

# Gerencialismo na escola pública: contradições e desafios concernentes à gestão, à autonomia e à organização do trabalho escolar

*Managerialism in public schools: contradictions and challenges concerning  
administration, autonomy and the organization of school work*

*Gerencialismo en la escuela pública: contradicciones y desafíos relativos a la  
gestión, a la autonomía e a la organización del trabajo escolar*

---

LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA  
MIRIAM FÁBIA ALVES

**Resumo:** Este artigo demonstra as alterações na gestão e na organização do trabalho escolar após a implementação do modelo administrativo-gerencial de regulação. As análises são provenientes dos dados coletados em pesquisa documental e de campo. A pesquisa revelou que as alterações na gestão transferiu para o conjunto dos docentes a imagem de maior participação e democracia no cotidiano escolar, mas, na prática, houve intensificação da responsabilização individual, do controle e do trabalho dos docentes e gestores.

---

**Palavras chave:** gerencialismo; autonomia; controle.

**Abstract:** This article demonstrates the changes in the management and organization of school work after the implementation of a regulatory management model. The analyses derive from data collected in desk and field surveys. The investigation showed that changes in management have transferred to the faculty an image of stronger participation and democracy in schools, but in practice not only individual accountability but also the amount of control over teachers and administrators, as well as their workload, have intensified.

---

**Keywords:** managerialism; autonomy; control.

**Resumen:** Este artículo demuestra los cambios en la gestión y en la organización del trabajo escolar tras la implementación del modelo administrativo de gerencia de la regulación. Los análisis provienen de los datos recogidos en la investigación documental y de campo. La investigación reveló que los cambios en la gestión transfirieron al conjunto de los maestros la idea de mayor participación y democracia en la rutina escolar. Sin embargo, en la práctica, ocurrió intensificación de la responsabilización individual, del control, y del trabajo de los docentes y administradores.

---

**Palabras clave:** “gerencialismo”; autonomía; control.

## INTRODUÇÃO

Este estudo pretende analisar questões referentes ao tema da gestão e da organização do trabalho escolar, visando a apreender o movimento, as contradições e o processo de hegemonia inerente à implementação, na escola pública, de um modelo gerencial de organização, de gestão e de controle da produção do trabalho escolar.

A pesquisa pretende demonstrar as alterações na gestão e na organização do trabalho escolar após a implementação do modelo administrativo-gerencial de regulação. Para identificar com maior precisão o objeto da pesquisa, a investigação foi realizada nas escolas vencedoras do Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar no Estado de Goiás, que se constituem como referência de gestão fundamentada nos princípios gerenciais de eficiência e de eficácia no trabalho docente (CONSED, 2010).

Neste sentido, aprofundar os estudos sobre as características da gestão e da organização do trabalho escolar implica problematizar os parâmetros administrativo-gerenciais de regulação estabelecidos para a organização da escola pública. Assim, cabe questionar, no tocante às mudanças na gestão e na organização do trabalho na escola, a efetiva parcela de participação do coletivo escolar na tomada de decisões. Quais são os parâmetros para a gestão e organização do trabalho escolar? Em que moldes se estabelecem as parcerias com a iniciativa privada? Qual o efetivo grau de autonomia existente na gestão e na organização do trabalho escolar? De que maneira as mudanças na forma de gestão e de organização do trabalho escolar interferem na construção da gestão democrática?

Para apreender com maior precisão a dinâmica, as contradições e os conflitos existentes na gestão e na organização do trabalho escolar, optou-se pela pesquisa qualitativa. Neste sentido, foram realizadas *entrevistas semi-estruturadas* com os professores efetivos, com mais de três anos de trabalho, nas escolas vencedoras do Prêmio, exatamente por entendermos que as entrevistas apresentam-se como um instrumento metodológico que permite verificar, com maior riqueza de detalhes, como os docentes veem sua prática pedagógica, como a compreendem e a justificam. Com este objetivo foram realizadas, também, *entrevistas semi-estruturadas* com os gestores escolares, por percebermos o fortalecimento desta função na hierárquica estrutura administrativa gerencial das escolas, em especial a daquelas vencedoras do Prêmio, em que as mudanças na forma de regulação da gestão e da organização do trabalho foram implementadas de maneira mais consistente (TRIVIÑOS, 1987).

A pesquisa emprega ainda a análise dos documentos oficiais preenchidos pelas escolas para concorrer ao Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar e o Projeto Político Pedagógico. O estudo desses documentos visa a identificar a concepção de gestão e apreender a realidade concreta das escolas.

## APRESENTAÇÃO DO PRÊMIO NACIONAL DE REFERÊNCIA EM GESTÃO ESCOLAR

O Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar é concedido às unidades escolares que conseguiram melhorar o desempenho de seus alunos mediante o desenvolvimento de práticas eficazes de gestão. O Prêmio visa a contribuir para que as escolas passem a incorporar uma cultura de autoavaliação de seu processo de gestão e para destacar e disseminar as experiências de referência na área. O Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar no estado de Goiás integra o conjunto de premiações destinado às escolas que disputam o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar<sup>1</sup> (CONSED, 2010).

Este Prêmio foi instituído para atingir os seguintes objetivos: a) estimular o desenvolvimento da gestão democrática na escola, tendo como foco o compromisso com uma aprendizagem de qualidade; b) valorizar as escolas públicas de educação básica que se destaquem por iniciativas e experiências inovadoras e bem-sucedidas de gestão escolar; c) apoiar o desenvolvimento de uma cultura de autoavaliação da gestão escolar; d) incentivar o processo de melhoria contínua na escola, pela elaboração de planos de ação, tendo como base sua autoavaliação (CONSED, 2010)<sup>2</sup>.

A autoavaliação instituída pelo Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar tem como referência para a classificação das escolas as seguintes dimensões: *gestão de resultados educacionais*, que objetiva assegurar a melhoria de desempenho dos alunos; *gestão participativa*, que atenda ao princípio da democratização da escola pública; *gestão pedagógica*, que abrange processos e práticas de gestão pedagógica orientados para assegurar a aprendizagem dos alunos; gestão de pessoas que abarca processos e práticas de gestão visando ao envolvimento e ao compromisso

---

1 Prêmio que é uma realização conjunta do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), do Ministério da Educação (MEC), da Fundação Roberto Marinho (FRM), da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, do Movimento Brasil Competitivo, do Todos Pela Educação e do Grupo Gol (CONSED, 2010). No ano de 2011, outras instituições incorporaram-se à concessão da premiação, dentre elas, o Instituto Razão Social, a Fundação Itaú Social e o grupo Gerdaul (CONSED, 2011).

2 A pesquisa realizada refere-se às escolas vencedoras do Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar 2010. Por este motivo, a maioria das informações concernentes às orientações, aos objetivos e às etapas constitutivas do processo avaliativo foram retiradas do Manual de Orientações do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar 2010 – ano base 2009 (CONSED, 2010).

de professores e demais profissionais, pais e alunos, com o projeto pedagógico da escola; *gestão de serviços e recursos* abrangendo processos e práticas de gestão dos serviços de apoio, recursos físicos e financeiros (CONSED, 2010).

No ano de 2010, o Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar concedeu as seguintes premiações: diploma *Escola Referência Nacional em Gestão Escolar*, a importância de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) e uma coletânea de vídeos educativos disponibilizados pela Fundação Roberto Marinho. à primeira escola de cada Estado e do DF selecionada pelo Comitê Nacional de Avaliação.

Os gestores dessas escolas foram contemplados com o diploma *Liderança em Gestão Escolar* e receberam como prêmio participação em viagem de intercâmbio, seja no Brasil, seja no exterior. As seis escolas finalistas receberam R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) e, dentre essas escolas, a selecionada para o primeiro lugar recebeu o prêmio de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), concedido pela Fundação Roberto Marinho, e o diploma Destaque Brasil (CONSED, 2010).

O Comitê Nacional de Avaliação do Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar estabeleceu que as secretarias de Educação poderiam conceder diplomas e outros prêmios, com critérios definidos pelo Comitê Estadual. Na versão estadual do Prêmio em 2010 em Goiás, a premiação em dinheiro, concedida às escolas foi: 1º lugar - R\$ 20.000,00; 2º lugar - R\$ 15.000,00; 3º lugar - R\$ 10.000,00 (GOIAS, 2011)<sup>3</sup>. A participação no Prêmio está aberta a todas as escolas do ensino regular das redes públicas estaduais, municipais e/ou conveniadas, com mais de cem alunos matriculados na educação básica, que realizaram o processo de autoavaliação (CONSED, 2010).

Os critérios definidores do processo de avaliação das escolas, em âmbito regional, estadual, distrital e nacional, orientaram-se pela observação dos seguintes aspectos: a) elevação nos índices de aproveitamento, aprovação, permanência, sucesso dos alunos e melhoria contínua da aprendizagem; b) esforço, criatividade e inovação da escola na busca de superar-se continuamente mediante estratégias e alternativas diversificadas de gestão e de solução de problemas; c) consistência e unidade de orientação nas ações e processos inovadores adotados pela gestão escolar; d) inserção da escola na comunidade e vice-versa, numa demonstração de articulação, sensibilidade, abertura e adoção de medidas de integração e complementaridade; e) práticas de gestão democrática na escola, com funcionamento pleno da gestão colegiada envolvendo a participação dos pais, professores, demais profissionais e alunos no processo de tomada de decisão; f) capacidade de reflexão crítica sobre a escola refletida na descrição

---

<sup>3</sup> No ano de 2011, os prêmios em dinheiro destinados as escolas vencedoras no estado de Goiás foram: 1ª colocação: R\$ 26.000,00 (vinte e seis mil reais); 2ª colocação: R\$ 15.000,00 (quinze mil reais); 3ª colocação: R\$ 10.000,00 (dez mil reais) (GOIAS, 2012).

analítica e objetiva apresentada e na organização dos documentos para o Prêmio; g) proposição clara de um plano de melhoria, baseado nas análises da auto-avaliação, a fim de superar os desafios identificados e aprimorar os processos e seus resultados; h) coerência e consistência das ações apresentadas, traduzindo unidade de princípios e fundamentos, e sua relação explícita com resultados de aprendizagem dos alunos (CONSED, 2010).

## AS ESCOLAS E OS SUJEITOS PARTICIPANTES DA PESQUISA

As análises neste tópico são provenientes dos dados coletados na pesquisa documental e de campo realizada nas escolas vencedoras do Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar no ano de 2010. As três escolas vencedoras serão identificadas por nomes de cores: azul, branca e vermelha.

A Escola Azul foi a vencedora do Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar no ano de 2010. Localizada na periferia do município de Rubiataba, na região do Centro Goiano, interior do estado de Goiás, atende alunos provenientes de famílias de baixa renda. Pertence ao sistema estadual de educação e oferece o ensino fundamental do 3º ao 9º ano. Possui estrutura física precária e completamente inadequada para a oferta do processo educativo, demonstrada por um único e antigo pavilhão, que contém a sala da secretaria, a biblioteca, em conjunto com a sala de informática e as salas de aula. A sala dos professores localiza-se no antigo alojamento do caseiro, sem iluminação adequada, tem teto baixo e rachaduras na parede. O local para a realização de práticas esportivas se reduz ao que sobrou do piso de uma antiga quadra de esportes. A estrutura física da cozinha está comprometida pela antiguidade do prédio escolar e as únicas salas de aula em condições razoáveis de funcionamento são as construídas com recursos próprios, doados pela comunidade escolar. Em 2010, a escola possuía 202 alunos, com média de vinte alunos por turma. Em 2011, ano da realização da pesquisa de campo, eram doze os professores efetivos com mais de três anos de trabalho na escola. Foram realizadas cinco entrevistas, com professores e com a diretora da escola.

A Escola Branca, segunda colocada no Prêmio em 2010, localiza-se no centro da cidade de Iporá, no oeste do estado de Goiás, e atende alunos provenientes de famílias de baixa renda. A escola pertence ao sistema estadual de educação e oferece o ensino fundamental do 1º ao 5º ano. É uma escola inclusiva de referência desde o ano de 1999. Na escola, há significativos projetos de formação específica na área de inclusão e de atendimento aos pais de alunos, dentre os quais destacam-se o projeto ciclo de estudos, projeto grupo de pais e o conselho escolar participativo. A infra-estrutura da escola precisa de investimentos, dentre eles na

reforma do conjunto da estrutura física, na construção da quadra de esportes, na ampliação da sala de recursos, no aumento da quantidade de salas de aula e na melhoria dos laboratórios, para oferecer um processo educativo adequado ao perfil da comunidade escolar. Em 2010, a escola possuía 344 alunos. Em 2011, ano da realização da pesquisa de campo, a escola possuía quinze professores efetivos com mais de três anos de trabalho na escola. Foram realizadas seis entrevistas, com professores e com a diretora da escola.

A Escola Vermelha, terceira colocada, localizada no centro da cidade de Pirenópolis, no leste goiano, possui significativa tradição educacional na região<sup>4</sup>. Pertence ao sistema estadual de educação e oferece as seguintes etapas da educação básica: ensino fundamental do 6º ao 9º ano e ensino médio. A Escola Vermelha possui razoável estrutura física, demonstrada por seus quatro pavilhões, que contêm as salas de direção, de coordenação, as salas de aulas, o laboratório de informática e a biblioteca<sup>5</sup>. Salienta-se que a escola possui quadra de esportes trivalente coberta. Todavia, a estrutura física carece de reforma para ampliar seus espaços e acomodar os diversos eventos realizados na unidade escolar<sup>6</sup>. O horário de funcionamento da instituição corresponde aos períodos da manhã, da tarde e da noite. Em 2010, a escola possuía 956 alunos com média de 37 alunos por turma. Em 2011, ano da realização da pesquisa de campo, a escola possuía 28 professores efetivos com mais de três anos de trabalho na escola. Foram realizadas treze entrevistas, com professores e com a diretora da escola.

Evidentemente, os parâmetros avaliativos para a escolha das escolas vencedoras do Prêmio detiveram-se nos indicadores de desempenho, em especial aqueles associados aos índices de aprovação, de reprovação, de abandono, de distorção idade/série e do índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB) da escola. Os aspectos relacionados à estrutura física, aos níveis e etapas de atendimento da escola, ao perfil dos alunos, à história da instituição e, efetivamente, às condições materiais e pedagógicas de oferta de um ensino de qualidade, não foram devidamente aferidos. Caso tivesse sido este um dos critérios de qualidade, a Escola Azul, colocada em primeiro lugar, teria tido muita dificuldade de alcançar esse objetivo.

---

4 A fundação oficial da escola data da década de 1970, desde quando tem-se destacado na região pela formação educativa de diversos setores da sociedade local, em especial pela oferta do curso ginásial secundário e colegial técnico em contabilidade no início dos anos de 1970 e pela implantação do 2º grau com habilitação técnica em contabilidade e magistério nas décadas de 1970 e 1980.

5 A atual sala da biblioteca e a sala de informática foram construídas com materiais doados por particulares e a construção dos prédios foi realizada com a ajuda da comunidade escolar.

6 Em 2009, a escola aderiu ao Projeto “Ressignificação do Ensino Médio” em Goiás e ao projeto do Ministério da Educação “ensino Médio inovador”, cujo objetivo consiste em reformular o currículo e ampliar a carga horária escolar, além de oferecer disciplinas opcionais/eleativas a serem escolhidas pelos alunos.

## O GERENCIALISMO COMO REFERÊNCIA DE GESTÃO: NOVOS PARÂMETROS ADMINISTRATIVOS, VELHOS DESAFIOS POLÍTICOS

As análises neste tópico, provenientes de entrevistas realizadas com os docentes e gestores das escolas vencedoras do Prêmio Estadual de Referência em Gestão Escolar no estado de Goiás, têm como objetivo compreender as transformações na gestão e na organização do trabalho escolar a partir do exame do perfil dos docentes, da gestão e do trabalho realizado pelo conjunto dos professores vinculados a essas unidades escolares.

Em relação ao perfil dos docentes, os dados da pesquisa revelam que a maioria dos entrevistados são professores com relevante experiência no exercício da profissão. As entrevistas demonstram também a significativa disposição dos docentes de fortalecer o grupo constituído na unidade escolar. Apesar das divergências, a maioria deles confirma a existência de um grupo forte e a consolidação de relações consensuais no exercício da gestão escolar.

As entrevistas com os gestores demonstram a preocupação com a consolidação de uma equipe estável e permanente de professores nas escolas. Para alcançar esse objetivo, os gestores esforçam-se para manter determinados professores com a carga horária completa na unidade escolar, apesar das dificuldades de garantir a quantidade de aulas suficiente para esses profissionais na área de sua formação acadêmica. Esses dados, acrescidos ao fato de que a maioria dos docentes possui cursos de pós-graduação nas diversas áreas do conhecimento, contribuem para o que poderíamos classificar de bom desempenho educativo dessas escolas.

Os seguintes trechos das entrevistas revelam a noção de equipe existente nas escolas:

eu trabalhava em outra escola; a gente sempre soube que o grupo aqui era unido. Sempre houve união. Seja para o bem, seja para o mal, o grupo é unido. Discutia-se, debatia, mas quando falava é aqui [...] é aquela história. Aqui se vestia a camisa da escola. O professor que vem para a escola, que pede mudança para cá, ele tem que saber que aqui se veste a camisa. Não é entrar, dar a sua aulinha e voltar não, ele tem que vestir a camisa da escola (Prof. Escola Vermelha 2);

nós juntos, com todos os professores, traçamos nossas ações, nossos objetivos, nossas metas que nós vamos alcançar durante o decorrer do ano [...]. O nosso centro dentro da escola é o aluno, é o nosso foco principal, e é por isso que a gente está sempre trabalhando em conjunto, em equipe. A nossa escola sempre, a direção nunca teve que resolver nenhum problema sozinha, ela sempre resolveu com todos nós juntos. Fazemos a reunião no final da tarde, fazemos reuniões no final de semana, fazemos reuniões para poder colocar esses projetos sempre em ação (Prof. Escola Azul 1);

mas, como estou dizendo [...], todos aqui trabalham com afinco, com dedicação, com amor. Aqueles que vêm para cá e não comungam com a nossa metodologia de trabalho não conseguem ficar, logo pedem transferência, porque aqui a gente é um grupo, uma família (Direção Escola Azul 4).

Outra questão relevante diz respeito às constantes reuniões com os professores e funcionários para a discussão de assuntos pedagógicos, de questões financeiras, de orientações da Secretaria Estadual de Educação e de projetos ou eventos a serem desenvolvidos na escola. As entrevistas confirmam a prática da discussão com o coletivo sobre os problemas existentes na escola, bem como a existência de relativo consenso concernente às decisões que dizem respeito ao cotidiano escolar.

Os dados demonstram significativa liderança da diretora no processo de gestão e na organização do trabalho escolar. Os professores confirmam que a função do diretor ultrapassa os limites administrativos e aparece no acompanhamento das ações pedagógicas desenvolvidas pelos docentes. Em relação à intensificação do trabalho do diretor, a maioria afirma que este trabalha intensamente para resolver os problemas administrativos e demonstra significativo grau de responsabilidade com a prestação pública dos recursos recebidos pela escola.

A maioria dos docentes entrevistados confirma que o PDE-Escola desempenha papel significativo na definição dos processos de gestão e organização do trabalho escolar<sup>7</sup>. Para eles, o PDE-Escola estimula uma maior participação e integração dos docentes na definição das ações e das estratégias adotadas para o cumprimento dos projetos coletivos. Segundo os entrevistados, o PDE-Escola propicia a existência de muitos projetos na escola e, conseqüentemente, o aumento das reuniões que dizem respeito à organização, à definição das estratégias e à busca de resultados. Assim, os dados tendem a demonstrar que o PDE-Escola estimula uma gestão permeada por constantes momentos de discussão, diálogo e acordos estabelecidos entre os professores e o grupo gestor da escola.

Para os docentes, o PDE-Escola tem valor relevante para a unidade escolar em razão dos recursos financeiros destinados à aquisição de materiais permanentes

---

7 O *Plano de Desenvolvimento da Escola* – PDE-Escola é um programa financiado com recursos públicos distribuídos pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que visa institucionalizar a descentralização de recursos financeiros para as escolas e formalizar uma cultura institucional escolar vinculada a resultados educativos concebidos pelos órgãos centrais da burocracia estatal. A metodologia do plano consiste na elaboração de ações e projetos pedagógicos destinados a melhorar o rendimento escolar dos alunos em determinadas áreas do conhecimento e, conseqüentemente, o desempenho das escolas participantes do plano no índice de desenvolvimento da educação básica (IDEB). Em relação à estrutura visando ao desenvolvimento do PDE, o plano deve ser elaborado com a participação dos docentes da escola e enviado para as respectivas secretarias estadual ou municipal, que é responsável pela sua análise e aprovação. Após a aprovação da secretaria, o plano é enviado para validação do MEC que, após análise, solicita o pagamento dos recursos para o FNDE (BRASIL, 2011; FONSECA, 2003; DOURADO, 2007; PERONI; ADRIÃO, 2005).

e de consumo, bem como pelo estímulo à formulação de projetos educativos com a comunidade. Ressalta-se que a maioria dos projetos educativos realizados pelos docentes nas escolas são financiados com os recursos provenientes do PDE-Escola. Desta forma, há significativo interesse em participar da formulação das etapas constitutivas do plano e, consecutivamente, significativa ansiedade pela liberação dos recursos para o desenvolvimento das ações e projetos, como podemos identificar nos trechos das seguintes entrevistas:

eu acho que a escola ganhou. Principalmente do PDE que veio para fazer as aulas de campo. No ano passado foi o primeiro ano que a escola teve essa verba. Desde o início nós colocamos lá o que nós pretendíamos através das aulas planejadas e o que poderia fazer com a aula de campo. Só que aí ficou amarrado, porque foi no último momento que a verba foi liberada [...]. Aí foi aquela correria para poder aproveitar a verba e também estar colocando em prática, organizando toda a aula de campo (Prof. Escola Vermelha 8);

a escola tem autonomia para gastar o dinheiro, desde que seja obedecido um percentual [...]. Quando vem a verba, às vezes a gente não está precisando tanto de recursos didáticos, precisa de um bem permanente. A gente precisa de recursos permanentes para ontem e não pode desvincular o recurso. Cabe à escola gastar de acordo com que é estabelecido em lei. Então, eu não sei se eu posso chamar isso de autonomia [...]. A gente não pode fugir do que está previsto em lei para os gastos das porcentagens da permanente, custeio, manutenção e essas coisas (Prof. Escola Azul 5);

no momento eu percebi que ela está perdendo autonomia, porque a escola tem uma visão, chega o recurso [...] a escola está ali com uma visão mais ampla para a necessidade da escola. E tem certa burocracia, que não pode gastar o dinheiro em tal, em determinado ponto que a escola está necessitando. Quem precisa saber [...] quem sabe disso é o gestor, o coordenador, os membros daquela equipe. Como eu disse, nós trabalhamos em equipe. Então se percebe que não existe essa autonomia no desenvolver da verba que vem (Prof. Escola Azul 2).

Este programa governamental tem por objetivo transferir recursos diretos para a unidade escolar com a clara intenção de estimular práticas administrativo-gerenciais e fortalecer a autonomia financeira das escolas. A concepção de descentralização defendida no plano difere da compreensão progressista histórica relacionada a este conceito. Os educadores progressistas compreendiam a *descentralização* como possibilidade de deslocamento do poder da esfera central do Estado para a dimensão escolar, acompanhada dos recursos públicos e assessoria pedagógica necessária para a realização integral do trabalho educativo (GADOTTI; ROMÃO, 2000; BARROSO, 2000).

Na perspectiva defendida pelo plano, o conceito de descentralização foi ressignificado, mantendo-se apenas a preocupação com a dimensão financeira. Na realidade, o conceito de descentralização refere-se à desconcentração de

tarefas. A desconcentração, que consiste na delegação de funções, encargos e responsabilidades da esfera central às esferas locais sem o deslocamento do poder político e econômico de decisão passa por descentralização e, paulatinamente, se sedimenta no cotidiano escolar, ao introjetar a idéia de que o poder de decisão realmente foi dividido. Na prática, para a maioria dos docentes e gestores, as estratégias de ação do PDE-Escola transferem a sensação de maior divisão do poder e exercício de democracia (FONSECA; TOSCHI; OLIVEIRA, 2004; CARVALHO, 2009).

Todavia, a lógica de organização e gestão da escola contida no PDE-Escola opera com base em outros pressupostos, dentre eles, o pensamento separado da ação; o estratégico separado do operacional; os pensadores separados dos concretizadores e os estrategistas separados das estratégias. Em relação aos pressupostos, *o pensamento separado da ação* representa a incapacidade da escola de realmente refletir sobre a sua prática pedagógica, pois formaliza o que existe, conservando a lógica de funcionamento do sistema. No tocante ao *estratégico separado do operacional*, o projeto conduz à sofisticação técnica dos instrumentos empregados e construídos por órgãos da administração central da burocracia educacional. Em relação à *separação dos pensadores dos concretizadores*, o plano separa os técnicos e especialistas que avaliam as estratégias elaboradas dos agentes escolares que executam as ações, bem como estimula a *separação dos estrategistas das estratégias*, que se refere à criação de grupos especializados que analisam o trabalho dos professores, responsáveis pelo fortalecimento da hierarquia escolar e da separação entre concepção e execução do trabalho escolar (VEIGA, 2001).

Salienta-se que, nos programas governamentais de descentralização financeira, dentre eles o PDE-Escola, a lógica técnica e centralizadora instituída pelos programas, pautada nos resultados e no rendimento escolar, não permite a efetiva autonomia pedagógica dos docentes. Apesar da existência de práticas coletivas de compartilhamento de informações, fortalecimento da equipe escolar, definição das estratégias e encaminhamento das ações, a decisão final cabe à Secretaria de Educação e a responsabilidade concernente aos resultados educativos decorrentes dos procedimentos administrativos e pedagógicos realizados recaem sobre o gestor escolar (FONSECA, 2003).

O elemento determinante na lógica de gestão e autonomia financeira, consubstanciado no PDE-Escola, é a limitação das reais possibilidades de decisão da comunidade escolar ao sujeitar a definição das ações e dos projetos pedagógicos aos índices de desempenho dos alunos nos processos avaliativos nacionais e a delimitação financeira do plano, que define previamente as possibilidades de gastos dos recursos em materiais permanentes e de consumo independentemente das reais necessidades da escola.

A desconcentração de tarefas, sem a efetiva distribuição do poder e a satisfação das necessidades econômicas da escola, acrescida de um intenso controle e de posterior avaliação, são atitudes coerentes com a lógica de gestão instituída pela reforma gerencial. Nesta perspectiva, a lógica constituinte do PDE-Escola obedece a uma visão reducionista de educação, pois não transfere reais oportunidades de fortalecer a autonomia pedagógica das escolas, capaz de efetivamente respeitar as decisões da base e consolidar os pressupostos democráticos, profissionais e sociais de horizontalidade (VEIGA, 2001; BARROSO, 2000).

Segundo Barroso (2004),

(...) a “autonomia da escola” é um conceito construído social e politicamente, pela interação dos diferentes actores organizacionais, numa determinada escola (...). Contudo, não basta “regulamentar” a autonomia. É preciso criar condições para que ela seja “construída”, em cada escola, de acordo com as suas especificidades locais e no respeito pelos princípios e objectivos que enformam o sistema público nacional de ensino (p.71).

O trecho citado esclarece que a autonomia deve ser construída pelos sujeitos da escola em um amplo processo de discussão e amadurecimento da comunidade escolar em torno de um projeto educativo. Neste sentido, a autonomia tem que considerar as especificidades locais, culturais e históricas da comunidade, sem abdicar de cumprir as orientações e os parâmetros de um projeto nacional de formação educacional. Assim, a autonomia construída nas escolas não deve significar a ausência do estado no cumprimento de suas responsabilidades financeiras e pedagógicas, bem como a consecutiva transferência de responsabilidades educativas para a sociedade civil, “mas o reconhecimento de que em determinadas situações e mediante certas condições, os órgãos representativos das escolas podem gerir melhor que a administração regional certos recursos” (BARROSO, 2004, p.70).

A pesquisa demonstrou que há significativa dificuldade dos docentes em perceber plenamente a ausência de autonomia na escola, bem como a efetiva articulação do processo de organização do trabalho pedagógico à lógica produtivista de desempenho escolar. A maioria dos entrevistados afirma que há maior autonomia pedagógica para a definição dos projetos e eventos a serem realizados na escola, pois há discussão das ações e dos projetos priorizados no PDE-Escola. Entretanto, em relação à autonomia financeira, os docentes confirmam que há reduzida autonomia para a realização das atividades propostas, pois os recursos do PDE-Escola são restritos às orientações estruturais do plano.

Em relação ao financiamento, a maioria dos entrevistados confirma que a escola estabelece constantes parcerias com a iniciativa privada para a realização de diversas atividades pedagógicas e eventos desenvolvidos na unidade escolar.

Segundo os docentes, os recursos financeiros públicos destinados à escola são insuficientes para garantir a manutenção da estrutura e as despesas correntes da escola, bem como para a efetivação de experiências educativas significativas para os alunos. Com o objetivo de agregar recursos financeiros para a unidade escolar, muitos gestores recorrem à ajuda da iniciativa privada. Assim, as parcerias tornam-se condição indispensável à realização dos projetos pedagógicos e dos eventos mais relevantes na unidade escolar. As entrevistas demonstram também a constante prática de doações particulares e a realização de eventos comemorativos para arrecadação de recursos financeiros complementares, capazes de garantir a manutenção da estrutura predial e a efetivação dos projetos pedagógicos.

O trabalho voluntário aparece como prática constante na unidade escolar como forma de compensar serviços inexistentes na estrutura pública. Na prática, as organizações não governamentais, com forte cunho voluntarista, ou as empresas privadas, impõem uma lógica externa para a comunidade escolar em troca de apoio financeiro ou profissional em áreas de carência da escola. O trabalho voluntário torna-se prática nas escolas participantes da pesquisa em razão da ausência de serviços e funcionários públicos destinados à realização de determinadas funções na unidade escolar. Os trabalhos voluntários existentes variam desde a manutenção e limpeza do prédio até a realização de palestras ou serviços na área de saúde para o conjunto da comunidade escolar (PERONI; ADRIÃO, 2005).

Há significativa crítica dos docentes participantes da pesquisa à ausência de compromisso do poder público com a manutenção e a satisfação das condições mínimas de funcionamento da escola. As entrevistas revelam a insatisfação dos docentes com a constante solicitação de produtos ou mercadorias de empresas privadas para a realização de eventos comemorativos cuja finalidade principal é arrecadar recursos financeiros para a escola. Essas condições financeiras corroboram a visão de heteronomia vivenciada pelo coletivo docente das escolas participantes da pesquisa.

No que se refere à organização do trabalho docente, a maioria afirma que houve intensificação do trabalho. Os docentes esclarecem que a intensificação do trabalho ocorre em razão dos diversos projetos e eventos que a escola realiza durante o ano. Os projetos financiados pelo PDE-Escola estimulam significativa alteração na organização e nos ritmos da escola, bem como instigam maior trabalho integrado por meio das reuniões coletivas de planejamento para definir os encaminhamentos na realização das atividades.

Em relação ao trabalho do professor, a maioria afirma que há significativa intensificação deste, associada à concreta ampliação da jornada e a realização de reuniões coletivas em horários que extrapolam a carga horária. Os docentes

esclarecem que o processo de organização e realização dos projetos e eventos na escola consome um tempo significativo e exige efetiva participação na execução.

Salienta-se que a dedicação ao cumprimento dessas responsabilidades ultrapassa, na maioria das circunstâncias, a carga horária definida na jornada de trabalho do professor, que não tem dedicação exclusiva à instituição escolar.

No que tange ao cotidiano do trabalho na escola, a maioria afirma que houve a intensificação do controle em relação às atividades desenvolvidas. Nas reuniões coletivas para definir as ações realizáveis do PDE-Escola ou para planejar a execução dos projetos pedagógicos e eventos a serem realizados na escola, são definidos também as obrigações e os responsáveis pelo cumprimento dessas ações. Assim, as responsabilidades e obrigações são distribuídas entre os próprios docentes e, conseqüentemente, a obrigação de realizar as tarefas previamente definidas, conforme demonstram os seguintes trechos de entrevistas:

quando vim para cá, eu achei que esse controle sempre existiu, até porque o professor não gosta depois de ser cobrado. Então, automaticamente, ele já realiza suas ações, as metas e os objetivos já são destinados pelo professor, para cada professor. [...] e ele já realiza juntamente com seus professores, seus colegas e ele trabalha para que depois ele não seja cobrado (Prof. Escola Vermelha 10);

agora sobre nós, professores, há uma cobrança maior em termos de trabalho, porque ao mesmo tempo em que a gente está recebendo material, recebendo recursos, a gente tem que tentar trabalhar conforme a gente propôs. Então, nesse sentido, há uma cobrança maior de que a gente trabalha para construir esse programa, certo? Agora, nesse momento de inversão, está havendo uma cobrança exaustiva sobre o nosso trabalho. Há uma cobrança de coisas, de situações que a gente tem que cumprir realmente (Prof. Escola Vermelha 13);

contamina as pessoas, vão passando isso para as outras e vão estendendo, e aquele que “*ab, eu não vou*” depois se envergonha. “*Olha gente, eu acho que eu não fiz nada.*” Aí quando tem a avaliação, [...] termina a feira ou evento grande e a gente faz a avaliação. Aí as pessoas: “*olha, eu confesso que dessa vez eu não fiz, mas eu vou fazer na próxima vez.*” [...] “*ab, eu confesso que realmente eu deveria ter feito mais*” e a outra “*eu trabalhei demais?*” (Prof. Escola Vermelha 9).

De acordo com Anderson (2002), a ênfase sobre a obediência às regras e aos procedimentos tende a converter-se em uma prática disciplinar, intensificando o controle interno entre os próprios membros participantes, aumentando a vigilância, a pressão, o controle e os conflitos no interior do grupo para que todos se submetam ao processo e cumpram suas responsabilidades. Assim, os docentes começam a ser identificados na escola por sua produtividade, medida pelo envolvimento nas atividades propostas e eficiência no cumprimento dessas ações, tornando-se uma referência para a seleção e premiação dos melhores profissionais ou punição dos descompromissados.

Em relação ao Projeto Político Pedagógico (PPP), a maioria dos entrevistados afirma ser ele elaborado de forma coletiva pelos membros da comunidade escolar. Entretanto, a existência de programas de financiamento direto na escola com indução de políticas voltadas para o planejamento estratégico, como o PDE-Escola, articulados a recursos financeiros e aos mecanismos de avaliação de desempenho, da performance dos alunos interfere decisivamente na construção do projeto. Nesse sentido, a lógica constitutiva de elaboração e construção coletiva do PPP restringe-se aos limites estabelecidos pelas rígidas políticas de controle governamental associada aos princípios administrativos, aos procedimentos de avaliação do desempenho e à cobrança dos resultados.

Na prática, o modelo de organização e de gestão da escola representado pelo PPP torna-se mais uma exigência burocrática da Secretaria da Educação, em conformidade com a legislação educacional, do que a materialização de uma conquista histórica dos educadores. O modelo de participação e os princípios políticos contidos no PPP sofrem as consequências das transformações históricas e do processo de reforma educativa. A atual dimensão técnica presente na organização do trabalho escolar desqualifica a abordagem política da prática pedagógica induzindo a escola a assumir maiores encargos burocrático-administrativos, em detrimento das atividades-fim, de cunho político-pedagógico (VEIGA, 2001; FONSECA, 2003).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo demonstrou que a disseminação dos princípios gerenciais na gestão e organização do trabalho escolar reforçam a desconcentração de tarefas e a redução da autonomia no efetivo processo de tomada de decisão. Esta transformação cultural implementada pela reforma gerencial tende a transferir para o conjunto dos docentes a imagem de maior participação e democracia no cotidiano escolar, mas na prática há uma intensificação da responsabilização individual, do controle e do trabalho dos docentes e gestores, submetidos à lógica do planejamento estratégico e dos mecanismos de avaliação de desempenho.

A gestão escolar torna-se cada vez mais identificada com as orientações administrativo-gerenciais, em especial, aquelas voltadas para a captação de recursos financeiros e para a melhoria da *performance* dos alunos nos testes sistêmicos de aferição de desempenho escolar. A lógica gerencial que associa recursos financeiros a estratégias de melhoria de desempenho escolar tende a subjugar as decisões políticas e consensuais aos parâmetros técnicos e administrativos, o que, na prática, fortalece a centralização do poder e a autoridade técnica como base para a tomada de decisões e para a organização escolar.

A pesquisa demonstrou o esforço das comunidades escolares em construir práticas coletivas e consensuais nas escolas. Todavia, a consolidação da gestão escolar democrática associa-se à real autonomia pedagógica financiada com recursos públicos. Na prática, a condição precária de trabalho, a degradada estrutura física das escolas, o fortalecimento da autonomia financeira e administrativa, a intensificação da lógica avaliativa nacional, a pressão pela melhoria do desempenho individual dos alunos, a ausência de acompanhamento pedagógico e a limitação dos recursos públicos na escola tendem a comprometer o fortalecimento da autonomia e o aprofundamento de relações efetivamente democráticas.

Neste sentido, um dos principais desafios para a sociedade brasileira consiste em definir um novo projeto educacional, o que significa reconstruir determinados valores e constituir consensos políticos. Este processo de reflexão e de redefinição de prioridades deve incluir os diversos setores representativos da sociedade civil, em especial as instituições e os agentes políticos que historicamente mantiveram-se excluídos do processo de tomada de decisões, sobretudo no campo educacional, de tal forma a estabelecer o consenso em torno dos valores democráticos e da socialização do poder como possibilidades a serem efetivadas como políticas de Estado.

A trajetória política trilhada pela sociedade brasileira prescinde de um profundo desenvolvimento democrático, que ainda está para ser construído culturalmente como valor universal e, para que haja uma reconstrução prospectiva da gestão democrática, na perspectiva da socialização do poder, será necessária uma inversão desses valores que vêm se fortalecendo a partir dos parâmetros neoliberais. Neste sentido, um dos principais desafios consiste em recuperar os parâmetros democráticos para a gestão escolar, o que significa, na prática, a participação das diversas instituições da área e grupos políticos representativos da sociedade civil na avaliação da lógica administrativo-gerencial, bem como na elaboração e implementação de um novo projeto, educacional, pautado na educação com qualidade social para todos como prioridade política.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, Gary L. Hacia una participación auténtica: deconstrucción de los discursos de las reformas participativas en la educación. In: NARODOWSKI, Mariano; NORES, Milagros; ANDRADA, Myrian (orgs). **Nuevas tendencias en políticas educativas – Estado, mercado y escuela**. Buenos Aires, Barcelona, México, Santiago, Montevideo: Granica, 2002.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.) **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 2ª . ed. São Paulo: Cortez, 2000. p.11-32.

\_\_\_\_\_. A autonomia das escolas: uma ficção necessária. **Revista Portuguesa de Educação**. Vol. 17, n. 2. p. 49-83. Universidade do Minho. Braga, Portugal, 2004.

BRASIL. MEC. FNDE. **Resolução/CD/FNDE N° 25** de 24 de Maio de 2011.

CARVALHO, Roberto Francisco. **Gestão escolar autônoma e compartilhada: gerencialismo ou democratização**. Goiânia: Editora UFG, 2009.

CONSED. **Prêmio Nacional de Referência em Gestão Escolar/2009**. Manual de Orientações. Disponível em <http://www.consed.org.br>>. Acesso em 20 agosto 2010.

\_\_\_\_\_. **Prêmio Gestão Escolar - Ano Base: 2010**. Regulamento. Disponível em <http://www.consed.org.br>>. Acesso em 05 maio 2011.

DOURADO, Luiz Fernandes. Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007.

FONSECA, Marília. O projeto político-pedagógico e o plano de desenvolvimento da escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. **Cad. Cedes**, Campinas, v. 23, n. 61, p. 302-318, Dez. 2003.

FONSECA, M.; TOSCHI, M. S. & OLIVEIRA, J. F. **Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate**. Goiânia: Ed. da UCG, 2004.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. **Autonomia da escola: princípios e propostas**. 3a ed. São Paulo: Cortez, 2000.

GOIÁS. SEE. Disponível em <http://www.see.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2349>. Acesso em Agosto 2011.

\_\_\_\_\_. Disponível em <http://www.seduc.go.gov.br/imprensa/?Noticia=2927>. Acesso em Fev 2012.

PERONI, Vera; ADRIÃO, Thereza. Público não estatal: estratégias para o setor educacional brasileiro. In: PERONI, Vera; ADRIÃO, Thereza (Orgs). **O público e o privado na Educação**: interfaces entre Estado e sociedade. São Paulo: Xamã, 2005.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político pedagógico: novas trilhas para a escola. In: VEIGA, Ilma Passos Alencastro; FONSECA, Marília (orgs). **As dimensões do projeto político pedagógico: Novos desafios para a escola**. Campinas – São Paulo: Papirus, 2001. p. 45-66.

---

**LUÍS GUSTAVO ALEXANDRE DA SILVA** é doutor pela Universidade Federal de Goiás (UFG), vice-coordenador do Núcleo de Estudos e Documentação: Educação, Sociedade e Cultura (Nedesc-UFG) e professor adjunto na Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás.  
E-mail: [luisgas1@yahoo.com.br](mailto:luisgas1@yahoo.com.br)

**MIRIAM FÁBIA ALVES** é doutora pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), diretora da Faculdade de Educação da UFG e docente no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Goiás.  
E-mail: [miriamfabia@gmail.com](mailto:miriamfabia@gmail.com)

*Recebido em julho de 2012*  
*Aprovado em agosto de 2012*