo 3º, que “a qualidade da Educação Básica será aferida objetivamente, com base no Ideb, calculado e divulgado periodicamente pelo INEP” (Brasil, 2007b).

Como o Plano foi organizado? O Comitê Mais Ideb, instituído pela Portaria nº 405, estabeleceu grupo colegiado de caráter consultivo, deliberativo, propositivo de assessoramento e acompanhamento das ações e questões inerentes ao Ideb no Maranhão. O Comitê Mais Ideb apresentava uma estrutura dividida em presidência e grupos de trabalho, divididos em quatro subgrupos, conforme a descrição a seguir (Maranhão, 2017d):

O Grupo 1 - Formação Pedagógica que tinha a incumbência do desenvolvimento de atividades de formação continuada de professores da rede estadual, elaboração de relatórios das atividades realizadas, assessoramento às escolas quanto ao trabalho dos docentes e a realização de estudos referentes à formação docente para favorecer a reflexão e a busca pelos índices educacionais da rede estadual.

O Grupo 2 - Gestão Educacional que, de acordo com o Artigo 12 da Portaria 405, tinha como atribuição:

- I – Desenvolver ações de valorização do trabalho pedagógico desenvolvido nas escolas;
- II – Dar suporte aos demais Grupos de Trabalho na realização das ações vinculadas ao aprimoramento do IDEB da rede;
- III – Orientar os gestores com relação ao preenchimento do Censo Escolar;
- IV – Realizar visitas de acompanhamento às escolas com elevadas taxas de reaprovação e abandono;
- V – Realizar estudos e eventos relacionados à área da gestão que viabilizem a reflexão e busca da melhoria dos índices educacionais da rede (Maranhão, 2017d, p. 58).

O Grupo 3 - Currículo que tinha a competência de realizar estudos voltados ao campo do currículo, realizar debates com a comunidade escolar com foco nos índices educacionais, bem como discutir a organização do currículo e a realização de estudos e eventos para maior rendimento do aluno e melhoria dos índices educacionais.

O Grupo 4 - Avaliação que, por fim, tinha a incumbência de:

- I – Acompanhar as taxas de rendimento e as metas das escolas que integram a rede estadual de ensino;
- II – Incitar a atualização frequente dos dados de rendimento e aprendizagem dos alunos no Sistema Integrado de Administração das Escolas Públicas – SIAEP;
- III – Elaborar e aplicar simulados a serem aplicados nas turmas da avaliação nacional/IDEB;
- IV – Promover a reflexão acerca dos índices apresentados pela rede e debater estratégias para melhorá-los;
- V – Relacionar as escolas e servidores a serem contemplados com o 'Incentivo ao cumprimento de metas do IDEB';
- VI – Realizar estudos e eventos relacionados à área da avaliação que viabilizem a reflexão e busca da melhoria dos índices educacionais da rede (Maranhão, 2017d, p.43).

Esses grupos de trabalho planejavam, executavam e gerenciavam as rotinas do Comitê Mais Ideb. Essa estrutura com presidência e quatro grupos de trabalho (Formação Pedagógica, Gestão Educacional, Currículo e Avaliação), revela uma organização multifacetada para abordar a melhoria dos índices educacionais no Maranhão. De forma crítica é possível identificar as estratégias para moldar as práticas e o pensamento no sistema educacional maranhense.

O Grupo 1 - Formação Pedagógica é central para a disseminação e internalização da visão educacional hegemônica. Ao incumbir-se do desenvolvimento de formação continuada, assessoramento e estudos sobre a formação docente, ele atua diretamente na moldagem dos professores. Assim, além de aprimorar habilidades, busca garantir que a prática pedagógica esteja alinhada aos índices educacionais da rede estadual. Isso transforma os docentes em instrumento para reproduzir os métodos e a visão que o programa preconiza, consolidando o consenso e a legitimidade das metas estabelecidas.

O Grupo 2 - Gestão Educacional atua como um eixo central de controle e racionalização dentro da estrutura do programa, sendo essencial para a concretização de uma visão gerencial da educação. Ele se encarrega de valorizar o trabalho pedagógico de forma direcionada, oferecer suporte estratégico aos demais grupos, orientar o preenchimento de dados e intervir em escolas com baixo desempenho.

Esse grupo assegura a conformidade às metas e aos indicadores definidos. Suas ações, embora apresentadas como busca pela melhoria, revelam um mecanismo de supervisão rigorosa e intervenção direta, garantindo que a prática educacional se alinhe à hegemonia estabelecida, priorizando resultados quantificáveis.

O Grupo 3 - Currículo, apesar de sua aparente abertura a debates com a comunidade escolar, opera dentro de uma moldura pré-definida pela lógica hegemônica do Ideb. Sua competência de realizar estudos e discussões sobre a organização curricular está intrinsecamente vinculada ao foco nos índices educacionais e à melhoria do rendimento do aluno. Isso sugere que o currículo não é visto como um espaço de construção autônoma de conhecimento ou de reflexão crítica, mas sim como uma ferramenta instrumental a ser ajustada para otimizar os resultados mensuráveis do programa.

O Grupo 4 - Avaliação revela um foco na quantificação, monitoramento e recompensa do desempenho. Ao acompanhar taxas de rendimento e metas (I), incitar a atualização de dados no SIAEP (II) e elaborar simulados para avaliações nacionais (III), assegura que a lógica da performance e da aferição externa permeie todas as ações pedagógicas.

A reflexão e o debate de estratégias para melhoria dos índices (IV e VI) não são abertos a questionamentos sobre a validade ou abrangência desses índices, mas sim direcionados à otimização dos resultados esperados. O ponto mais crítico é sua responsabilidade em relacionar escolas e servidores para o incentivo ao cumprimento de metas do Ideb (V). Isso transforma a avaliação em questão central e instrumento de meritocracia, que não apenas mede, mas também distribui prêmios e, por extensão, status e reconhecimento, reforçando a adesão à política e naturalizando as desigualdades como simples resultados de desempenho.

Vale lembrar que o Ideb é uma medida de eficácia do sistema educacional brasileiro que considera o resultado de dois conceitos para avaliar a qualidade da educação: medida de desempenho por meio de provas padronizadas aplicadas em larga escala e fluxo escolar com os índices de aprovação coletados do Censo Escolar, que é realizado todos os anos.

Em síntese, o Programa Escola Digna, embora promova a colaboração interfederativa e a participação via Grêmios Estudantis e Conselhos Escolares como pilares da gestão

democrática, revela uma tensão subjacente com princípios da gestão gerencial. A análise das dimensões pedagógica, administrativa e financeira, bem como dos mecanismos de eleição de diretores e fortalecimento dos conselhos, sugere que a autonomia e a participação, por vezes, são instrumentalizadas para o alcance de metas predefinidas e para a otimização de processos. Isso aponta para a complexidade das políticas públicas no campo educacional, em que a busca por eficiência e resultados pode sutilmente reconfigurar a dinâmica do poder e a natureza da participação na comunidade escolar.

### **5.3.2 A gestão na Política Educacional Escola Digna**

Como já mencionado, diante do considerado resultado exitoso do Programa Escola Digna houve a ampliação/alteração das diretrizes e ações desse Programa, que foi transformado em Política Educacional Escola Digna, por meio da Lei nº 10.995, que em seu Artigo 2º, instituiu como princípios dessa Política:

- I- Liberdade de pensamento e manifestação no ambiente escolar;
- II- Gestão democrática na educação pública;
- III-Valorização dos profissionais da educação;
- IV- Respeito aos direitos humanos e à sustentabilidade socioambiental;
- V-Articulação, colaboração e cooperação institucional entre as redes públicas de ensino (Maranhão 2019d).

Reafirma-se, assim, o princípio da gestão democrática, presente na Constituição Federal, na LDB, no PNE 2011-2011, no PNE 2014-2024.

Dentre as ações para a gestão nessa Política, ocorreu o estabelecimento de diretrizes para a efetivação da Política de Educação Integral quais sejam,

- a) os Centros de Educação Integral são unidades escolares públicas, estruturadas pedagógica e administrativamente com o objetivo de atender aos estudantes em regime de tempo integral;
- b) para efeito de definição de sua estrutura organizacional, os Centros de Educação Integral serão considerados escolas de grande porte, independentemente do número de alunos matriculados;
- c) a estrutura administrativa dos Centros de Educação Integral será composta por 01 (um) Gestor-Geral, 02 (dois) Gestores Auxiliares, um com função administrativo-financeira e outro com função pedagógica;
- d) o Gestor-Geral e os Gestores Auxiliares serão selecionados por meio de processo seletivo interno simplificado e os designados assinarão contrato de gestão específico, que atenda às diretrizes da educação integral;
- e) os profissionais que atuarão no Centro de Educação Integral serão avaliados, anualmente, por meio de instrumento próprio, elaborado a partir das metas estabelecidas no contrato de gestão;
- f) o quadro de docentes dos Centros de Educação Integral será formado, preferencialmente, por servidores do Subgrupo Magistério, ocupantes de 02 (dois) cargos de 20 (vinte) horas semanais ou por servidores ocupantes de 01(um) cargo de

40 (quarenta) horas semanais, que se submeterão às diretrizes da educação integral (Maranhão, 2019d).

Damos destaque à diretriz “c” que aborda uma estrutura administrativa com um gestor geral e dois gestores auxiliares. Essa especialização de funções é uma característica da gestão gerencial, buscando maior eficiência na execução de tarefas e clareza nas responsabilidades.

Também chamamos a atenção para as diretrizes “d” e “e”, elas reforçam o caráter gerencial, pois a seleção por processo seletivo interno simplificado e a assinatura de um contrato de gestão específico para os gestores, somados à avaliação anual dos profissionais com base em metas, indicam um forte foco em prestação de contas, desempenho e resultados. Isso é típico de modelos de gestão pública, que buscam aprimorar a efetividade e a eficiência por meio da responsabilização individual e coletiva por metas predefinidas.

Outro ponto inserido na Política Educacional Escola Digna é o fato de que a lei estabelece que o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do estado do Maranhão deve ser implantado pela SEDUC-MA.

Com a Política Educacional Escola Digna, algumas ações para a gestão da Educação Básica foram desenvolvidas, o que possibilitou apreender melhor o modo como essa Política foi sendo estabelecida no Maranhão no que concerne às práticas da referida gestão. Segundo o Artigo 3º da Lei nº 10.995, as ações envolvem,

- III - fortalecimento da gestão escolar democrática da educação pública por meio do desenvolvimento de um modelo de *gestão para resultados* na aprendizagem, a ser instituído por Decreto do Poder Executivo;
- IV - qualificação das práticas e rotinas pedagógicas, por meio da formação continuada dos profissionais das redes municipais e estadual de educação;
- V - valorização dos profissionais da educação;
- VI - participação direta da comunidade escolar na eleição dos gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses;
- IX - fomento à melhoria dos indicadores educacionais do Estado do Maranhão, por meio do desenvolvimento do Programa 'Mais IDEB', a ser regulamentado por Decreto do Poder Executivo.
- X - indução à melhoria do desempenho, por meio da concessão de bolsas, premiação e reconhecimento das experiências exitosas;
- XI - promoção da colaboração horizontal e da cooperação com as instituições educacionais e outras agências públicas e privadas, por meio de parcerias;
- XII - realização de avaliação institucional com os profissionais da educação. (Maranhão, 2019d).

Diferentemente do Programa Escola Digna, a Política Educacional Escola Digna apresenta, dentre suas ações para a gestão da educação, a ideia de que esta deveria acontecer por meio de uma gestão democrática voltada para resultados na aprendizagem, ressignificando-a, uma vez que as ações apresentadas acima têm como fim maior a busca por

desempenho e resultados educacionais, com uma concepção de gestão gerencial de cunho neoliberal.

A Política Educacional Escola Digna, conforme delineada nas ações postas no Artigo 3º, apresenta a incorporação de características da gestão democrática, como a eleição de gestores e a avaliação institucional com os profissionais da educação, uma avaliação que se constitui como ferramenta importante por buscar o envolvimento dos profissionais que atuam diretamente no cotidiano escolar, na identificação de pontos fortes, fragilidades e na proposição de melhorias. Ao mesmo tempo, busca a melhoria dos resultados de aprendizagem através de um modelo de gestão para resultados e de programas específicos como o "Mais Ideb", que, conforme veremos mais à frente, apresentam características de gestão gerencial.

Pontuamos também que os itens III, VI, IX, X, XI e XII trazem características da gestão gerencial ao destacarem o fortalecimento da gestão democrática por meio do desenvolvimento de um modelo de gestão por resultado; eleição de gestores associada a critérios técnicos de mérito e desempenho; melhoria dos indicadores educacionais por meio do Ideb, indução à melhoria do desempenho de concessão de bolsas e premiações, cooperação com agências públicas e privadas por meio de parcerias e a realização de avaliação institucional com os profissionais atuantes na educação.

Convém destacar que o estado do Ceará pavimentou o caminho para a gestão por resultado seguido pelos estados de Pernambuco e Espírito Santo. Contudo, o Maranhão foi pioneiro em nomear e formalizar a fusão entre gestão democrática e a buscar por resultados resultando na gestão democrática por resultados.

Observando o exposto existe uma tensão entre esses dois modelos democrático e gerencial. A gestão democrática não é apenas um modelo administrativo, ela é, antes de tudo, um princípio constitucional que busca romper com estruturas de poder hierárquicas e autoritárias. Ao defender a participação ativa e efetiva de todos os envolvidos nos processos de decisão, ela se torna um instrumento poderoso para a emancipação humana.

Gramsci, ao analisar o Estado e a sociedade civil, compreendia que a hegemonia é constantemente disputada. A incorporação de elementos da gestão gerencial dentro de um quadro que se propõe democrático pode ser vista como uma estratégia de assimilação e redefinição de conceitos. Entendemos que, por um lado, a meritocracia e a busca por resultados podem ser apresentadas como formas de modernização e eficiência, buscando o consenso em torno de uma lógica que, em última instância, pode fortalecer a hegemonia do grupo dominante. Por outro lado, a persistência de elementos da gestão democrática pode ser

um terreno de disputa, no qual os sujeitos envolvidos podem buscar reverter a lógica puramente gerencial em prol de uma educação mais equitativa e emancipatória.

Os termos gestão democrática e hegemonia estão presentes em nossa análise. E como a gestão democrática se conecta à hegemonia? Se conecta quando pensamos na hegemonia da classe trabalhadora. Já dissemos, em outro momento, que hegemonia não é apenas a dominação pelo uso da força, mas também a capacidade de liderança moral e intelectual de uma classe social em construir um consenso em torno de seus valores e de sua visão de mundo. A classe trabalhadora, para conquistar sua emancipação e, consequentemente, transformar a sociedade, precisa ser capaz de produzir e disseminar sua própria cultura, seus próprios valores e suas próprias formas de organização.

É nesse contexto que a gestão democrática desempenha um papel crucial, principalmente porque uma de suas finalidades, de acordo com Paro (2007, 2016), é transformar o sistema de autoridade que se desenvolve dentro de uma estrutura de poder, bem como criar condições que tornem possível a transformação social. Assim, ao promover a participação, auto-organização e a autodeterminação nos espaços sociais, como as instituições de ensino, ela capacita a classe trabalhadora a desenvolver seus próprios intelectuais. A participação em processos democráticos de gestão forma líderes, pensadores e articuladores.

A gestão democrática capacita a construir consensos e alianças, pois a prática democrática de debate e deliberação permite que diferentes setores da classe trabalhadora construam plataformas comuns, superando divergências e fortalecendo a unidade.

Ao vivenciar a gestão democrática, os indivíduos percebem que as decisões não precisam vir de cima, mas podem ser construídas coletivamente. Isso fortalece a confiança na capacidade da classe trabalhadora, capacitando os indivíduos a pensar e agir coletivamente, bem como a forjar as ferramentas necessárias para que a classe trabalhadora construa sua própria hegemonia, por meio de uma educação que contribua para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária.

Gramsci falava sobre a importância da "guerra de posições" na sociedade civil, na qual diferentes forças disputam espaços e sentidos. A Política Educacional Escola Digna, ao combinar características aparentemente opostas, pode ser um exemplo dessa guerra de posições. A gestão gerencial, com sua ênfase nos resultados e na meritocracia, pode representar uma tentativa de cooptar ou redefinir a participação democrática, direcionando-a para metas predefinidas e mensuráveis, o que seria uma forma de "passivizar" a ação dos sujeitos.

A Política Educacional para a Escola Digna reafirma a atuação e a atribuição do CEE/MA; a constituição do Colegiado Escolar, conforme o Manual Orientador do Colegiado Escolar; o processo de provimento ao cargo de diretor escolar, ambos conforme o Programa Escola Digna.

Por meio da Secretaria Estadual de Educação, o governo Flávio Dino, criou o Programa Mais Grêmios com o intuito de incentivar a participação estudantil na gestão escolar da rede pública estadual. O Programa Mais Grêmio, um dos programas ligados à Política Educacional Escola Digna, lançou uma Cartilha de Orientação explicando o que é o Grêmio Estudantil, por que ele deve ser criado e quais são os passos necessários para sua implementação. Além disso, a Cartilha menciona como deve ser a atuação do Grêmio Estudantil, quais diretorias o compõem e as atividades a serem desenvolvidas por elas.

Nas palavras do Secretário Felipe Camarão, apresentadas na referida Cartilha de Orientação, o “Grêmio Estudantil tem um papel fundamental, pois fomenta a inserção social do estudante e sua participação ativa em diversos espaços e na luta por uma educação de qualidade para todos” (Maranhão, 2020a, p.3).

Outro ponto inserido na Política Educacional Escola Digna é o fato de que a lei estabelece que o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Maranhão (SEAMA) deve ser implantado pela Secretaria de Estado da Educação. Além disso, essa Política institui o Prêmio Escola Digna e a Bolsa-Auxílio Educacional, por meio da Lei nº 11.515, de 29 de julho de 2021 e passa a contemplar premiações e a concessão de Bolsa de Auxílio Educacional.

Em 2019, o Plano Mais Ideb foi transformado no Programa Mais Ideb pela Portaria nº 814, de 21 de março de 2019, que também instituiu o Prêmio Mais Ideb para estudantes, professores e gestores escolares, tanto do Ensino Fundamental quanto do Ensino Médio. Em março do mesmo ano, foi lançada a Portaria 1006, de 18 de junho de 2019, que dispõe sobre o mesmo assunto da Portaria anterior, contudo, o Prêmio Mais Ideb passou a ser destinado aos estudantes, professores e gestores das Unidades Plenas do IEMA. Ficou estabelecido que o desenvolvimento do Programa Mais Ideb aconteceria por meio da implementação das seguintes ações:

- I.formação dos profissionais da educação;
- II.acompanhamento técnico-pedagógico dos indicadores de aprendizagem;
- III.implementação de tecnologia de gestão educacional;
- IV.realização de simulados e aulões – inclusive nas férias escolares;
- V.mobilização da comunidade escolar para a implantação de ações didático-pedagógicas focadas na aprendizagem;

VI.premiação e reconhecimento das experiências exitosas (Maranhão, 2019e; 2019f).

O Programa Mais Ideb, através das ações descritas, evidencia uma concepção de gestão educacional predominantemente gerencial, pautada na lógica da eficiência e dos resultados mensuráveis. Essa abordagem busca padronizar processos, otimizar recursos e controlar o desempenho de forma centralizada, utilizando indicadores e metas para direcionar as práticas pedagógicas, além de mobilizar a participação da comunidade nesse sentido. Desse modo, a premiação e o reconhecimento funcionam como mecanismos de incentivo à conformidade e de legitimação da hegemonia estatal no campo educacional, reforçando uma visão de qualidade atrelada a indicadores externos e à competitividade.

Nesse cenário qual o objetivo do Programa Mais IDEB? É fomentar a qualidade da educação básica da rede estadual de ensino: Art. 2º. O Programa Mais IDEB tem como objetivo fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades das escolas públicas da rede estadual de ensino, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem dos estudantes, de modo a favorecer a elevação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), em conformidade com a meta 8 do Plano Estadual de Educação, bem como àqueles definidos pelo Sistema Estadual de Avaliação do Maranhão (SEAMA) (Maranhão, 2019e; 2019f).

Observe que o Artigo acima associa a qualidade da Educação Básica à elevação do Ideb em conformidade com a meta 8 do PEE/MA e com os itens definidos no SEAMA. Lembrando que a meta 8 do PEE/MA trata exatamente de atingir as metas do Ideb para a Educação Básica do Maranhão, que está em consonância com o PNE (2014-2024).

Pereira (2023, p.69), ao pesquisar sobre o Ideb no estabelecimento de políticas regulatórias no Ensino Médio da rede estadual de ensino do Maranhão, explica que existem plataformas específicas para a divulgação dos resultados das avaliações. Dessa maneira, as Secretarias de Educação da Rede Estadual e Municipal de Educação do Maranhão, as Unidades Regionais de Educação e as escolas têm acessos aos dados, no seu campo de atuação. Assim, a “secretaria tem acesso aos dados de toda a rede, as Unidades Regionais acessam os dados das escolas sob sua circunscrição e as escolas têm acesso aos resultados das suas turmas e estudantes” (Pereira, 2023, p. 71).

Contudo, a autora afirma que não há menção à análise dos fatores internos e externos que podem interferir nos resultados apresentados pelas instituições, como se os resultados apresentados nas avaliações, por si só, dessem conta de toda a realidade na qual os alunos estão inseridos.

E o SEAMA, do que se trata? Constitui-se instrumento de avaliação externa adotado pela Rede Estadual de Ensino e pelos municípios que aderiram ao Pacto pelo Fortalecimento

da Aprendizagem. A implantação do SEAMA ocorreu em 2019, contemplando Língua Portuguesa e Matemática no 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e na 3ª série do Ensino Médio por meio de duas avaliações anuais (primeiro e segundo semestre) junto às escolas da rede estadual e municipal. Para o início do processo de avaliação, foi firmado um contrato entre a SEDUC-MA e a Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) incumbida de elaborar, distribuir, coletar e processar os dados das avaliações por meio do Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAED).

O SEAMA encontra respaldo no PEE-MA, que, na estratégia 8.31 de sua meta 8, estabelece a implantação do Sistema Estadual de Avaliação da Educação Básica, em regime de colaboração com os municípios. Em harmonia também com o PNE 2014-2024, o objetivo é atingir as metas do Ideb no Ensino Fundamental e no Ensino Médio.

Compreendemos ser esse um tipo de contrato voltado à operacionalização de avaliações com um viés mercadológico. A esse respeito, Perboni, Militão e Di Giorgi (2019, p. 20) comentam que,

[...]empresas e fundações são responsáveis pela operacionalização das avaliações nos sistemas estaduais, constituindo um 'mercado das avaliações', seja no âmbito do controle dos processos que adquire uma lógica privada, seja no controle da expertise para implementação das avaliações que também estão fora do controle da gestão dos sistemas de ensino.

O SEAMA havia sido estabelecido no Artigo 4º da Lei 10.955/2019 com a seguinte redação: “[...] Art. 4º. A Secretaria de Estado da Educação deve implantar o Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão, podendo esse ser oferecido, em regime de colaboração, para as redes municipais” (Maranhão, 2019d, s/p).

O Programa Mais Ideb ao focar na elevação do Ideb e no SEAMA com foco no desempenho, apresenta as marcas da gestão educacional gerencial, uma vez que a realização de avaliação com foco no desempenho se constitui característica desse modelo de gestão (Castro, 2008). Esse cenário contribui para fortalecer a responsabilização dos atores escolares no alcance da eficiência, eficácia e produtividade das instituições de ensino (Santiago, Lima, 2011).

Entendemos que o SEAMA, enquanto sistema de avaliação externa, é uma iniciativa de cunho regulatório, influenciada pelo SAEB e pelo Ideb, e dela decorrem outras iniciativas regulatórias como o Prêmio Mais Ideb, o Prêmio Escola Digna e o Selo Prefeito da Educação. Faremos destaque ao Prêmio Mais Ideb e ao Prêmio Escola Digna, tendo em vista ser o Ideb considerado uma ferramenta do Governo Federal para o monitoramento da qualidade de

ensino nos entes federados, conforme já indicado na Portaria nº 405, de 2 de março de 2017 (Maranhão, 2017e).

O governo Flávio Dino, ao adotar metas e estratégias nacionais como o Ideb, busca consolidar uma visão de educação que se alinhe com as diretrizes do Estado nacional. A implementação de políticas como o Prêmio Mais Ideb e o Prêmio Escola Digna, que derivam do SEAMA, reforça o papel do Estado como agente fiscalizador e controlador. Essa função regulatória se manifesta na determinação das formas de trabalho das instituições de ensino, na imposição de metas e na busca pela maximização dos resultados. Dessa maneira, entendemos que o controle e a padronização das práticas pedagógicas podem limitar a autonomia das escolas e a diversidade de abordagens educacionais.

Podemos analisar ainda que a cultura da avaliação, metas e maximização dos resultados, podem contribuir com a criação de uma hegemonia cultural dentro da área da educação, pois o valor atribuído ao desempenho, aos resultados alcançados e à eficiência na realização de tarefas e objetivos se tornam os valores dominantes.

A ênfase na avaliação externa e no desempenho pode gerar uma pressão por resultados quantitativos. Essa pressão pode levar a práticas pedagógicas que priorizam o ensinar para aprovação no teste, em detrimento de uma formação integral dos estudantes.

O Prêmio Mais Ideb, instituído pela Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019, consiste em uma forma estratégica do governo Flávio Dino para premiar escolas, gestores, professores e estudantes mediante os resultados nas avaliações do SEAMA e do SAEB. Para esse fim, tal Portaria estabelece no Artigo 5º:

Art. 5º. Fica instituído o Prêmio Mais IDEB, destinado à premiação pecuniária dos estudantes, professores e gestores das escolas públicas estaduais, com base no resultado de desempenho expresso pelo Índice de Desempenho Escolar do Maranhão, calculado pelo Sistema de Avaliação da Aprendizagem do Estado do Maranhão – SEAMA e/ou Simulados realizados no âmbito do Programa Mais IDEB.

Parágrafo único. O Índice de Desempenho Escolar do Maranhão será devidamente descrito por meio de ato específico emitido do Secretário de Estado da Educação (Maranhão, 2019e).

Observa-se, pelo exposto, que há um enfoque meritocrático na concessão dos benefícios em forma de prêmios, especialmente por tomar como base o resultado por desempenho. O processo de premiação ocorreu na edição somativa, ou seja, a segunda avaliação de 2019 do SEAMA. As premiações variavam conforme a categoria: professor, gestor escolar ou aluno, conforme descrito abaixo:

- Estudante – premiação para estudante com melhor desempenho, atendendo aos seguintes critérios: participação no SAEB; 90% de frequência nas atividades escolares; participação em todos os simulados organizados no âmbito do Programa Mais Ideb, é o caso do SEAMA (Maranhão, 2019e).
- Professor – a exigência consistia em assiduidade mínima de 98% na escola; cumprimento integral da carga-horária dos períodos letivos finalizados; conclusão e encerramento dos lançamentos no SIAEP dos períodos finalizados; participação em 100% das ações desenvolvidas no âmbito do Programa Mais Ideb; participação de, no mínimo, 90% dos estudantes das respectivas turmas na Prova Brasil (Maranhão, 2019e).
- Gestor escolar – gestores escolares com melhor desempenho, que atendam aos seguintes requisitos: realização de 100% das atividades previstas no Programa Mais Ideb; participação de, no mínimo, 90% dos estudantes nas avaliações do SEAMA e dos Simulados; participação de, no mínimo, 90% dos estudantes da escola na Prova Brasil (Maranhão, 2019e).

Olhando rapidamente, o Programa Mais Ideb e seus critérios de premiação para estudantes, professores e gestores parecem ser uma iniciativa louvável em prol da melhoria da educação. Contudo, Gramsci nos convidaria a ir além dessa aparência e a questionar: quais os interesses por trás da definição dos critérios de qualidade e melhor desempenho?

Do ponto de vista gramsciano, as políticas educacionais, como o Mais Ideb, não são neutras. Elas são parte de um complexo processo de construção da hegemonia, onde a classe que domina busca obter o consenso das classes subalternas para sua visão de mundo e seus objetivos.

Os critérios do prêmio - participação no SAEB/Prova Brasil, frequência, assiduidade, cumprimento de lançamentos no SIAEP - são indicadores de uma concepção específica de educação e de sucesso escolar, que não carrega em si uma verdade absoluta, mas sim de uma produção ideológica. Essa concepção molda o que se entende por bom estudante, bom professor e bom gestor e, ao premiar quem se alinha a esses critérios, o Estado, representando a classe dominante, busca legitimar e naturalizar essa visão. Trata-se de uma forma de disciplinar a prática educacional e alinhar as ações dos indivíduos aos objetivos macro estabelecidos por essa hegemonia.

Compreendemos que os intelectuais orgânicos desse cenário, professores e gestores escolares, quando cumprem integralmente as exigências do programa (100% das ações, 98% de assiduidade, lançamentos no SIAEP), tornam-se agentes de transmissão e implementação dessa política curricular. Eles não estão apenas ensinando conteúdo, estão internalizando e

replicando uma racionalidade pedagógica e administrativa que serve aos objetivos da classe que detêm a hegemonia.

A premiação atua como um incentivo para que se tornem intelectuais orgânicos da política educacional vigente, ajudando a construir o consenso em torno dela entre os estudantes e a comunidade escolar. Um programa de qualidade, sob a ótica gramsciana, também precisaria fomentar a capacidade dos educadores de questionar, debater e co-construir os rumos da educação, e não apenas de executar as diretrizes.

Podemos dizer, sob uma lente gramsciana, que o Prêmio Mais Ideb não é apenas um programa de incentivo, mas uma ferramenta complexa que opera na manutenção da hegemonia da classe que domina. Ele busca alinhar as práticas e as mentalidades de estudantes, professores e gestores aos objetivos definidos, incentivando a conformidade e a produção de intelectuais orgânicos que sustentem essa visão.

Não é nosso objetivo discutir o conceito de qualidade, contudo, pontuamos que a definição de qualidade é formada de acordo com a perspectiva que a norteia. Assim, em uma perspectiva neoliberal e da gestão gerencial, “o conceito de educação de qualidade segue parâmetros tipicamente mercadológicos e, atual e frequentemente está associado a métodos de avaliação padronizados” (Cardoso, Ferreira, 2021, p.375). Já na gestão democrática, a qualidade está associada à formação para cidadania, à construção de uma consciência crítica em prol da emancipação e transformação social (Alves, 2015).

Considerando os programas mencionados, percebemos que na gestão educacional do Maranhão no entretempo 2015-2022 está presente a meritocracia, a busca por desempenho, a premiação e programa de incentivo, sendo essas características da gestão gerencial (Peroni, 2012; Santos, 2021). Esse modelo de gestão acaba acentuando o caráter controlador do Estado.

Uma educação cuja qualidade está associada a questões meritocráticas vai produzir e transmitir valores que não estão a favor da emancipação humana, mas do individualismo e da competição na busca do atingimento de metas, em um processo de legitimação dos interesses da classe dominante, sendo essa a alternativa considerada válida para a gestão da sociedade (Mésaros, 2005).

A educação no que tange ao processo de aprendizagem precisa ser vista em uma abrangência que dela não se dissocia. Existem dimensões extrínsecas que envolvem as condições de vida dos mais necessitados e que não podem ser ignoradas. Nessa linha de compreensão, Dourado (2007, p.14) faz uma importante análise, pontuando que

A definição e compreensão teórica conceitual e a análise da situação escolar em termos de Qualidade da Educação não pode deixar de considerar as dimensões extrínsecas ou extraescolares que permeiam tal temática. Essas dimensões dizem respeito às múltiplas determinações e às possibilidades de superação das condições de vida das camadas sociais menos favorecidas e assistidas. Estudos e pesquisas mostram que as dimensões extraescolares afetam sobremaneira os processos educativos e os resultados escolares em termos de uma aprendizagem mais significativa, daí porque tais dimensões não podem ser desprezadas se queremos efetivamente produzir uma educação de qualidade para todos.

Cada contexto escolar tem uma heterogeneidade que lhe é própria. Os aspectos culturais e o nível socioeconômico não seguem uma constância, não é o mesmo entre escolas, nem entre alunos de uma mesma instituição. Essa realidade não pode ser desconsiderada, pois incide sobre o rendimento escolar, frequência e mesmo sobre a autoestima dos alunos (Dourado, 2007).

Podemos dizer ainda que o Prêmio Mais Ideb, ao premiar escolas, gestores, professores e estudantes com base nos resultados do SEAMA e SAEB, demonstra um forte enfoque na meritocracia. Dessa forma, a meritocracia pode ser usada a favor da construção/manutenção de uma hegemonia, ao promover a ideia de que o sucesso é resultado exclusivo do esforço individual, mascarando as desigualdades estruturais existentes.

A valorização do desempenho individual, característica da gestão gerencial, alinha-se aos princípios do neoliberalismo, que enfatiza a competição e a responsabilização individual. Isso cria um ambiente em que a educação é vista como um mercado, no qual as escolas competem por recursos e reconhecimento, podendo gerar uma cultura de competição que prejudica a colaboração e a troca de experiências entre os profissionais da educação.

A gestão educacional no Maranhão, ao adotar uma postura gerencial, com sua ênfase em metas, resultados e avaliação de desempenho, se torna um instrumento do Estado para moldar a educação de acordo com os princípios do neoliberalismo. O Prêmio Mais Ideb, implementado durante o governo Flávio Dino, reflete a forte influência da gestão gerencial e do neoliberalismo na política educacional, tendo a meritocracia como pilar central desse programa. Desse modo, a abordagem da gestão gerencial, operada pelo Estado ampliado, trabalha para moldar a educação conforme os preceitos neoliberais.

Em Gramsci, compreendemos que a hegemonia de uma classe não é eterna e existem forças de resistência. Os professores, gestores e alunos podem resistir à padronização do ensino e à cultura da competição, buscando construir uma educação mais justa e democrática.

Por que dizemos Estado ampliado? Como vimos na Introdução deste estudo, em Gramsci, o Estado compreende a sociedade política (estado no sentido estrito, governo, parlamento, exército, polícia, todo o aparato estatal) e a sociedade civil (escolas, igrejas,

conselhos, sindicatos, partidos políticos, meios de comunicação e demais instituições e organizações privadas que podem exercer influência ideológica e cultural).

Trazendo para a realidade maranhense, o governo Flávio Dino, através da SEDUC-MA (um órgão do Estado em sentido estrito), instituiu o Prêmio Mais Ideb por meio de uma Portaria (ato normativo estatal). Ele definiu as regras, os critérios de avaliação (baseados no SEAMA e SAEB, o primeiro é instrumento de avaliação do próprio Estado) e os mecanismos de premiação. Aqui, o Estado atua diretamente na formulação e implementação da política.

Além disso, o Prêmio Mais Ideb, ao incentivar a competição entre escolas, gestores, professores e alunos com base no desempenho, estimula a internalização da lógica gerencial no cotidiano das instituições de ensino (que fazem parte da sociedade civil). As escolas passam a se organizar e a direcionar seus esforços para a melhoria dos indicadores de desempenho, muitas vezes adotando práticas de gestão inspiradas no setor privado.

A gestão gerencial, com foco em desempenho, metas, competição e premiação por resultados, reflete a influência do neoliberalismo. Essa lógica não surge espontaneamente na educação, mas é disseminada e incentivada por instâncias da sociedade, como os organismos internacionais com influência nas políticas públicas.

Destacamos também que ao premiar o mérito individual e coletivo, com base nos resultados das avaliações, o governo estadual (Estado em sentido estrito) contribui para a construção de um consenso em torno da importância da avaliação de desempenho e da meritocracia como princípios para a melhoria da educação (Almeida; Damasceno, 2015). Essa ideia é reforçada por discursos que valorizam o esforço individual como o principal determinante do sucesso. Concordamos com Dourado, Oliveira e Santos (2007) de que esse processo muitas vezes obscurece as desigualdades estruturais que afetam as condições de ensino e aprendizagem. Essa construção de consenso ocorre no âmbito da sociedade civil, através da disseminação de ideias e valores.

A orientação neoliberal, no campo da educação, acaba enfraquecendo o exercício da gestão democrática. Peroni (2012, p. 21) corrobora esse pensamento ao mencionar que o neoliberalismo penaliza a democracia “por considerá-la prejudicial aos interesses do mercado”.

A gestão de cunho gerencial, no caso do Prêmio Mais Ideb, é exercida pelo Estado ampliado porque não se limita à ação direta do governo estadual. Ela se manifesta através da adoção de uma lógica neoliberal (disseminada por instâncias da sociedade civil), da internalização dessa lógica nas escolas (sociedade civil), de documento legal/portaria que reforçada essa internalização (sociedade política), da construção de um consenso em torno da

avaliação e da meritocracia (hegemonia na sociedade civil), e da utilização do prêmio como um instrumento de regulação que influencia o comportamento dos atores educacionais (na esfera estatal/sociedade política). O Estado (sociedade política) atua como articulador e implementador dessa política, e sua eficácia está associada com a ressonância e internalização dos valores da gestão gerencial e do neoliberalismo na sociedade civil.

Nessa mesma direção, o Prêmio Escola Digna, estabelecido pela Lei Estadual nº 11.515, de 29 de julho, reforça a compreensão de uma gestão educacional com foco nos resultados, algo notório desde a finalidade do Prêmio, qual seja, “[...] condecorar as escolas públicas que tenham obtido, no ano anterior ao de sua concessão, os melhores resultados de aprendizagem” (Maranhão, 2021c). Trata-se de um Prêmio concedido anualmente, tomando como referência os resultados do SEAMA do ano anterior, com primeira edição realizada em 2022.

As instituições contempladas são escolas públicas municipais ou estaduais. Após o resultado final do SEAMA, são estruturadas três listas classificatórias com os resultados obtidos pelas escolas Públicas no Índice de Desempenho Escolar de Alfabetização IDEA-Alfa, Índice de Desempenho Escolar IDE-5º ano e Índice de Desempenho Escolar IDE-9º ano para a premiação e apoio financeiro, sendo esse um processo com critérios e limites determinados na Lei Estadual nº 11.515. As escolas premiadas recebem premiação pecuniária através de suas Unidades Executoras (Uex/Caixas Escolares), via depósito em conta específica (Maranhão, 2021c).

O Prêmio Escola Digna dispõe sobre a contribuição financeira para as escolas com menores resultados nas avaliações do SEAMA expressos pelo IDE - Alfa, IDE - 5º ano e IDE - 9º ano (Maranhão, 2021c). O número de escolas apoiadas com contribuição financeira é igual ao número de escolas premiadas (Maranhão, 2021c).

Raimann e Silva (2023), no trabalho intitulado Estado gerencialista e trabalho docente nos sistemas públicos municipal e estadual de Jataí-Goiás, mencionam que a adequação ao modelo gerencial de gestão na rede pública de ensino mostra exigências que podem ser observadas, por exemplo, na determinação de dados referentes à presença e quantidade de alunos. Essa exigência pode ser notada nos critérios presentes na Lei Estadual nº 11.515 referentes à premiação. São critérios válidos para 2º, 5º e 9º anos, dentre eles consta: possuir no momento da avaliação do SEAMA, pelos menos 20 estudantes matriculados; obter média no índice de desempenho do ano escolar avaliado situada no intervalo de 6,0 a 10,0 e possuir na avaliação do SEAMA, participação mínima de 90% dos estudantes matriculados.

É notório que o Prêmio Escola Digna funciona em função dos resultados de uma avaliação externa, o SEAMA. Dourados, Oliveira e Santos (2007) chamam a atenção para o fato de alguns elementos não serem capturados pelas avaliações externas, contudo eles interferem no desempenho escolar:

[...] que o nível de renda, o acesso a bens culturais e tecnológicos, como a Internet, a escolarização dos pais, os hábitos de leitura dos pais, o ambiente familiar, a participação dos pais na vida escolar do aluno, a imagem de sucesso ou fracasso projetada no estudante, as atividades extracurriculares, entre outras, interferem significativamente no desempenho escolar e no sucesso dos alunos. Em muitas situações, os determinantes socioeconômico-culturais são naturalizados em nome da ideologia das capacidades e dons naturais, o que reforça uma visão de que a trajetória do aluno, em termos de sucesso ou fracasso, decorre das suas potencialidades naturais. Essa visão social é, muitas vezes, reforçada na escola e, sobretudo, na sala de aula, ampliando o processo de exclusão dos já excluídos socialmente, seja pela etnia, raça, classe social, capital econômico, social e cultural, religião, entre outros (Dourado; Oliveira; Santos, 2007, p. 14).

Tal reflexão deixa claro que as políticas educacionais precisam observar aspectos que vão além das avaliações externas, mantendo um olhar cuidadoso sobre as dimensões extraescolares que englobam os determinantes socioeconômicos e culturais, não podendo ter como questão central a avaliação, sem levá-los em consideração.

Afonso (2005), de forma crítica, adverte que a concessão de premiações pode provocar o individualismo e uma competição indesejável entre escolas e professores, impedindo a colaboração e o compartilhamento de ideias e práticas. Para o autor, manter o foco em competição e resultados quantificáveis, pode distorcer os propósitos educacionais, incorrendo ainda em gerar desmotivação e estresse nos profissionais.

Essa realidade indica que as estratégias do governo Flávio Dino, que materializam as ações governamentais no âmbito da educação, atendem às determinações do capitalismo, levando para o seio da gestão educacional gerencial que ganha fôlego através de uma gestão por resultados. A escolha por esse direcionamento fica evidenciada em texto apresentado em uma das páginas do governo do Maranhão, no qual o Secretário de Estado de Educação à época deixou claro que o estado adota diretrizes apoiadas em gestão por resultados (Maranhão, 2018a).

Dessa forma, a partir do exposto, podemos dizer que o governo Flávio Dino adotou a gestão gerencial para administrar a educação. O governo viabilizou a gestão por resultados, fazendo com que a busca por resultados e o alcance de metas fossem absorvidos na prática educacional das instituições de ensino, a exemplo do SEAMA, com foco nos indicadores de desempenho, como o Ideb.

Lembrando que o Ideb é o instrumento chave no processo de avaliação da Educação Básica, criado pelo INEP em 2007, em decorrência do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação. Na condição de indicador da qualidade educacional, o Ideb lança mão de informações com base no desempenho em exames padronizados em Língua Portuguesa e Matemática (INEP, 2015). Esses exames ocorrem por meio do SAEB, que passou a incluir a rede estadual e municipal, incorporando a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB), a Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (ANRESC) ou Prova Brasil e a Avaliação Nacional da Alfabetização (ANA).

Pinto e Saraiva (2010) explicam que a análise e compreensão da educação por meio de indicadores, bem como para a elaboração e monitoramento das políticas públicas fazem parte do cerne da gestão gerencial. Contudo, apesar da utilidade desses indicadores, é preciso atentar para sua limitação ao buscar representar, em números, a complexidade da realidade educacional, bem como para os riscos em adotar processo de gestão fundamentados basicamente em indicadores.

A gestão gerencial é vista como parâmetro para diagnosticar a implementação de políticas públicas educacionais e seus resultados, podendo incluir premiações ou gratificações para diretores das escolas ou mesmo punições. A ação de premiar foi visível no Maranhão por meio do Prêmio Mais Ideb. O surgimento desse modelo de gestão também está associado à pressão de organismos internacionais sobre países carentes de financiamento para a execução de políticas públicas, como ocorre na área da educação.

Afonso Lopes (2019), ao pesquisar sobre a gestão por resultados e os fatores que interferem na rotatividade de diretores das escolas públicas municipais de Fortaleza, menciona que essa gestão tem como foco o alcance de metas e monitoramento *accountabilit* para o bom desempenho das instituições. Nesse modelo de gestão, busca-se o uso eficaz das informações, a determinação de indicadores de desempenho, monitoramento e avaliação das políticas e serviços públicos (Marin, 2016).

Nessa perspectiva, o Planejamento Estratégico envolve diretrizes estratégicas, com a inclusão de ferramentas de diagnóstico, avaliação de alternativas estratégicas, controle de processos e resultados (Wright, Kroll, Parnell, 2010; Dusi, 2012). Essa abordagem pode ser percebida na gestão educacional do governo Flávio Dino, uma vez que ele tem como meta a "[...] implantação do modelo de gestão pautada no Planejamento Estratégico e na Gestão por Resultado" (Maranhão, 2020b, p.4), a partir da formulação e implementação de um conjunto de políticas, programas e projetos, com mecanismos de monitoramento e controle "[...] que promovam aprendizado, transparência e responsabilização" (Martins, Marini, 2010, p.17),

com vistas à eficiência, eficácia e efetividade concernente ao planejamento estratégico (Maranhão, 2020b, p. 6) em busca de resultados educacionais, o que se constitui em características da gestão gerencial.

Isso se dá nesse governo, principalmente pelo desenvolvimento do SEAMA, que se constitui em um sistema próprio de avaliação do estado Maranhense; o Prêmio Escola Digna; assim como o Prêmio Mais Ideb, criado para recompensar escolas e gestores que melhorassem seus índices. Essas ações dialogam diretamente com a lógica da gestão gerencial, podendo colocar a seu serviço a participação da comunidade no processo de provimento ao cargo de diretor e em conselhos de educação, auxiliando na execução, monitoramento e avaliação das tarefas realizadas.

Embora houvesse o rompimento com a oligarquia Sarney e o governo de Flávio Dino se posicionasse como progressista e vinculado a um projeto de esquerda, também não alinhado ao governo Temer e Bolsonaro, no que concerne a suas ações autoritárias e antipopulares, o governo Flávio Dino desenvolveu ações que indicam uma apropriação de ferramentas da gestão gerencial em que o estado maranhense adotou práticas da iniciativa privada para aperfeiçoar serviços públicos, a exemplo da parceria com o IAS; o planejamento estratégico com critérios de mérito e desempenho; a definição de metas claras para aumento do Ideb; execução de programas alinhados a esses objetivos; a ampliação de infraestrutura escolar e capacitação de professores inerente ao Programa Escola Digna; e o monitoramento e premiação baseados em resultados mensuráveis, implicando na responsabilização das equipes escolares.

Sob a lente gramsciana, essa estratégia pode ser entendida como uma forma de hegemonia que ocorre pelo consentimento, em que o Estado, mesmo um Estado progressista, internaliza e reproduz valores do bloco histórico dominante, neste caso, o neoliberalismo. A gestão gerencial, nesse contexto, funciona como um instrumento de consenso, que busca incorporar os setores populares à lógica da meritocracia e da eficiência, sem questionar radicalmente as bases estruturais da desigualdade, uma vez que o objetivo não é uma formação crítica, com vista a transformação e emancipação humana, como requer a gestão democrática da educação. Assim, ao promover políticas baseadas em resultados, mesmo governos voltados às causas sociais, podem produzir conformidade.

Observamos como diferentes governos buscaram consolidar sua visão de educação, seja pela via da participação democrática ou pela imposição autoritária, permeada por lógicas gerenciais que, por vezes, se tornam ferramentas de consentimento.

Contudo, a persistência de ações gerenciais, focadas em resultados e eficiência, sugere que elementos da hegemonia neoliberal continuam atuando, moldando o senso comum sobre o que seria uma boa gestão educacional. Essa coexistência entre princípios democráticos e gerenciais evidencia a complexidade da luta hegemônica, na qual o Estado busca sintetizar interesses diversos para manter a coesão social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho objetivou analisar a política para a gestão da Educação Básica no Sistema Estadual de Ensino do Maranhão no entretempo 2015-2022, sendo norteado pelo seguinte problema de pesquisa: quais as ações do Sistema Estadual de Educação do Maranhão, voltadas para a política para a gestão educacional no entretempo 2015-2022? O escopo da análise foi cumprido mediante um itinerário metodológico que abrangeu pesquisa bibliográfica e documental.

Para compreender a política para a gestão da Educação Básica do estado do Maranhão, inicialmente buscamos apreender a gestão democrática e a gestão gerencial. Com base na literatura consultada, entendemos que a gestão democrática da educação é um processo político e participativo que engaja todos os atores envolvidos no sistema educacional, desde as instituições de ensino até os órgãos de governo e a sociedade civil, na identificação de desafios, discussão, deliberação, planejamento, acompanhamento e avaliação das políticas e práticas educacionais. Busca-se, por meio dessa colaboração transparente e da autonomia compartilhada, construir e implementar ações que resultem em uma educação pública de qualidade, universal e alinhada às necessidades e realidades sociais, com vistas à formação crítica.

A gestão democrática da educação foi estabelecida como princípio que fundamenta o ensino público, tendo como ponto de partida fundamental a Constituição Federal de 1988, que a elevou à condição de princípio constitucional. Posteriormente, a LDB 9394/96 reafirmou esse princípio, especialmente ao determinar que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática, vinculando-a à participação dos professores na construção do PPP e à participação da comunidade escolar em conselhos escolares e fóruns de conselhos escolares. Mais recentemente, o Plano Nacional de Educação (2014) reforçou esse princípio, estabelecendo metas e estratégias para a efetivação da gestão democrática.

Ao promover a participação e o diálogo na construção das políticas e práticas educacionais, a gestão democrática da educação alinha-se à perspectiva gramsciana de emancipação humana. Para Gramsci, a hegemonia não é apenas dominação, mas também um processo de construção de consenso e liderança intelectual e moral. Nesse sentido, a escola, sob a gestão democrática, transforma-se em um espaço crucial de resistência e combate à

dominação, permitindo que a educação se torne um terreno fértil para o desenvolvimento do pensamento crítico e da consciência coletiva.

Por sua vez, a gestão gerencial, no contexto educacional, foca na aplicação de princípios e ferramentas oriundos do setor empresarial para otimizar processos, recursos e resultados. Ela prioriza a eficiência, a produtividade e o alcance de metas mensuráveis, utilizando indicadores de desempenho, planejamento estratégico e avaliação sistemática para monitorar o progresso e garantir a efetividade das ações. O intuito é aprimorar a qualidade do ensino e da aprendizagem por meio de uma administração mais racionalizada e orientada para resultados.

A gestão gerencial, embora utilize termos como participação, descentralização e autonomia, um vocabulário comum da gestão democrática, ela o faz usando de reinterpretação para viabilizar e legitimar a prática de preceitos mercadológicos no ambiente educacional, mitigando a essência transformadora e emancipatória inerente à gestão democrática.

Assim, a gestão gerencial na educação pode ser interpretada como um mecanismo de construção e consolidação da hegemonia neoliberal na esfera educacional. Ao focar em eficiência, resultados mensuráveis e lógicas de mercado, ela tende a despoliticizar o debate sobre a finalidade da educação, transformando-a de um direito social e ferramenta de emancipação em um serviço a ser otimizado segundo métricas empresariais. Tal perspectiva representa um desafio à construção de uma educação emancipatória que priorize a formação humana em favor da transformação social.

A trajetória da gestão educacional no Brasil e no Maranhão revela um intrigante vaivém entre a busca pela democratização e o autoritarismo, permeado por lógicas gerenciais. De 1988 a 2016, o governo federal, mesmo com a influência neoliberal e gerencial, avançou em um processo de democratização, com a inserção da gestão democrática na normatização educacional; a ampliação de conselhos de educação, garantidos na legislação, e a possibilidade de participação da sociedade nesses órgãos; bem como a elaboração coletiva dos planos educacionais. Entretanto, verificou-se a existência de uma gestão híbrida que mesclava princípios democráticos com ações gerenciais, atendendo a agendas internacionais, como por exemplo, o Decreto 6.094, que institui o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

No Maranhão, apesar de ser apresentada a gestão democrática e a introdução de conselhos na sua normatização, o governo de Roseana Sarney caminhou na contramão dessa democratização. Por ser caracterizado pelo autoritarismo e pela centralização, esse governo refletiu a manutenção da hegemonia do grupo dominante, baseada no controle do aparato estatal e na imposição de uma lógica de resultados que não se traduziu em melhorias efetivas.

Somado a esse contexto, o governo Roseana Sarney realizou adequações em virtude da Reforma do Estado ocorrida no período do governo FHC, expressa em privatizações e na adesão a programas como o Fundescola.

Mesmo os governos Lula e Dilma retomando o fortalecimento do Estado, a ampliação dos conselhos escolares e formulação de programas voltados para a democratização educacional, como exposto no Capítulo 2, buscaram harmonizar o crescimento econômico com a distribuição de renda e a inclusão social, sem priorizar uma reforma do Estado nos moldes dos governos Collor, Itamar e FHC. Contudo, na área da educação, observou-se a incorporação de preceitos neoliberais vindos de organismos internacionais, com forte ênfase em programas e ações com vistas ao desempenho e resultados educacionais, que têm se tornado questão central, como o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, o PAR, PDE e Ideb. Paralelamente, apresenta características de gestão democrática, havendo um esforço para a democratização da educação e o resgate de direitos constitucionais, promovendo a participação social por meio de iniciativas como o Pró-Conselho, o Pradime, as Conferências Nacionais de Educação, o PNFCE e a Conae, fortalecendo a voz da sociedade civil na construção das políticas educacionais, contudo, essas últimas foram tratadas como questão secundária.

O governo Roseana buscou colocar em prática as ações dos governos Lula e Dilma com vistas a bons desempenhos e resultados educacionais, mas sem realizar investimentos significativos, mantendo a educação maranhense em condições precárias, com infraestrutura deficiente e salários baixos para os profissionais, além de responsabilizá-los pelos resultados educacionais obtidos.

Isso implicou em uma maior ênfase na execução de políticas federais no contexto maranhense, permitindo a consolidação de algumas ações, como a capacitação de gestores para o PDE-Escola e PDDE-Interativo, com vistas à otimização da gestão de recursos, com ferramentas para o planejamento estratégico local.

A ênfase em metas e desempenho, sem os investimentos necessários, serviu para justificar a inação e perpetuar as desigualdades, mantendo as relações de força favoráveis à oligarquia. O termo "Compromisso Todos pela Educação" pode ter sido utilizado como um instrumento discursivo para legitimar essa gestão, criando a ilusão de um foco no progresso, enquanto a realidade material da educação maranhense era de abandono.

Enquanto o Maranhão, sob o governo Roseana, vivia esse retrocesso, o cenário nacional, que vinha em um movimento de busca pela democratização, também se viu em uma guinada autoritária com os governos Temer e Bolsonaro. Nesses governos, a destituição de

membros de conselhos e o desmonte do Estado evidenciaram uma gestão centralizadora e autoritária, consoante, nesse aspecto, à postura da oligarquia Sarney representada no governo Roseana.

Assim, os governos Temer e Bolsonaro, alinhados a um viés semelhante ao do governo Roseana, em termos de autoritarismo e conservadorismo, podem ser vistos como uma tentativa de restauração da hegemonia de grupos que defendem um modelo de Estado mínimo e uma despolitização das políticas públicas, incluindo a educação. O desmonte de instâncias participativas representa um ataque à sociedade civil organizada e uma tentativa de neutralizar as resistências contra-hegemônicas que vinham se formando. A convergência entre o cenário nacional e o governo Roseana demonstra como as forças hegemônicas buscam reafirmar seu controle, utilizando a sociedade política (o aparelho de Estado) para impor sua visão.

No momento em que ocorria, no cenário nacional, o desmonte do Estado, com a presença de uma gestão centralizadora, autoritária e conservadora, de viés ultraliberal, o Maranhão vislumbrava o rompimento da hegemonia da oligarquia Sarney com a introdução do governo Flávio Dino, que inverteu essa lógica autoritária, buscando a participação social e o consenso popular, em uma postura contra-hegemonia, ao se alinhar aos interesses dos movimentos sociais naquele momento histórico.

No que diz respeito à política educacional, o governo de Flávio Dino apresentou um alinhamento com as diretrizes do governo de Dilma Rousseff. Essa sintonia se manifestou em diversas frentes. Primeiramente, o programa Escola Digna, que substituía escolas de taipa por estruturas de alvenaria, estava em consonância com a prioridade nacional de melhoria da infraestrutura escolar. Adicionalmente, a implantação do Programa de Educação Integral no Sistema Estadual de Educação do Maranhão (PROEIN), através da Lei nº 10.414/2016, refletiu a Meta 6 do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014a), que visava expandir a educação em tempo integral nas escolas públicas. A concretização dessa política ocorreu com a criação dos Centros Educa Mais e com a expansão dos Institutos Estaduais de Educação, Ciência e Tecnologia do Maranhão (IEMA). A expansão dos IEMA, por sua vez, alinhou-se com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), com foco na educação profissional de nível médio, uma das bandeiras do governo Dilma.

Ainda no final do governo Dilma e início do governo Flávio Dino, o PNAE foi ampliado para atender escolas indígenas, garantindo a entrega de alimentos de qualidade após discussões com órgãos federais. Além disso, o PAR recebeu atenção especial, com a

capacitação de equipes para sua elaboração e monitoramento, visando a melhoria dos índices educacionais.

O alinhamento com ênfase na gestão democrática, presente no PNE (2014-2024) aprovado no governo Dilma, impulsionou a promoção da eleição de diretores e o fortalecimento dos colegiados escolares no Maranhão, uma vez que, até então, o provimento ao cargo de diretor escolar se dava por meio de indicação. Isso implicou em uma maior participação da comunidade escolar nas decisões.

Nesse contexto, a implementação do Programa Escola Digna, cujo intuito era institucionalizar as ações voltadas à promoção da aprendizagem e à articulação com as redes públicas de ensino, fortaleceu, em seu desdobramento, a eleição de gestores pela comunidade escolar, o Colegiado Escolar e o Grêmio Estudantil. Contudo, o governo Flávio Dino não abandonou as ações gerenciais, assumindo uma gestão por resultados, fortalecedora dos princípios de mercado como meritocracia, eficiência e resultados, que pode ter colocado tais instrumentos de participação a seu serviço.

Mesmo não se alinhando aos governos Temer e Bolsonaro quanto ao autoritarismo, ao conservadorismo e ao rompimento com os princípios da gestão democrática, o governo Flávio Dino implementou ações propostas por esses governos, dentre elas, a Reforma do Ensino Médio incluindo os itinerários formativos, a BNCC, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, que se constituem em iniciativas influenciadas por interesses empresariais, que privilegiaram a padronização e negligenciaram a formação de consciência crítica. Esse ajustamento levou o governo Flávio Dino a produzir o Documento Curricular do Território Maranhense, com o objetivo de contextualizar as diretrizes nacionais à realidade do estado.

Embora o Maranhão já tivesse iniciativas próprias para a educação integral, como o PROEIN e a criação dos Centros Educa Mais, o Programa de Fomento às Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral coincidiu com e, de certa forma, reforçou a agenda estadual. O Programa de Fomento forneceu apoio técnico e financeiro aos estados para a expansão dessa modalidade, criando um ambiente de convergência, no qual a prioridade do governo federal se encontrava com os esforços já em curso no Maranhão. Assim, a expansão do Ensino Médio em tempo integral no estado, através de seus Centros Educa Mais e IEMAs, pode ser vista como um ponto de confluência com a política federal de incentivo à educação integral do governo Temer.

A experiência do Maranhão com o Ensino Médio integral, notadamente através dos IEMA, já com um modelo focado em projetos de vida e articulação entre ensino, pesquisa e

extensão, revelou-se um ponto forte e um aliado na implementação dos princípios da reforma do Ensino Médio, demonstrando que algumas iniciativas estaduais já antecipavam ou complementavam as diretrizes federais.

Este cenário permite compreender uma dualidade em que a gestão educacional do Maranhão ao busca conciliar demandas populares históricas - ligadas ao direito social à educação de qualidade, como a substituição de escolas de taipa e a expansão do acesso ao ensino - com a lógica gerencial e a priorização de resultados, como a busca por metas no IDEB e a avaliação por desempenho. Isso acaba revelando a tensão na totalidade entre a sociedade civil envolvendo as demandas populares e os movimentos sociais por uma educação emancipadora e a sociedade política/Estado, expressando a necessidade de eficiência, controle e prestação de contas, muitas vezes traduzida em métricas neoliberais.

Além disso, a percepção de que a gestão maranhense seguiu preceitos apresentados nos governos federais (Dilma e Lula) é crucial para a totalidade. A incorporação de modelos de gestão por resultados no âmbito estadual, ecoando o alinhamento político e as diretrizes do PNE (aprovado sob o governo Dilma), sugere que o Maranhão atuou dentro da totalidade da política educacional brasileira, absorvendo as tendências nacionais.

Durante o governo de Flávio Dino, a gestão educacional foi marcada por uma série de ações do Sistema Estadual de Educação que expressam um alinhamento significativo com os princípios e as diretrizes do marco normativo nacional, notadamente a Constituição Federal de 1988, a LDB e o PNE (2014-2024).

O Programa Escola Digna ao visar a substituição de escolas de taipa por estruturas de alvenaria e a reforma e construção de novas unidades, demonstrou um compromisso com o Padrão Mínimo de Qualidade estabelecido pela LDB e com o direito à educação em condições de qualidade preconizado na CF/88 nos Art. 205 e 206, VII e no PNE (2014-2024), que possui metas específicas relacionadas à infraestrutura escolar é o caso da Meta 7.

Adicionalmente, é perceptível o foco na expansão da oferta de ensino integral e técnico-profissional, com a criação do IEMA, como já mencionado. Essa política atende à Meta 6 do referido PNE, que trata da oferta de educação em tempo integral. Também está alinhado a sua Meta 11, que visa expandir as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, buscando aprimorar a formação para o mundo do trabalho, conforme o escopo da LDB.

Outro ponto e a institucionalização da escolha democrática de gestores escolares, associada a critérios técnicos, reforça o princípio da gestão democrática do ensino público,

princípio já estabelecido no Artigo 206, VI da CF/88 e no Artigo 14 LDB, sendo esse também um dos objetivos da Meta 20 do PEE/MA, alinhada ao PNE (2014-2024).

A criação do PEE/MA, em 2015, e a ênfase no regime de colaboração com os municípios, inclusive na formação de profissionais, expressam o esforço de articular o sistema de ensino estadual e municipal, como demandado pelo artigo 211 da CF/88 e no artigo 8º da LDB, que possuem como diretriz a articulação do Sistema Nacional de Educação e o fortalecimento do regime de colaboração.

Portanto, as políticas de gestão educacional maranhenses no período 2015-2022 demonstram uma estratégia deliberada para internalizar e concretizar o estabelecido na legislação nacional, atuando nas dimensões de infraestrutura, qualidade, expansão da jornada e democratização da gestão, pilares centrais do direito à educação no Brasil.

Ao alinhar-se aos interesses dos movimentos sociais e fortalecer mecanismos de gestão democrática, mesmo apresentando-a com características da concepção de gestão gerencial, o governo Flávio Dino buscou construir uma nova direção para a educação maranhense. Dessa perspectiva, a Política Educacional Escola Digna é uma iniciativa que visa alterar as relações de força e construir um consenso a partir das bases da sociedade civil.

Na supracitada Política, o governo Flávio Dino ressignificou a gestão democrática, intitulando-a como gestão democrática por resultado, conjugando-a a metas de desempenho e avaliações externas, tendo como questão central a busca por resultados.

No entanto, a ressignificação da gestão democrática como gestão democrática por resultado, atrelada a metas de desempenho e avaliações externas, demonstra uma contradição, uma vez que a gestão democrática pressupõe a participação coletiva, o diálogo horizontal, a autonomia e a consideração das singularidades do contexto escolar em um processo deliberação conjunta e a gestão por resultados opera sob uma lógica de eficiência e produtividade, cujo foco principal reside nos indicadores quantitativos.

Com o governo Flávio Dino, o Maranhão apresentou avanços em contraste com o governo Roseana Sarney, que, seguindo os princípios do governo FHC, adotou uma gestão gerencial centrada na eficiência, racionalidade e na transferência de responsabilidades para o setor público não estatal. Com a bandeira do que a governadora batizou de "Um Novo Tempo", priorizou a contenção de despesas e a qualidade total, mas falhou em produzir avanços sociais. De forma contrária a esse slogan, o governo Roseana caminhou para um quadro crítico, com um elevado percentual da população abaixo da linha da pobreza. No campo educacional, a culpa pelo fracasso era frequentemente atribuída a professores e escolas, ignorando o contexto social e a falta de investimento do Estado. As iniciativas do

governo Roseana foram marcadas pela descontinuidade de políticas públicas e pela desvalorização de espaços de participação coletiva.

A ascensão de Flávio Dino ao governo do Maranhão representou uma ruptura da oligarquia Sarney, estabelecendo um novo direcionamento político e administrativo. Seu governo foi pautado em um plano político baseado nos críticos indicadores sociais e nas reivindicações por igualdade social. Esse novo grupo político, do governo Flávio Dino, com o apoio de movimentos sociais e da classe trabalhadora, implementou o Plano de Ações Mais IDH, que priorizou de início os 30 municípios maranhenses mais carentes.

No âmbito educacional, também existe um distanciamento entre os dois governos. O programa Escola Digna, transformado em política educacional, ilustra o avanço. Enquanto Roseana construiu apenas 3 escolas em cinco anos, o governo de Flávio Dino entregou quase 400 novas escolas, reformadas ou construídas. Essa iniciativa se alinha a uma política de retomada de responsabilidade do Estado, em oposição à desresponsabilização do mesmo quanto a educação, no governo anterior. O governo de Flávio Dino também valorizou a educação básica em todas as suas etapas, com programas para a Educação Infantil, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, além de buscar a cooperação com os municípios para sua execução.

Observamos que houve uma reorientação do papel do Estado, que passou a investir na infraestrutura e na formação como pilares para a melhoria dos indicadores educacionais e sociais. Além disso, é nítida a valorização de espaços de decisão coletiva, como o Colegiado Escolar e do Grêmio Estudantil.

Embora o governo Flávio Dino represente uma ruptura com o autoritarismo da oligarquia Sarney, a continuidade da busca por resultados indica que a lógica gerencial, parte da hegemonia capitalista global, ainda exerce influência. Essa gestão democrática por resultado pode ser interpretada como uma tentativa de sintetizar a demanda por participação popular (contra-hegemonia) com as exigências de eficiência e produtividade do sistema capitalista (hegemonia existente), buscando uma nova forma de consenso que seja, ao mesmo tempo, democrática e eficaz aos olhos do senso comum e dos organismos internacionais.

Tal realidade apresenta uma contradição. Por um lado, o governo Flávio Dino promoveu uma série de medidas alinhadas à participação democrática e à autonomia escolar. A valorização de espaços como o Colegiado Escolar e o Grêmio Estudantil, bem como a eleição de diretores, aponta para a intenção de fortalecer a gestão democrática, dando voz aos diversos segmentos da comunidade escolar. Essa é uma postura que dialoga com a luta por

hegemonia de uma classe subalterna, que busca construir sua própria visão de mundo a partir da base.

No entanto, esse processo foi acompanhado da implantação de uma gestão por resultados, baseada na premiação, na meritocracia e com foco na elevação dos índices educacionais. Essa política, que valoriza o desempenho individual e a competição entre escolas, alinha-se diretamente à lógica gerencial do neoliberalismo, que vê a educação como um serviço a ser medido por resultados quantitativos.

Essa tensão entre a valorização da gestão democrática e a imposição da lógica gerencial de resultados pode ser entendida como uma consciência contraditória no próprio governo. A administração de Flávio Dino, ao mesmo tempo em que busca empoderar a base da comunidade escolar, adota instrumentos de gestão que pertencem à ideologia dominante. Esses mecanismos, embora apresentados como ferramentas de eficiência, podem desestimular a cooperação e a solidariedade, transformando o esforço coletivo em uma competição por métricas, o que, em última análise, pode minar a própria base democrática que o governo pretendia/começava a construir. A contradição, portanto, reside na tentativa de conciliar o discurso progressista e democrático com práticas de gestão que reforçam a lógica individualista e competitiva do capitalismo.

Além disso, ao implementarem os programas que promovem a meritocracia e a premiação por resultados, as escolas internalizam uma ideologia que não reflete seus interesses de classe. Os educadores podem inadvertidamente tornar-se agentes de sua própria intensificação de trabalho e de uma competição que fragmenta a classe. Novamente percebemos a contradição no fato de que, ao abraçar uma ideologia que promete recompensar o esforço individual, a categoria acaba por se distanciar da luta por melhorias que só podem ser conquistadas de forma coletiva.

Em suma, a trajetória da gestão educacional no Brasil e no Maranhão é um campo de batalha permanente pela hegemonia, onde diferentes forças políticas, intelectuais e morais se enfrentam na tentativa de moldar o futuro da educação. Esse quadro revela a complexidade da luta, em que avanços democráticos podem ser revertidos por guinadas autoritárias, e em que a busca por resultados, mesmo em governos progressistas, pode coexistir com princípios participativos, criando novas formas de consenso.

A construção de um plano que incorporou as demandas dos movimentos sociais que expressavam as dificuldades e necessidades do povo maranhense apresentadas nos "Diálogos pelo Maranhão", e cujo quadro social e econômico se tornou a base para o Plano Mais IDH,

demonstrou um esforço inicial de buscar o consenso e construir uma base de apoio popular, um passo crucial para a conquista da hegemonia.

A tese apresentada neste estudo é a de que a imersão de Flávio Dino no contexto de luta das classes populares no Maranhão, embora representasse um avanço em relação à oligarquia, não se traduziu na conquista do poder político pela classe trabalhadora em seu governo. A gestão democrática foi evidenciada especialmente nas iniciativas que priorizavam a participação, contudo a influência neoliberal na gestão educacional foi perceptível na adoção de características da gestão gerencial, inspiradas no setor privado, com a priorização da avaliação por desempenho e a busca por resultados educacionais. Isso revelou uma abordagem híbrida e a tentativa de conciliar demandas populares com a lógica do mercado em seu governo, por meio da criação da gestão democrática por resultados, de cunho gerencial, presente na Política Educacional Escola Digna. Assim, a gestão educacional no Maranhão pode ser vista também como uma manifestação da totalidade sociopolítica brasileira, onde as pressões por eficiência e as políticas de cunho neoliberal se mesclam com a persistente luta pelo reconhecimento da educação como um direito fundamental.

Essa gestão de cunho gerencial apresenta como características a competição; o individualismo; a meritocracia; a premiação, com programas de incentivo; a punição; a eficácia; o planejamento estratégico; a responsabilização dos professores e comunidade pelos resultados educacionais; a privatização; a parceria público-privada; a descentralização de responsabilidades, mas com controle de recursos e resultados centralizados; a separação entre executores e formuladores, com formas de participação social sob a tutela estatal e ênfase na avaliação por desempenho e indicadores que qualidade, tendo em vista a busca por resultados educacionais, desconsiderando diferentes realidades sociais e culturais dos estudantes, favorecendo aqueles que já possuem mais recursos.

Nessa perspectiva, não se leva em consideração a vontade coletiva, que é a expressão das necessidades e interesses da comunidade, como foco para que o diálogo e a participação da comunidade se efetivem e o exercício do poder ocorra em meio a relações horizontais, com compromisso sócio-político em prol de interesses coletivos e da emancipação humana, possibilitando que a educação se torne um terreno fértil para o desenvolvimento do pensamento crítico e da consciência coletiva, como requer a gestão democrática.

A análise gramsciana nos lembra que a construção da hegemonia não se resume à conquista do poder político, mas envolve uma disputa cultural e ideológica. A educação, nesse contexto, é um campo de batalha crucial. A gestão de Flávio Dino, embora tenha

representado um avanço em relação à oligarquia, não conseguiu romper completamente com a lógica neoliberal e construir uma hegemonia da classe trabalhadora.

Na esteira da gestão gerencial, o Maranhão, no entretempo 2015-2022, vivenciou uma participação revestida de despolitização do debate público, em que as decisões foram orientadas por princípios neoliberais, levando ao exercício de uma gestão por resultados que fortaleceu dos princípios de mercado como meritocracia, eficiência e resultados.

Concluímos que, ancorados na pesquisa realizada, chegamos ao entendimento de que enquanto o Brasil presenciava um desmonte estatal e uma gestão centralizada e autoritária tanto a nível nacional quanto local, o Maranhão, sob o governo Flávio Dino, andou na contramão desse desmonte e, ao romper com a oligarquia Sarney, promoveu a quebra de uma hegemonia invertendo com uma lógica autoritária ao buscar participação social e consenso popular em alinhamento com movimentos sociais. Tal contexto desembocou em seu programa central, o Programa Escola Digna, que ensejou a ressignificação da gestão democrática como gestão democrática por resultados, atrelando-a a metas de desempenho e avaliações externas, tendo como questão central a busca por resultados, procurando edificar consensos com vista a produzir um novo modo de pensar, agir, querer, próprios da sociedade flexível, abrindo espaço para o crescimento da gestão gerencial adornada de discurso democrático.

O governo Flávio Dino representou um momento de transição importante na política do Maranhão, mas a consolidação de uma nova hegemonia e a superação das desigualdades sociais ainda são desafios a serem enfrentados.

A gestão educacional no governo Flávio Dino, embora já tenha sido acompanhada por diversos estudos, ainda apresenta lacunas que podem ser exploradas em novas pesquisas. Essas possibilidades de estudos podem aprofundar a compreensão sobre os impactos de suas políticas e as contradições inerentes a um governo de ruptura e como isso foi percebido e vivido pelos professores e gestores.

Com a mesma pertinência, a análise dos conflitos entre a busca por autonomia e a pressão por metas quantitativas poderia revelar as tensões internas e as estratégias de resistência dos profissionais da educação, além de esclarecer como se deu a relação entre o governo e os movimentos sociais diante das contradições da gestão educacional. Também pode figurar no cenário de novas investigações a análise do programa Escola Digna no sentido de entender sua correlação com a melhoria da qualidade do ensino.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, M. **Colegiado Escolar:** Espaço de participação da comunidade. São Paulo: Cortez, 2003. 110 p.

ADRIÃO, T.; OLIVEIRA, R. P. de. Quais as consequências da aquisição da Somos Educação pela Kroton? **Carta Capital.** Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/opiniao/quais-as-consequencias-da-aquisicao-da-somos-educacao-pela-kroton/> Acesso em: 20 ago.2023.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade:** a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006.

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Análise da LDB e da Constituição Federal.** São Paulo: Xamã, 2007.

AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

ALMEIDA, F. L. de. **Daqui não entregaremos o cargo de governadora à filha da mais velha oligarquia desse país:** mídia e democracia na posse da governadora Roseana Sarney. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Programa de PósGraduação em Comunicação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2011.

ALMEIDA, A. Alexandre L.; DAMASCENO, M. F. O neoliberalismo e a educação brasileira: a qualidade total em questão. **Revista Educação**, v. 10, n. 2, 2015. Disponível em:<http://revista.ung.br/index.php/educação/article/viewFile/2160/1610>. Acesso em:20 nov. 2024.

ALVES, A.V. V. A gestão educacional nas formulações de políticas para a educação básica no governo lula. **Revista Contrapontos - Eletrônica**, vol. 18, n. 1. Itajaí, jan-mar, 2018.

ALVES, A. V. V. A Gestão Educacional nas Formulações Políticas para a Educação Básica Brasileira no Período 1988-2002. In: **A Gestão Educacional nas formulações de Políticas para Educação Básica Brasileira no período 1988-2002.** Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Pós-Graduação em Educação (Tese de Doutorado) – Campo Grande/MS, 2015.

ALVES, A. S. **As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação.** Tese (Doutorado em Educação) – Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém-PA, 2015.

ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E.; GENTILI, P. (Orgs.). **Pós-neoliberalismo** – as políticas sociais e o Estado democrático. 10 ed. São Paulo-SP: Paz e Terra, 2010.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ESTUDOS EM EDUCAÇÃO (ANPED). **Anuário Brasileiro da Educação Básica.** Maranhão, 2024.

**ANTUNES, R.** **A desertificação neoliberal no Brasil:** Collor, FHC e Lula. Campinas: Autores Associados, 2005.

**ANTUNES, R.** **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo-SP: Boitempo, 2007.

**ANTUNES, R.** **Os sentidos do trabalho** – ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo-SP: Boitempo, 2007.

**APPLE, M.** **Aula Magna.** Programa de Pós-Graduação da Univali. 2018. Disponível em: [https://www.youtube.com/embed/m05uI\\_ORQcc](https://www.youtube.com/embed/m05uI_ORQcc). Acesso em: set. 2019.

**ARAÚJO, V. de C.** **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho.** Brasília: ENAP, 2002. Disponível em:<https://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/><https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/661/1/A%20conceitua%c3%a7%c3%a3o%20de%20governabilidade%20e%20governan%c3%a7a%2c%20da%20sua%20rela%c3%a7%c3%a3o%20entre%20si%20e%20com%20o%20conjunto%20da%20reforma%20do%20Estado%20e%20do%20seu%20aparelho.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2024.

**ARANDA, M. A. de M.** **O significado do princípio da participação na política educacional brasileira nos anos iniciais do século XXI:** o declarado no PPA “Brasil de Todos (2004-2007). Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Campo Grande, MS: UFMS, 2009. Disponível em: <https://gepge.files.wordpress.com/2014/03/tese-de-maria-alice-de-miranda-aranda-doutorandoem-educac3a7c3a3o-ufms.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2023.

**ARAUJO, R. M. de L.** A reforma do Ensino Médio do governo Temer, a Educação Básica mínima e o cerco ao futuro dos jovens pobres. **Holos**, ano 34, vol. 08. 2018.

**ARAUJO, R. M. de L.** **Ensino Médio Brasileiro:** Dualidade, Diferenciação Escolar e Reprodução das Desigualdades Sociais. Uberlândia: Navegando Publicações. 2019. 85p.

**ARELARO, L. R. G.** Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, N.; CAMPOS, M. M.; HADDAD, S. (Orgs.). **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI:** reformas em debate. Campinas: Autores Associados, 2000.

**AZEVEDO, J. M. L. de.** **A educação como política pública.** 3. ed. Campinas: Autores Associados, 2004. 75p.

**BARBOSA, Z. M. Maranhão, Brasil:** luta de classes e reestruturação produtiva em uma nova rodada de transnacionalização do capitalismo. São Luís: Editora UEMA, 2006.

**BARLETA, I. de A.** **A gestão educacional no plano de ações articuladas do município de Macapá-AP:** concepções e desafios. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2015.

BARREIRA, I. **Imagens e sombras:** jogos de representação e influência em campanha eleitoral. In: CARVALHO, R. V. C. (Org.). A produção da política em campanhas eleitorais: eleições municipais de 2000. Campinas/SP: Pontes; Fortaleza: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Ceará, 2003.

BASTOS, J. B. Gestão democrática da educação; as práticas administrativas e compartilhadas. In: BASTOS, J. B. (orgs.). **Gestão democrática.** Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2005.

BELLUZZO, L. G. de M. A financeirização do capitalismo e a geração de pobreza. **Cadernos do Desenvolvimento**, ano. 2, n.3, Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2007.

BIGARELLA, N. **O papel do Conselho Estadual de Educação de Mato Grosso do Sul na Definição de Políticas de Gestão para a Educação Básica (1999 - 2014).** Tese (doutorado em educação) – Universidade Católica Dom Bosco, Campo Grande, 2015.

BOITO JR., A. O legado dos governos do PT. In: MARINGONI, Gilberto; MEDEIROS, Juliano (orgs.). **Cinco mil dias** – o Brasil na era do lulismo. 1. ed. São Paulo: Boitempo / Fundação Lauro Campos, 2017.

BOLLMANN, M. da G. N. Revendo o Plano Nacional de Educação: Proposta Da Sociedade Brasileira. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 31, n. 112, jul.-set. 2010. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302010000300002&lng=pt&tlang=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302010000300002&lng=pt&tlang=pt). Acesso em: 25 jul.2023.

BOLTANSKI, L.; CHIAPELLO, É. **O novo espírito do capitalismo.** São Paulo, Martins Fontes, 2009.

BORDENAVE, J. E. D. **O que é participação** .8<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORDIGNON, G. **Conselhos Escolares:** uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: MEC/SEB, 2004.61p.

BORDIGNON, G. **Gestão da Educação no município:** sistema, conselho, plano. São Paulo: Ed. Livraria Instituto Paulo Freire, 2009. 127p.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R.V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N.S.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001. p. 147-176.

BRASIL. Conselhos Escolares: Conselho Escolar, gestão democrática da educação e escolha de diretor. In: **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares.** Brasília: SEB /MEC, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso: 03 mar. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em:  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf)  
Acesso em: 12 mar.2022.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016a. Disponível em:  
[https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88\\_Livro\\_EC91\\_2016.pdf](https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf). Acesso em: 20 jun. 2023.

**BRASIL. Decreto nº 10.196, de 30 de dezembro de 2019.** Aprova o Estatuto e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Fundação Joaquim Nabuco - FUNDAJ e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Brasília, DF: Presidência da República, 2019c. Disponível  
[em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/D10196.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/D10196.htm) . Acesso em 27 ago. 2021.

**BRASIL. Decreto nº 9.465, de 2 de janeiro de 2019.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e transforma cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS e Funções Comissionadas do Poder Executivo – FCPE, 2019b. Disponível em: <http://www.in.gov.br/materia/-/asset/publisher/Kujrw0/content/id/56633286> Acesso em 27 ago. 2023.

**BRASIL. Documento-final da Conferência Nacional de Educação:** Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação – o Plano Nacional de Educação, Diretrizes, e Estratégias de Ação. Brasília: SEB/MEC, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2023.

**BRASIL. Documento-final da Conferência Nacional de Educação:** O PNE na articulação do Sistema Nacional de Educação – participação popular, cooperação 267 federativa e regime de colaboração. Brasília: SEB /MEC, 2014b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> . Acesso em: 20 nov. 2023.

**BRASIL. Conferência Nacional de Educação:** Documento – Base. Brasília: Ministério da Educação, 2010a, vol 1. Disponível em:  
[https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010\\_doc\\_final.pdf](https://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf) Acesso em: 24 set. 2023.

**BRASIL. Fórum Nacional de Educação (FNE). Portaria Nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010.** Disponível em:  
[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria\\_1407\\_14122010.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/legislacao/portaria_1407_14122010.pdf) Acesso: 13 de mar. de 2022.

**BRASIL. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) – 2017.** Disponível em:  
<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/fundeb/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-fundeb>. Acesso em: 20 de fev. de 2023.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Panorama do Maranhão.** 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ma/.html>. Acesso em 09 jan. 2023.

**BRASIL. Laboratório de Experiências Inovadoras em Gestão Educacional.** 2006. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26 jan. 2023.

**BRASIL. Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961.** Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Câmara dos Deputados, 1961. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-normaactualizada-pl.pdf>> Acesso em: 030mar 2023.

**BRASIL. Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, Senado, 2001. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 16 mar. 2023.

**BRASIL. Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=12513&ano=2011&ato=eeeETTU1UMVpWT28f>. Acesso em 20 dez. 2024.

**BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Legislativo, Brasília, DF, 26 jun. 2014a. Seção 1, n. 120-A, edição extra, p. 1-7.

**BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional Brasília-DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm). Acesso em: 23 jul. 2022.

**BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação (Fundeb). Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-296390151> Acesso em: 22 de jun. De 2023.

**BRASIL. Lei nº 14.644, de 2 de agosto de 2023.** Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, para prever a instituição de conselhos e de fóruns dos Conselhos Escolares. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2023-2026/2023/lei/114644.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/114644.htm). Acesso em 05 de set de 2023.

**BRASIL. Medida Provisória n. 746, de 22 de setembro de 2016b.** Exposição de motivos. Institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral, altera a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e a Lei n. 11.494 de 20 de junho 2007, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, e dá 106 outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2016/mediaprovisoria-746-22-setembro-2016-783654-publicacaooriginal-151123-pe.html>. Acesso em: 26 fev. 2024.

**BRASIL. Ministério da Educação. Diretrizes das Escolas Cívico-militares.** 2. ed. Brasília, DF: Subsecretaria de fomento às escolas cívico-militares, 2021. 190 p.

**BRASIL. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma.** Brasília, DF: Presidência da República, 1995. Disponível em:

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf> Acesso em: 20 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Manual das Escolas Cívico-militares**. 1. ed. Brasília, DF: Subsecretaria de Fomento às Escolas Cívico-Militares, 2020a. 324 p. Disponível em: <https://educacao.sorocaba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/05/respostapedidoecimfinal.pdf> Acesso em: 04 set. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Estratégico Institucional 2020-2023**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=145591-plano-estrategico-mec&category\\_slug=maio-2020-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=145591-plano-estrategico-mec&category_slug=maio-2020-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 16 abr. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 577, de 27 de abril de 2017**. Dispõe sobre o Fórum Nacional de Educação. Brasília: Ministério da Educação, 2017c. Disponível em: <https://extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://abmes.org.br/arquivos/legislacoes/Port-MEC-577-2017-04-27.pdf>. Acesso em: 20 out 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares**. 2004b. 61p. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_cad5.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf). Acesso em 04 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Educação. **Parecer CP n º 99, de 06 de julho de 1999**. Brasília, DF: Ministério da Educação, 06 jul. 1999. Disponível em: [https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE\\_PAR\\_CNECPN991999.pdf?query=CONSELHO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O](https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_PAR_CNECPN991999.pdf?query=CONSELHO%20ESTADUAL%20DE%20EDUCA%C3%87%C3%83O). Acesso em: 27/02/2023.

BRASIL. **Minuta de Parecer e Projeto de Resolução**. Brasília, DF: MEC, 2021a. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=191151-ppc004-21&category\\_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191151-ppc004-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. **Parecer CNE/CP n. 04/2021**. Institui a Base Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar (BNC-Diretor Escolar). Brasília, DF: MEC, 2021b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=191151-ppc004-21&category\\_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=191151-ppc004-21&category_slug=junho-2021-pdf&Itemid=30192). Acesso em: 05 jun. 2023.

BRASIL. **PDE**. Brasília: SEB /MEC, 2007a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26 jan. 2010.

BRASIL. PRADIME: Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação. **Caderno de textos**, v. 3. Brasília, DF: MEC/SEB, 2006b. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader\\_tex\\_3.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pradime/cader_tex_3.pdf). Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Lei N° 9.131, de 24 de novembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9131.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9131.htm) Acesso em: 20 set. 2023.

**BRASIL. Programa de Acompanhamento e Avaliação do PNE e dos Planos Decenais Correspondentes.** Brasília: SEB /MEC, 2005a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br>. Acesso em: 26 jan. 2023.

**BRASIL. Programa de Fortalecimento Institucional das Secretarias Municipais de Educação do Semi-Árido – Proforti.** Brasília: SEB /MEC, 2005b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> Acesso em: 26 jan. 2023.

**BRASIL. Programa Nacional de Capacitação dos Conselhos Municipais de Educação. Guia de Consulta.** Brasília, 2006. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro\\_cons/guia\\_consulta.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Pro_cons/guia_consulta.pdf) Acesso em: 21 ago. 2023.

**BRASIL. Programa Nacional Escola de Gestores da Educação Básica.** Brasília: SEB /MEC, 2005d. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br> . Acesso em: 26 nov. 2023.

**BRASIL. Secretaria de Educação Básica. Programas e ações.** Brasília, DF: SEB, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/secretaria-de-educacao-basica/programas-eacoes>. Acesso em: 20 set. 2003.

**BRASIL. Tribunal de Contas da União. Cartilha para conselheiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).** Brasília: TCU, 2017b.

**BULHÃO, R. M. T. O financiamento da educação básica do Maranhão:** um estudo crítico sobre custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF. Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2010.

**BURNETT, F. L.** O Plano Mais IDH: do município à região? Globalização e planejamento no Maranhão. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL, 7., Santa Cruz do Sul, RS, 2015. Anais[...]. Santa Cruz do Sul, RS, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/view/13325/2491>. Acesso em: 22 mar. 2022.

**CABRAL NETO, A; RODRIGUEZ, J.** Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. In: CABRAL NETO, A.; CASTRO, A. M. D, FRANÇA, M; QUEIROZ, M. A. DE. (orgs.). **Pontos e contrapontos da política educacional:** uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais - Origem e trajetórias. Brasília: Líber livro Editora, 2007, p. 13-50.

**CAMARÃO, F. Programa escola digna: transformando a educação do Maranhão.** Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/programa-escola-digna-transformando-a-educacao-do-maranhao/>. Acesso em: 09 mai de 2024.

**CAMINI, L. A política educacional do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.** RBPAE, Goiânia, v.26, n.3, p. 535-550, set./dez. 2010.

**CARDOSO, F. H. Mão à Obra, Brasil:** proposta de governo. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2008.

CARVALHO, E. O. **A dívida pública e seu impacto sobre os direitos sociais no Brasil:** uma análise da emenda constitucional 95/2016 à luz da teoria da constituição financeira. Trabalho de conclusão de curso para obtenção de título de Bacharel em Direito (Graduação em Direito). Universidade Estadual de Londrina (UEL). Londrina, PR: UEL, 2020.

CARVALHO, E. J. G. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Revista Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em 13 nov 2023.

**CARTA aberta dos movimentos sindicais a Flávio Dino.** Sindjus-MA, São Luís, 22 out. 2014. Disponível em: [https://www.sindjusma.org/print.php?id=3446\\_3385.html](https://www.sindjusma.org/print.php?id=3446_3385.html). Acesso em: 21 jun. 2024.

CASTRO, A. M. D. A. Administração gerencial: a nova configuração da gestão da educação na América Latina. **Revista Brasileira de Política e Administração da EducaçãoRBPAE-** v.24, n.3, p. 389-406, set./dez. 2008.

CELLARD, A. A análise documental. In: J. Poupart. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos** (pp. 295-316). São paulo: Vozes, 2012.

COHN, A. **As políticas de abate social no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Lua Nova, 2020. p. 129-160.

CORRÊA, G. C. **A gestão educacional dos municípios brasileiros:** a marca do privado. 2016. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba-PR, 2016.

COSTA, D. B. As políticas públicas de educação e o ensino médio maranhense. **Cadernos de Aplicação**, Porto Alegre, v. 21, n. 2, jan./jun. 2008.

COSTA, W. C. **Sob o signo da morte: o poder oligárquico de Victorino a Sarney.** São Luís: Edufma, 2006.

COSTA, W. C. da. **Do “Maranhão Novo” ao “Novo Tempo”:** a trajetória da oligarquia Sarney no Maranhão. 2. Ed. São Luís: EdUFMA, 1997.

COUTINHO, A. F. **Políticas Educacionais e ONGs.** São Luís: Edufma, 2008.

CURY, C. R. J. O regime de colaboração no ordenamento jurídico da educação escolar brasileira. In: **Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação Pró-Conselho.** – Brasília: Ministério da Educação, 2004.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. **Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos.** 8. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CURY, C. R. J. Os Conselhos de Educação e a gestão dos sistemas. In:

CURY, C. R. J. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.18 n 2. 2002. Disponível em <https://doi.org/10.21573/vol18n22002.25486>. Acesso em 10 mar, 2022.

CURY, C. R. J. O princípio da gestão democrática na educação. In: **Salto para o Futuro, Gestão democrática na educação.** Boletim 19, 2005.

CURY, C. R. J. Os conselhos de educação e a gestão dos sistemas. In: FERREIRA, N. S. C. ; AGUIAR, M. A. da S. (Orgs.). **Gestão da educação:** impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2006, p. 43-60.

DALBEN, Â. I. de F. **Conselho de Classe e Avaliação:** perspectivas na gestão pedagógica da escola. Campinas, SP: Papirus, 2004.

DENZIN, N. K; LINCOLN, Y. **O planejamento da pesquisa qualitativa:** teorias e abordagens. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DIAS S. J. Campo e caminhos da avaliação: a avaliação da educação superior no Brasil. In: FREITAS, L. C. **Avaliação: construindo o campo e a crítica.** Florianópolis: Insular, 2002, p. 13-62.

DOURADO, L. F. Estado, educação e democracia no Brasil: retrocessos e resistências. **Educação & Sociedade.**, Campinas, v. 40, e0224639, 2019.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: política e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Orgs). **Gestão Democrática da Educação:** atuais tendências, novos desafios. 8 ed. São Paulo: Cortez, 2013, p. 77-95.

DOURADO, L. F. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação e Sociedade [on line]**, Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul./set. 2010. Disponível em: <https://www.cedes.unicamp.br/publicacoes/edicao/78>. Acesso em: mar. 2023.

DOURADO, Luiz Fernando; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, Catarina de Almeida. **A Qualidade da Educação:** conceitos e definições. Texto para Discussão nº 24. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007.

DOURADO, L. F. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 28, n. 10D0, p. 921-946, out. 2007.

DRABACH, N. Os Conselhos Escolares e a Gestão das Escolas Públicas entre os Anos de 1997 e 2007. **Revista @mbienteeducação** , v. 8, p. 84-93, 2015.

DRABACH, N. P.; SOUZA, Â. R. de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. **Revista Pedagógica**, Chapecó - SC, v. 16, n. 33, Pp. 221-248, jul./dez. 2014.

DUARTE. M. R. T.; SANTOS, M. R. S. dos. Planejamento e participação: os eventos nacionais na área da educação após a Constituição de 1988. **Educação** (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 167-179, maio-ago. 2014. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/faced/article/view/16341/11676>. Acesso em: ago 2023.

DULCE, L. S. Participação e mudança social no governo Lula. In: SADER, E.; GARCIA, M. A. (orgs.). **Brasil, entre futuro e passado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo: Boitempo, 2010.

DUSI, C. S. C. O. Desafios da implementação da gestão participativa na educação pública brasileira. In: PONTES, L. A. F; DUSI, C. S. C. O. Avaliação de programas e políticas educacionais e gestão e liderança. **Coleção Gestão e Avaliação da Gestão da Educação Profissional**, v.2, p.91-112. Juiz de Fora: FADEPE, 2012.

FREITAS, D. N. T. de. **A avaliação da educação básica no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007.

ESCOLA DIGNA:MAIS GRÊMIO. Cartilha de orientações, 2020. Acesso em:  
<https://chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/gr%C3%AAmio.pdf>. Acesso em: ago de 2024.

FERNANDES, M. D. E.; ALVES, A. V. V.; ALVES, A. G. R. Gestão democrática da Educação: por entre concepções e tendências. **Dialogia**, São Paulo, n. 19, p. 35-45, jan./jun. 2014.

FERREIRA, E. B. A contrarreforma do ensino médio no contexto da nova ordem e progresso. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 293-308, abr.-jun. 2017.

FERREIRA, F. dos S. **Políticas públicas educacionais para o ensino médio: uma análise das ações com foco no ENEM adotadas pela Secretaria de Educação do Estado do Maranhão de 1998 a 2019**. São Luís, 2021. 185 f Dissertação (Mestrado Profissional) – Curso de Educação, Universidade Estadual do Maranhão, 2021.

FERREIRA, F. dos S.; SANTOS, T. F.A. M. dos. Política Educacional Escola Dina: entre o reformismo e a performatividade. **Revista Cocar**. V.19 N.37/2023 p. 1-17.

FERREIRA, F. dos S.; GOMES, A. O. Trabalho alienado, destruição da natureza e crise de hegemonia: consciência de classe e lutas sociais na superação da barbárie. In: Jornada Internacional de Políticas Públicas, X, 2021, ambiente virtual. Anais.

FONSECA, M.; OLIVEIRA, J. F. de. A gestão escolar no contexto das recentes reformas educacionais brasileira. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. v. 25. n.2. mai/ago. 2009. p. 185-384.

FONSECA, M; TOSCHI, M. S; OLIVEIRA, J. F. de. O Programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência – a perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005.

FÓRUM NACIONAL POPULAR DE EDUCAÇÃO (FNPE). Documento Final Plano de Lutas. **CONAPE**, 2018. Disponível em: <https://fnpe.com.br/docs/documentos/docs-conferencia/fnpe-conape2018-documento-final-planodelutas.pdf> .Acesso em: 20 mar.2023.

FORTES, M. P. **Sindicato e partido em um estado periférico da formação social brasileira: o SINPROESEMMA e o PCdoB no governo do Maranhão**. Dissertação

(Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo-SP2018.

FORTES, M. P. O processo político maranhense: da oligarquia Sarney à ascensão do PCdoB. In: IX Jornada Internacional de Políticas Públicas, IX, 2019, São Luís. **Anais** [...] São Luís: Joinpp, 2019.

FREITAS, D. N. T. de. Avaliação e gestão democrática na regulação da educação básica brasileira: uma relação à avaliar. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 99, p. 501-521, ago. 2007.

FREITAS, D. N. T. de. Sistemas e escolas de educação básica: entre democratizar e compartilhar a gestão. In: SENNA, Ester. **Trabalho, educação e política pública: estudos em educação**. Campo Grande: UFMS, 2003. p. 189-219.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 46, p. 235-274, jan./abr. 2011.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/VJmZWSR66pkB3948p76yRVx/?format=pdf&lang=pt>.

Acesso em: 15 ago. 2021.

FRIGOTTO, G; CIAVATTA, M. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, vol. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003.

FRIGOTTO, G. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 2010.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, E. A. de; FERNANDES, M. D. E. Escolas cívico-militares: uma breve análise do decreto 10.004/19. **InterMeio: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação**, Campo Grande, MS, v.27, n.54, p.197-212, jul./dez. 2021.

GOHN, M. da G. **Movimentos sociais e educação**. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2011, 128 p.

GOMES, I. Poder política e reforma do Estado no contexto do neoliberalismo: análise da reforma do aparelho do Estado no Maranhão nos anos 1990. **R. Pol. públ.**, São Luís, v. 10, n. 2, p. 45-59, jul./dez. 2006.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da História**. 10ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere**: os intelectuais: princípio educativo. Jornalismo. Tradução Carlos Nelson Coutinho. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GRAMSCI, A. **Quaderni del carcere**. Edizione critica. A cura di Valentino Gerratana. Torino: Einaudi. 3ª edizione, 4 volumes, 2007.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** - Maquiavel: notas sobre o estado e a política. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011. 428 p.v.3.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere** - Literatura. Folclore. Gramática. Apêndices: variantes e índices. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. 495 p. v. 6.

GUARINELLO, N. L. Cidades-Estado na Antigüidade Clássica. In: PINSKY, J.; PINSKY, C. B. (Orgs.). **História da cidadania**. São Paulo: Contexto, 2003.

GUILHON, M. V. M. Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. Disponível em: <http://repositori.ufma.br:8080/jspui/handle/1/160>. Acesso em: 7 de out. 2024.

GUILHON, M. V. M. Sarneísmo no Maranhão: os primórdios de uma oligarquia. **Revista de Políticas Públicas**, v. 11, p. 125-146, 2007.

HANDFAS, A.; SOARES, C. M. M.; VIEIRA, R. T. **Arranjos e capacidades institucionais: uma análise longitudinal do Plano Mais IDH**. Working Paper – Projeto Conexão Local, 2020. Disponível em: [http://pesquisaeae.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/4\\_artigo\\_conexao\\_local\\_mais\\_idh.pdf](http://pesquisaeae.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/conexao-local/4_artigo_conexao_local_mais_idh.pdf). Acesso em: 8 ago. 2022.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**. 14 ed. São Paulo-SP: Edições Loyola, 2005.

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

HARVEY, D. **O neoliberalismo: história e implicações**. Tradução Adail Sobral, Maria Stela Gonçalves – 5. ed. – São Paulo: Edições Loyola, 2014.

IANNI, O. Neoliberalismo e nazi-fascismo. **Crítica Marxista**. São Paulo: Xamã, v.1, n.7, 1998, p.112-120.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2016**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/brasil/ma/panorama>. Acesso em: 15 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Síntese dos indicadores sociais**. Dezembro, 2017. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html> Acesso em: 15 set. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo Escolar**: 2020. Brasília: INEP, 2020. Disponível em: [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas\\_e\\_indicadores/resumo\\_tecnico\\_do\\_estado\\_do\\_maranhao\\_censo\\_da\\_educacao\\_basica\\_2020.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_do_estado_do_maranhao_censo_da_educacao_basica_2020.pdf). Acesso em: 02 abr. 2022.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA – INEP. **Programa Dinheiro Direto na Escola**: uma proposta de redefinição do papel do Estado na educação? / Vera Maria Vidal Peroni, coordenadora geral. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2007. 204 p.

IV CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO (CBE), 1986, Goiânia. **Carta de Goiânia.** Disponível em: [http://www.CEDES.unicamp.br/carta\\_goiania.html](http://www.CEDES.unicamp.br/carta_goiania.html). Acesso em: 15 mar de 2022.

KRAWCZYK, N. R. Em busca de uma nova governabilidade na educação. In: KRAWCZYK, N. R.; VIEIRA, V. L. **A reforma educacional na América Latina nos anos 1990:** uma perspectiva-sociológica. São Paulo: Xamã, 2008.

LIBÂNEO, J. C. **Organização e gestão da escola.** 5 ed. (revista e ampliada) - Goiânia; Editora Alternativa, 2004.p, 95-146.

LIMA, A. B. de L.; PRADO, J. C. do; SHIMAMOTO, S. V. de M. Gestão democrática, gestão gerencial e gestão compartilhada: novos nomes, velhos rumos. In: LIMA, P. G. (Org.). **Temas em políticas e gestão da educação.** Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013, p. 63-82.

LIMA, L. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós - democracia gestionária? **Educação & Sociedade.** Campinas, v. 35, nº. 129, out.-dez. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/es/v35n129/0101-7330-es-35-129-01067.pdf>. Acesso: mar. 2023.

LIMA, P. G.; ARANDA, M. A.; LIMA, A. B. de. Relações entre estado, participação, políticas educacionais e o plano da efetividade, da possibilidade e da necessidade da gestão democrática da escola no Brasil. In: LIMA, P. G. (Org.). **Temas em políticas e gestão da educação.** Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013, p. 45-62

LOPES, A. F. N. **Gestão por resultados e os fatores que interferem na rotatividade de diretores das escolas públicas municipais de Fortaleza.** Dissertação. Mestrado profissional em Planejamento e Políticas Públicas - Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, 2019.

LUZ JÚNIOR, A. A. **“Viva Educação”, autonomia e emancipação? A falsa revolução via TV no Maranhão.** São Luís: Edufma, 2009.

MACHADO, L. M. de O. **Controle social da política de assistência social:** caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MAIA, E. T. da. **Controle social do financiamento da Educação Básica reivindicado pelo sindicalismo docente.** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados – MS, 2021.

MANCINI, R. M.; CARNEIRO, M. S. Desenvolvimento industrial e mercado de trabalho: contestação social e transformações recentes na produção siderúrgica da Amazônia Oriental. **Caderno CRH.** Salvador, v. 31, n. 83, p. 373-387, maio/ago. 2018.

MARANHÃO. **Decreto nº 30.620/2015, de 2 de janeiro de 2015.** Institui o Programa Escola Digna, e dá outras providências. São Luís: Governo do Maranhão 2015a. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA\\_Submitted\\_Docs/2018/D0E975D-E-B054-4D1D-9366-FFB2071FBB04/Decreto%20Atualizado.pdf?ver=2018-02-10-172109-413](https://publicadministration.un.org/unpsa/Portals/0/UNPSA_Submitted_Docs/2018/D0E975D-E-B054-4D1D-9366-FFB2071FBB04/Decreto%20Atualizado.pdf?ver=2018-02-10-172109-413). Acesso em: 11 mai 2024.

**MARANHÃO. Decreto nº 30.619, de 2 de janeiro de 2015.** Dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública. Diário Oficial [do] Estado do Maranhão: São Luís, 2 jan. 2015b.

**MARANHÃO. Edital nº 003/2015, de 30 de março de 2015.** Processo eleitoral para as funções de Gestor/Diretor Geral e Gestor Auxiliar/ Diretor Adjunto. Secretaria de Estado da Educação do Maranhão. São Luís, 30 de mar. 2015c.

**MARANHÃO.** Secretaria de Estado da Educação. Macropolítica e Superintendência de Gestão de Ensino. **Relatório do processo seletivo democrático 2015.** São Luís: Seduc, 2015d.

**MARANHÃO.** Secretaria de Estado da Educação. **Decreto nº 34.649, de 2 de janeiro de 2019.** Institui o Pacto pelo Fortalecimento da Aprendizagem através do Programa Escola Digna, e dá outras providências. São Luís, 2019a. Disponível em: <https://stc.ma.gov.br/legisla-documento/?id=5368>. Acesso em: 15 mar. 2024.

**MARANHÃO (Estado).** Secretaria de Estado da Educação. **Portaria N.º 244, de 14 de fevereiro de 2020.** Regulamenta o processo de eleição unificada da diretoria do grêmio estudantil e representantes de turma (líder e vice-líder). São Luís, MA: Secretaria de Estado da Educação, 2020c. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2020/02/Portaria-n%C2%BA-244-2020-Elei%C3%A7%C3%A3o-Gr%C3%A3mios-Estudantis.pdf. Acesso em: 23 jun. 2025.

**MARANHÃO. Maranhão adere ao programa Todos pela Educação do governo federal.** 2007. Disponível em: <https://cnm.org.br/comunicacao/noticias/maranhao-adere-ao-programa-todos-pela-educação-do-governo-federal>. Acesso em: 15 jun. 2025.

**MARANHÃO. Portaria n° 1.666, de 11 de setembro de 2019f.** Diário Oficial do Estado do Maranhão, Poder Executivo, São Luís/MA, 11 set. 2019. Disponível em: <https://www.diariooficial.ma.gov.br/public/index.xhtml>. Acesso em: 05 dez. 2025.

**MARANHÃO. Diário Oficial do Poder Executivo.** PPA 2007-2011: Maranhão democrático e solidário. São Luís, 2007a.

**MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014.** Plano Estadual de Educação – PEE no Maranhão. Disponível em: [http://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento\\_lei-10099-11-062014-PEE.pdf](http://www.educacao.ma.gov.br/files/2016/05/suplemento_lei-10099-11-062014-PEE.pdf). Acesso em: 11 ago. 2020.

**MARANHÃO.** Secretaria de Estado de Educação. **Caderno de Orientações pedagógicas: gestão escolar.** São Luiz, 2017b. Disponível em: [http://www.chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/educacao\\_quilombola/material\\_maranhao.pdf](http://www.chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgkclefindmkaj/http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/educacao_quilombola/material_maranhao.pdf). Acesso em mar de 2024.

**MARANHÃO.** Secretaria de Estado da Educação. Portaria nº 405, de 06 de março de 2017. Cria o Comitê Mais IDEB no âmbito da Secretaria de Estado da Educação e dá outras providências. *In: DIÁRIO OFICIAL DO ESTADO DO MARANHÃO*, Poder Executivo, São Luís, ano CXI, n. 043, p. 42, 06 mar. 2017d.

MARANHÃO. Secretaria de Educação. **A gestão democrática por resultados na educação pública do Maranhão.** 18 nov. 2018. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/ageracao-democratica-por-resultados-na-educacao-publica-do-maranhao-3/>. Acesso em: 7 fev. 2025.

MARANHÃO. **Relatório Estadual da Educação Maranhense**, SEDUC/MA. São Luís, 2019a.

MARANHÃO. **Lei nº 10.995 de 11 de março de 2019**, institui a Política Educacional Escola Digna e dá outras providências, 2019d. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-10995-2019-maranhao-cria-o-centro-integral-de-educacao-infantil-creche-da-liberdade-e-da-outras-providencias>. Acesso em 10 set de 2024.

MARANHÃO. **Lei nº 11.515, de 29 de julho de 2021c**, institui, no âmbito da Política Educacional Escola Digna o Prêmio Escola Digna e o Bolsa-auxílio Educacional (BAE). Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ma/lei-ordinaria-n-11515-2021-maranhao-institui-no-ambito-da-politica-educacional-escola-digna-o-premio-escola-digna-e-o-bolsa-auxilio-educacional-bae>. Acesso em 9 mar de 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Governo apresenta plano pela Aprendizagem e Alfabetização.** 23 jun. 2021d. Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/governo-apresenta-plano-pela-aprendizagem-e-alfabetizacao/>. Acesso em 2 mar de 2025.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. **Portaria nº 814, de 21 de maio de 2019e.** Dispões sobre a operacionalização do artigo 3º, IX e X, Lei nº 10.995, de 11 de março de 2019, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.educacao.ma.gov.br/wp-content/uploads/2019/08/Portaria-n%C2%BA-814-2019-Regulamentar-Programa-Mais-IDEB-2%C2%AA-vers%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 16 julh de 2024.

MARIANO, C. M. Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. In: **Revista de Investigações Constitucionais**, vol. 4, núm. 1, p. 259-281, 2017.

MARIN, P. L. **Sistemas de gestão para resultados no setor público:** intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo. 2016. 234 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2016.

MARGON, J. **Prática de gestão educacional:** narrativas de ex-secretários municipais. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 205.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. **Um guia de governança para resultados na administração pública.** Brasília: Instituto Públix Conhecimento, 2010.

MELO, F. C. de. **Brasil:** Um projeto de reconstrução nacional. 2008. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/243024/01928.pdf?sequence=1>. Acesso em: 15 set. 2023.

MENDES, L. C. M. **Oligarquia Sarneísta no Maranhão.** Guia Didático. Universidade Estadual do Maranhão. São Luís. 2020.

MENDONÇA, E. F. **A regra e o jogo:** democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: Laplane Fe Unicamp, 2000.

Ministério da Saúde. **O que é COVID-19.** Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/c/covid-19>. Acesso em: 10 de fev de 2023.

MINTO, L. W. A administração escolar no contexto da Nova República e do Neoliberalismo. In: ANDREOTTI, A. L.; LOMBARDI, J. C.; MINTO, L. W. (Org.). **História da Administração Escolar no Brasil:** do diretor ao gestor. Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

MIRANDA, A. B. de. Parcerias público privado na educação: um estudo sobre o voluntariado empresarial. In: LIMA, A. B. de; PALAFOX, G. H. M. (Org.). **Estado e políticas públicas em tempos de reforma.** – Campinas, SP: Editora Alínea, 2010.

MORAES, R. Q. A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente. **Revista de Informação Legislativa**, n. 204, nov/dez 2014. Disponível em [https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril\\_v51\\_n204\\_pdf](https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_pdf). Acesso em 02 set. 2022.

MOREIRA, I. A. W. **Políticas educacionais e desigualdade social no Brasil: desafios à inclusão social de adolescentes autores de atos infracionais.** 2019. 451 f. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, RS, 2019.

MOREIRA, L. F. Reforma Administrativa no Maranhão. In: **ARLS**, 2004.

MOURA, Marcilene R. L. O Grêmio Estudantil na Gestão da Escola Democrática: Protagonismo e Resiliência ou Despolitização das Práticas Formativas? **Revista de Ciências da Educação - UNISAL - Americana/SP - Ano XII - N° 23 - 2º Semestre/2010.**

MOTTA, F. C. P. **Administração e participação:** reflexões para a educação. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369-373, jul./dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br>. Acesso em 03 nov. 2023.

NEWMAN, J.; CLARK, J. Gerencialismo. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: Disponível em: [http://www.ufrgs.br/edu\\_realidade](http://www.ufrgs.br/edu_realidade). Acesso em 08 jan 2024.

NOBRE, L. M. **Modelo de gestão escolar implementado na educação municipal de Aracaju, de 1993 a 2002.** Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Tiradentes, Aracaju-SE, 2014.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** vol. 18, n° 52 jun/2003.

NOGUEIRA, M. A. Um **Estado para a sociedade civil:** temas éticos e políticos para a gestão democrática. São Paulo; Cortez, 2004.

JORNAL O ESTADO DO MARANHÃO. São Luís, 19 ago. 1990. **Caderno Especial**, p. 1-5.

**ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO.**  
**Relatórios Econômicos OCDE - Brasil.** Fevereiro de 2018. Resumo. Relatório retirado da publicação Relatórios Econômicos da OCDE: Brasil 2018.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (Org.). **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M. de F. F. (orgs.) **Política e gestão da educação.** Belo Horizonte: Autêntica, 2002.

OLIVEIRA, J. A. S.. **Os desafios da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação:** a inserção da UEMA no SIEPE. São Luís: Uema, 2008.

OLIVEIRA, P. R. **O colegiado escolar como exercício da gestão democrática:** desafios e possibilidades em uma escola da rede pública estadual do Maranhão. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação. Universidade Estadual do Maranhão, São Luis, 2021.

OLIVEIRA, R. P. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, D. A. (Org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos.** Petrópolis: Vozes, 2015.

OLIVEIRA, V. Modelos de administração pública. In: SANABIO, M. T.; SANTOS, G. J.; DAVID, M. V. **Administração pública contemporânea:** política, democracia e gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013.

PADILHA, C. A. T. A inclusão na política educacional do governo Fernando Collor (1990-1992). **Revista PerCursos.** Florianópolis, v. 16, n.31, p. 213 – 244, maio/ago. 2015.

PARANÁ. **Manual do Grêmio Estudantil.** SEED, 2012. Disponível em [http://www.alunos.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/gremio\\_estudantil/manualgremio.pdf](http://www.alunos.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/gremio_estudantil/manualgremio.pdf). Acesso em: 12 set 2023.

PARENTE, J. M. **Gerencialismo e performatividade na gestão educacional do estado de São Paulo.** Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Presidente Prudente, 2016.

PARO, V. H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 763-778, set./dez. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ep/v36n3/v36n3a08.pdf>. Acesso em: 20 abr.2023.

PARO, V. H. **Administração Escolar:** introdução crítica. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

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

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

PARO, V. H. **Gestão democrática e qualidade do ensino.** São Paulo: Ática, 2007.

PARO, V. H. O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB. In: MINTO, C. A; OLIVEIRA, R. P. De; ADRIÃO, T. (Orgs.). **Gestão Financiamento e Direito à Educação:** análise da LDB e da Constituição Federal. São Paulo: Xamã, 2001, p.79-88.

**PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em:[chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod\\_resource/content/0/Brasil%20.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20.pdf). Acesso em: 12 set. 2023.

PAULA, A. P. P. de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERONI, V. M. V. Relação público-privado no contexto de neoconservadorismo no Brasil. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 41, e241697, 2020. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/es/a/gPNy6mbMhQVm fzrqX8tRz4N/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 15 mar. 2024

PERONI, V. M. V. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, p. 19-31, 2012.

PERONI, V. M. V. Perspectivas da gestão democrática da educação na elaboração de políticas públicas: a constituinte escolar de Mato Grosso do Sul. **Série-Estudos – Periódicos do Mestrado em Educação da UCDB**, Campo Grande-MS: UCDB, n. 18, p. 49-62, jul./dez. 2004.

PERONI, V. M. V. **Política educacional e papel do Estado:** no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PERONI, V. M. V.; CAETANO, M. R.; LIMA, P. de. Reformas educacionais de hoje: as implicações para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 21, p. 415-432, jul.-dez. 2017.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 180-189, 2014.

PFLUEGER, Thereza. **Os desafios do processo pedagógico na sociedade atual.** São Luís: Uema, 2008.

PIMENTA, J. de A. **Gestão democrática da Educação:** análise da sua materialidade nos sistemas municipais de educação da mesorregião sul do Maranhão. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2019.

PINTO, V. G.; SARAIVA, J. A. F. Gestão por resultados na educação: monitoramento e avaliação de projetos educacionais. In: GUIMARÃES, T. B.; PORDEUS, I. A.; CAMPOS, E. S. A. (Orgs.). **Estado para resultados:** avanços no monitoramento e avaliação da gestão pública em Minas Gerais. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2010. p. 113-134.

POCHMANN, M. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da nova república. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr.-jun. 2017.

PORTAL VERMELHO, a esquerda bem-informada. **Movimentos sociais divulgam abaixo assinado por IDH justo no Maranhão**. Disponível em:  
<https://vermelho.org.br/2014/08/15/movimentos-sociais-divulgam-abaixo-assinado-por-idh-justo-no-maranhao/>. Acesso em 20 jul. 2024.

PORTELLI, H. **Gramsci e o bloco histórico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

PRIMO, P; FERNANDES, C. T. **A gestão da educação na sociedade capitalista: influências do gerencialismo no processo de humanização**, 2020. Disponível em:  
<https://revista.fct.unesp.br/index.php/Nuances/article/view/8328/pdf>. Acesso em: 23 dez. 2021.

ROITMAN, I. **Ocupação nas escolas**. 2016. Disponível em:  
<http://www.anpg.org.br/?p=11827>. Acesso em: 9 ago. 2023.

RAIMANN, A.; SILVA, S. A. da. Estado gerencialista e trabalho docente nos sistemas públicos municipal e estadual de Jataí – Goiás. **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, Araraquara, v. 18, n. 00, e023147, 2023. e-ISSN: 1982-5587. DOI:  
<https://doi.org/10.21723/riaee.v18i00.18834>.

RANDAZZO, F. Introducción. La irremediable intromisión de lo imaginário. In: COCA, Juan R.; MATAS, Jesús A. Valero; RANDAZZO, Francesca; PINTOS, Juan Luis. **Nuevas posibilidades de los imaginarios sociales**. Coruña – España: TREMN – CEASGA, 2011.  
 RIBCZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. do. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, p. 218-237, jul./dez. 2015. Disponível em:  
<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rmd/article/view/10112/6257>. Acesso em: 20 jan. 2025.

REIS, Flávio. **Grupos políticos e estrutura oligárquica no Maranhão**. São Luís: [s.n.], 2007. p. 49-50.

SANDER, B. **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação**. Brasília: Liber Livro, 2005.

SANTIAGO, S. H. M.; LIMA, A. B. de. Reforma do Estado e controle avaliativo. In: LIMA, A. B. de. **Estado e o Controle Social no Brasil**. Uberlândia: EDUFU, 2011, p. 37-59.

SANTOS, C. A.; PEREIRA, R. da S. Militarização e Escola sem Partido: duas faces de um mesmo projeto. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 255-270, 2018.

SANTOS, J. C. dos. **Processo de provimento ao cargo de diretores escolares: interseção da rede estadual de ensino de Mato Grosso do Sul com a rede municipal de ensino de Dourados/MS**. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados-MS, 2021.

SANTOS, J. C. dos; ALVES, A. V. V. Mecanismos da gestão democrática no contexto escolar. *Anais. IX JNE & VII CNCS – Formação de Professores, Identidade Profissional e Processos de Ensino/Aprendizagem de Conceitos*, Naviraí/MS, p.231-241. 2017.

SAVIANI, D. **Sistema Nacional de Educação e Plano Nacional de Educação:** significado, controvérsias e perspectivas – 2. ed. Campinas, SP: Autores associados, 2017. – (Coleção Educação Contemporânea).

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100 - Especial, p. 1231-1255, out. 2007.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO MARANHÃO. **Governo realiza escuta pedagógica nas regionais de educação de Itapecuru e Santa Inês.** 2017c Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/governo-realiza-escuta-pedagogica-nas-regionais-de-educacao-de-itapeturu-e-santa-ines/>. Acesso em: 2 jul. 2024.

SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO DO MARANHÃO. **A conversa agora é com os estudantes da rede estadual: o governo está percorrendo o estado coma escutas estudantis.** Disponível em: <https://www.educacao.ma.gov.br/a-conversa-agora-e-com-os-estudantes-da-rede-estadual-o-governo-esta-percorrendo-o-estado-com-as-escutas-estudantis/>. Acesso em: jul de 2024.

SEGATTO, C. I. **O papel dos governos estaduais nas políticas municipais de educação:** uma análise dos modelos de cooperação intergovernamental. 2015. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2015.

SERRA, D., C. SILVA, M. de F S. ARAÚJO, F. R. C. de. A gestão escolar democrática no plano estadual de educação do Maranhão: fase inicial da implementação e desafios. *Educação: Teoria e Prática*, Rio Claro, SP, v. 32, n.65/2022.

SILVA, D. R. **Hegemonia e educação:** proposta gramsciana de superação da subalternidade. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

SILVA, M. C. **O conselho Nacional de Educação e os mecanismos de Democracia participativa.** Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019.

SILVA, M. V. Gestão Democrática na Educação: as contribuições e omissões da LDB (Lei 9394/96). In: SILVA, M. V.; MARQUES, M. R. A. (Orgs.). **LDB: balanços e perspectivas para a educação brasileira.** Campinas, SP: Alínea, 2008.

SILVA, M. R. da. A BNCC da reforma do Ensino Médio: o resgate de um empoeirado discurso. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 34, 2018.

SIMIONATTO, I. Razões para continuar utilizando a categoria sociedade civil. In: LUIZ, D. E. C. (org.). **Sociedade Civil e Democracia: expressões contemporâneas.** São Paulo: Veras, 2010.

SOARES, E. L. **Gestão democrática:** uma análise das bases normativas dos Sistemas Municipais de Educação do Maranhão. Dissertação (Mestrado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2017.

SOUZA, S. G. de S. **Jornalismo como agente de construção da imagem pública:** o governo de Flávio Dino nos editoriais do jornal “O Estado do Maranhão” durante o ano eleitoral de 2018. 2020. Dissertação (Mestrado em Comunicação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2020. Disponível em: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/5164/2/EDUARDOVEN%C3%82NCIOCOSTAA BREU.pdf> Acesso em: 30 jan. 2025.

SOUZA, J. U. P. S. **Alguns desafios ao planejamento e desenvolvimento do Maranhão, Brasil:** contexto histórico, obstáculos e estratégias de superação. Planejamento e políticas públicas, ppp. n 37, jul/dez. 2011.

SOUZA, K. C. S. **A gestão educacional das secretarias municipais de educação de municípios maranhenses a partir do Plano de ações Articuladas (2007-2011).** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande Do Norte, Natal, 2015.

SOUZA, R. **O plano de ações articuladas e a gestão educacional do município de Altamira-PA.** Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

SOUZA, Â. R. de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.**, Rio de Janeiro, v.27, n.103, p. 271-290, abr./jun. 2019.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis democráticas da educação nos estados brasileiros. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

SOUZA, Â. R. de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**. Belo Horizonte v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009.

SOUZA, J.; LIMA, F. das C. S. Planejamento educacional no estado do Maranhão: análise das propostas para a educação básica do programa de governo de Roseana Sarney. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação** – Periódico Científico editado pela Anpae, v. 28, 02, p. 455-477, maio/ago. 2012.

SPÓSITO, M. P. Educação, gestão democrática e participação popular. In: BASTOS, João Baptista. (org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A ed.; A: SEPE/RJ, 2005, p. 45-56.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. Democracia representativa: complementaridade ou combinação subordinada? Reflexões sobre instituições participativas e gestão pública na cidade de São Paulo (2000- 2004). **Concurso Do Clad Sobre Reforma Do Estado E Modernização Da Administração Pública**, 19, 2006.

TEIXEIRA, E. C. As dimensões da participação cidadã. **Caderno CRH**, Salvador, n. 26/27, p.179-209, jan./dez. 1997.

TEIXEIRA, L. H. G. Conselhos Municipais de Educação: autonomia e democratização do ensino. **Cadernos de Pesquisa**, v. 34, n. 123, p. 691-708, set./dez. 2004.

TELLO, C.; MAINARDES, J. A educação secundária na América Latina como um direito democrático e universal: uma análise de documentos do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. **Educação e Filosofia**, Uberlândia, v. 28, n. especial, p. 155-179, 2014. ISSN 0102-6801.

**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. Guia de orientação aos membros do Conselho do Fundeb.** 2022. Disponível em: <https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Guia%20de%20Orienta%C3%A7%C3%A3o%20aos%20Membros%20do%20Conselho%20do%20Fundeb.pdf> Acesso em: 30 nov.2023.

VACCA, G. D“ ‘egemonia del proletariato’ alla “egemonia civile”. Il concetto di egemonia negli scritti di Gramsci fra il 1926 e il 1935. In: D’ORSI, Angelo. **Egemonie**. Napoli: Dante & Descartes, 2008, pp.77-122.

VASCONCELOS, M. C. C. Educação na casa: perspectivas de desescolarização ou liberdade de escolha? **Pro-Posições**, São Paulo, v. 28, n. 2, p. 122-140, 2017.

VEIGA, Z. de P. A. As instâncias colegiadas da escola. In: VEIGA, I. P.A.; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de. (Orgs.). **Escola: Espaço do Projeto Político Pedagógico**. 17ºed. Campinas, SP: Papirus, 2013, p.113-126.

VERDE, A.; LIMA, F. C. S. Gestão democrática da escola pública com base no monitoramento do PEE do estado do Maranhão. **Práxis Educacional**, v. 17, n. 48, p. 434-455, 2021. Disponível em: <https://tinyurl.com/mc3cpzr2>. Acesso em: 15 nov. 2023.

VIANA, J. G.; MARIOTINI, S. D. **Gestão Democrática da Escola Pública: O Papel a APM como Instituição Auxiliar**. Cadernos de Educação: Ensino e Sociedade, Bebedouro SP, 2019. Disponivel em:<https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/cadernodeeducacao/sumario/79/22042019214852.pdf> Acesso: 18 de mar. de 2022.

VIEIRA FILHO, L. Uma revolução silenciosa na Educação está em curso no MA. In: **Jornal Pequeno**, 18 de maio de 2008.

WOOD, E. M. **Democracia contra o capitalismo**: a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, 2003.

WRIGHT, P.; KROLL, M. J.; PARRELL, J. **Administração estratégica**: conceitos. São Paulo: Atlas, 2010.

YANAGUITA, A. I. **As políticas educacionais do Brasil nos anos 1990**. 2011. Disponível em: Acesso em: 21 jun. 2014.

ZAN, D.; KRAWCZYK, N. A disputa cultural: o pensamento conservador no ensino médio brasileiro. In: KRAWCZYK, N.; LOMBARDI, J. C. (Org.). **O golpe de 2016 e a educação no Brasil**. Uberlândia: Navegando Publicações, 2018.