

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
CAEd –CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO PROFISSIONAL EM GESTÃO E  
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

ALESSANDRO SATHLER LEAL DA SILVA

**GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA: A POLÍTICA PÚBLICA DE  
GESTÃO ESCOLAR FLUMINENSE**

JUIZ DE FORA  
2013

ALESSANDRO SATHLER LEAL DA SILVA

**GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA: A POLÍTICA PÚBLICA DE  
GESTÃO ESCOLAR FLUMINENSE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Avaliação da Educação Pública, da Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora.

**Orientador(a):** Márcia Cristina da Silva Machado

JUIZ DE FORA

2013

ALESSANDRO SATHLER LEAL DA SILVA

**GESTÃO ESTRATÉGICA E PARTICIPATIVA: A POLÍTICA PÚBLICA DE  
GESTÃO ESCOLAR FLUMINENSE**

Dissertação apresentada como requisito parcial  
à conclusão do Mestrado Profissional em  
Gestão e Avaliação da Educação Pública, da  
Faculdade de Educação, Universidade Federal  
de Juiz de Fora.

Aprovada em:

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora Doutora Márcia Cristina da Silva Machado  
Universidade Federal de Juiz de Fora - Orientador(a)

---

Professora Doutora Julia Figueiredo Goytacaz Sant'Anna

---

Professor Doutor Victor Cláudio Paradela Ferreira  
Universidade Federal de Juiz de Fora

*Dedico este trabalho a essas incríveis mulheres e homens incansáveis que me acolheram de braços abertos, sem reservas, e fizeram da Inspeção Escolar minha segunda família, mudaram minha história e tornaram esse sonho realidade.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pela conquista e pelo necessário e indispensável, exercício de fé – e paciência – que diariamente – e principalmente nos fóruns – tive que realizar nesse percurso.

A minha família e amigos por me apoiarem e, sobretudo, perdoarem minhas longas ausências sem me deserdarem, tirarem meu celular da agenda telefônica e ainda, e sempre, insistirem na minha presença para o chopp da sexta e os cajuzinhos dos aniversários.

Aos meus novos e amados amigos cearenses, que com um bom humor e leveza ímpares e uma competência impressionante me libertaram de preconceitos que muito pesavam em minha história.

A Claudia Peccini, Lucília, Dilma, Salgueiro, Germana, Ayla e Andrea, sem o apoio dessa família multicultural que deu ombro pra rir, chorar e não desistir essa jornada não seria possível.

A Isolda, Wilson Risolia, Amaury Perlineiro e Zaqueu Ribeiro pela lição de humildade e generosidade que me deram nesses dias de academia, fosse ouvindo sem pressa, sentando sem ressalva no mesmo banco escolar ou explicando conceitos ao fim de um dia de trabalho.

Aos meus amados e melhores mestres Zélia Ramalho e Sérgio Mendes que, mesmo sem saber, mudaram minha vida pessoal e profissional, mostrando que a responsabilidade e conhecimento são importantes na mesma medida que confiança e companheirismo.

E por fim, minhas queridas Márcia Machado, Patrícia Horta e Carla Machado que sintetizam todos os agradecimentos, pois tiveram fé, paciência, generosidade, competência para me fazer seguir quando nem eu mesmo mais acreditava, muito obrigado!

A transformação não acontece por grandes feitos, o que muda o mundo são as pequenas coisas! É o nosso cuidado com os pequenos detalhes do dia-a-dia que fazem a diferença.

Wilson Risolia.

## RESUMO

Neste trabalho pretendemos, a partir das lacunas e conflitos presentes no diálogo entre as políticas públicas federais e estaduais, investigar os processos de gestão democrática e participativa no âmbito da Rede Pública Estadual de Ensino Fluminense. Buscamos assim identificar, a partir da análise do contexto escolar, os momentos de descontinuidade e conflitos gerenciais que incidem diretamente nos espaços cotidianos e, desta maneira, terminam por circunscrever a gestão da escola à ação personalíssima de seu gestor em detrimento dos princípios democráticos. A partir da leitura e interpretação de políticas públicas, marcos regulatórios e atos administrativos perfeitos que definem as diretrizes gerais de gestão escolar e, com aporte da literatura científica afeta à área de estudo, em especial a referente aos conceitos de democracia, princípios de gestão, administração pública e gestão democrática participativa, se desenvolveu por meio da análise bibliográfica, observação participante e aplicação de questionário um estudo junto as equipes de gestão das unidades escolares estaduais das Regiões Baixadas Litorâneas e Centro Sul. Regiões estas unidades administrativas pertencentes a Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro. Análise que revelou os diferentes momentos de descontinuidade das políticas de gestão democrática e participativa e, apontou, para ações fragmentadas no espaço de gestão escolar baseadas essencialmente na ação do diretor geral. Verifica-se que não são, expressamente considerados os procedimentos de responsabilização direta dos demais entes, as formas de controle institucional e os princípios gerais de administração pública. Ficando assim construído um quadro marcado pela subjetividade de cada gestor, sem a existência de ações sistemáticas específicas de organização, controle e orientação por parte do Poder Público para garantir efetivamente a gestão democrática participativa no âmbito da escola pública estadual fluminense.

**Palavras-chave:** educação pública, gestão participativa, gestão escolar

## ABSTRACT

In this work we intend , from the gaps and conflicts in public policy dialogue between federal and state , to investigate the processes of democratic and participatory management within the State Public Education Network Fluminense . So we seek to identify , from the analysis of the school context , the moments of discontinuity and conflict management that directly affect the everyday spaces and thus , end up circumscribing the school management to the action of his most personal manager at the expense of democratic principles . From the reading and interpretation of policies , regulatory frameworks and administrative acts that define the perfect general guidelines for school management , with input from the scientific literature affects the study area , particularly referring to the concepts of democracy , principles of management, public administration and democratic participative management , developed through the literature review , participant observation and application of a questionnaire study with management teams of school units Downloaded Litorâneas state of the Regions and Central South regions these administrative units belonging to the State Department of education of Rio de Janeiro . Analysis revealed that the different moments of discontinuity of policies democratic and participatory management , and pointed to fragmented actions within school management based primarily on action director general. Checks that are not expressly considered the direct accountability procedures of other entities , forms of institutional control and general principles of public administration . Thereby built a framework marked by subjectivity of each manager , without the existence of systematic actions for the organization , control and guidance by the Government to ensure effective democratic participative management within the public school Fluminense .

**Keywords:** public education, participatory management, school management

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 Fluxo Operacional de Gestão Regional .....	23
Figura 2 A Política Pública Federal de Gestão Escolar Democrática e Participativa .....	26
Figura 3 A Gestão Escolar Democrática na LDBEN .....	28
Figura 4 Os Processos de Gestão no Plano Nacional de Educação .....	29
Figura 5 Atribuições dos Gestores na LDBEN .....	31
Figura 6 Organização Regional da SEEDUC/RJ.....	33
Figura 7 Organograma Hierárquico Gestor da SEEDUC/RJ .....	34
Figura 8 Fluxo de Planejamento .....	37
Figura 9 Fluxo de Ações junto à Unidade Escolar .....	39
Figura 10 Programa de Recrutamento e Seleção de Diretor e Diretor Adjunto de U.E.....	41
Figura 11 Atribuições do Diretor Geral de Unidade Escolar .....	43
Figura 12 O Diretor Adjunto no Cotidiano das Ações de Gestão Escolar .....	46
Figura 13 Descontinuidade das Políticas Públicas de Gestão Escolar .....	50
Figura 14 O folclore da gestão de Mintzberg .....	51
Figura 15 Princípios Democráticos e Gestão Escolar Pública .....	59
Figura 16 Espaços de interação, interlocução e corresponsabilidade na escola pública brasileira .....	62
Figura 17 Perspectivas de Gestão .....	67
Figura 18 Papéis do Gestor .....	69
Figura 19 Gestão Participativa – Razões e Características .....	74
Figura 20 Macroprocesso de Gestão da Educação .....	78
Figura 21 Gestão Democrática e Participativa – Princípios e Diretrizes .....	82
Figura 22 Processos de Accountability e Compliance .....	93
Figura 23 Esquema Geral do Processo das Políticas .....	105
Figura 24 Pirâmide de Construção do Conhecimento .....	114
Figura 25 Missão da Educação Básica .....	138
Figura 26 Fluxo Gestor Atual da Escola Pública Estadual Fluminense .....	145
Figura 27 Fluxo Gestor Democrático Participativo Proposto .....	147

Gráfico 1 Prática gestora fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC (total de entrevistados).....	130
Gráfico 2 Prática gestora fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC (por região) .....	131
Gráfico 3 Perfil de responsabilização fomentado pelas ações indicadas pela SEEDUC (total de entrevistados).....	132
Gráfico 4 Perfil de responsabilização fomentado pelas ações indicadas pela SEEDUC (por região).....	133

## LISTA DE QUADROS

Quadro1 Atribuições Diversas do Diretor de Unidade Escolar no Rio de Janeiro .....	44
Quadro 2 Matriz SWOT – Modelo de Matriz de Análise .....	139
Quadro 3 Matriz SWOT – Análise da Gestão Democrática e Participativa no espaço da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.....	140
Quadro 4 Descrição das atribuições das equipes de gestão escolar propostas .....	148
Quadro 5 Fluxo de Ação Estratégica no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática .....	153
Quadro 6 Fluxo de Ação Tática no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática .....	154
Quadro 7 Fluxo de Ação Operacional no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática .....	155
Quadro 8 Quadro comparativo entre os métodos 5W e 2H .....	160
Quadro 09 Plano de Ação .....	160

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Principais características e diferenças entre o BI estratégico, tático e operacional .....	38
Tabela 2	Formas de acesso ao cargo .....	121
Tabela 3	Período na função .....	122
Tabela 4	Tempo de Magistério .....	122
Tabela 5	Perfil da atuação do gestor .....	123
Tabela 6	Atuação do gestor quanto à gestão do tempo - AS AÇÕES DE CARÁTER PEDAGÓGICO .....	124
Tabela 7	Atuação do gestor quanto à gestão do tempo - AÇÕES DE CARÁTER ADMINISTRATIVO .....	125
Tabela 8	Na prática cotidiana, as ações de gestão institucional da informação (Conexão Educação) ocupam grande parte do tempo diário dedicado às práticas de gestão.....	126
Tabela 9	Possuo domínio das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação).....	127
Tabela 10	Os processos de formação para uso das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação) viabilizados pela Secretaria de Estado de Educação atendem as demandas cotidianas da gestão escolar...	127
Tabela 11	A organização do trabalho de maneira integrada, onde cada um se responsabiliza por determinado turno, horário específico ou grupo de séries/fase/turmas.....	128

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAE – Associação de Apoio a Escola

AAGE – Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar

ABBI – Associação Brasileira de Bancos Internacionais

CEE – Conselho Estadual de Educação

DIESP – Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Sócio-educativas.

FAETEC – Fundação de Apoio à Escola Técnica

FEBRABAM

FESP – Fundação Escola de Serviço Público

FGV – Fundação Getúlio Vargas

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola

PNE – Plano Nacional de Educação

PPP – Projeto Político Pedagógico

SEEDUC/RJ – Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro

SUBGP – Subsecretaria de Gestão de Pessoas

SUGEN – Subsecretaria de Gestão de Ensino

UE's – Unidades Escolares Estaduais

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>1 POLÍTICAS PÚBLICAS: PARA UMA GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA – O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO</b> .....	18
1.1 O Sistema de Ensino do Estado do Rio De Janeiro .....	20
1.2 A Gestão Escolar e as Políticas Públicas Federais .....	24
1.3 A Gestão Escolar na Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro .....	32
1.4 As Políticas Públicas de Gestão Escolar e a Realidade da Escola Pública Estadual Fluminense – Limites, Possibilidades e Desafios ....	47
<b>2 GESTÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO – PRINCÍPIOS INDISPENSÁVEIS A UMA ESCOLA DEMOCRÁTICA</b> .....	55
2.1 Considerações iniciais – Teoria e Prática, Relações Interdependentes e Complementares.....	55
2.1.1 Democracia .....	56
2.1.2 Políticas Públicas: ação institucional, controle social e governança .....	60
2.1.3 Gestão – Que conceito é esse? .....	64
2.1.4 Gestão Participativa .....	70
2.1.5 Gestão da Educação – Espaços de Reconstrução .....	74
2.1.6 Gestão Escolar – Espaço Democrático .....	81
2.1.7 Responsabilização e <i>Compliance</i> : Compromisso com Transparência.....	85
2.1.8 Gestão Escolar Participativa – Exercícios de Autonomia e Poder .....	96
2.1.9 Ciclo de Políticas .....	99
2.2 Metodologia.....	107
2.2.1 Recorte .....	114
2.3 Análise Da Pesquisa.....	118
2.3.1 Perfil dos Gestores entrevistados .....	120
2.4 A caminho do Plano de Ação .....	134

<b>3. GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA – ESPAÇOS DE DIÁLOGO E RECONSTRUÇÃO .....</b>	<b>144</b>
<b>3.1 Objetivo e apresentação .....</b>	<b>144</b>
<b>3.2 Atribuições, responsabilidades e custos – os desafios de cada ente na implantação do processo gestor escolar.....</b>	<b>148</b>
3.2.1 Da ação a execução – Papéis, procedimentos e processo gestor.....	149
<b>3.3 Considerações finais .....</b>	<b>162</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE.....</b>	<b>175</b>

## INTRODUÇÃO

O advento da Constituição Federal de 1988, intitulada “Constituição Cidadã”, inaugurou na Educação Nacional um novo momento. Com base nos ideais democráticos inspirados nos processos históricos de abertura pós-ditadura militar, o texto se construiu sobre os princípios da democracia e ampla participação popular em suas mais diversas esferas, inclusive nos espaços escolares, onde se institui claramente como referencial a gestão democrática do ensino público.

A percepção da gestão escolar democrática como espaço importante de pesquisa se deu durante as diversas vivências profissionais experimentadas junto à Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro – SEEDUC/RJ, em especial as ligadas ao acompanhamento e à avaliação das unidades escolares da Rede Pública Estadual. Através da experiência de inspeção escolar e dos correspondentes processos de cumprimento das demandas legais, pude identificar uma problemática ligada diretamente ao conjunto das políticas públicas que orientam a gestão escolar nessa rede. Ao mesmo tempo em que as políticas públicas federais de educação constroem referenciais que direcionam a gestão escolar a uma prática democrática e participativa que oportuniza o exercício ponderado da autonomia, as políticas decorrentes estabelecidas pela SEEDUC/RJ, desenham um cenário marcado por ações pessoais, fomentando por meio de marcos regulatórios que definem a responsabilização e suas decorrentes políticas de consequência exclusivamente na figura do diretor geral, práticas de gestão personalíssima. Esse contexto cria no cotidiano escolar uma prática na qual a ideia de autonomia da escola e do gestor se confundem e, não raramente, se anulam.

Assim, no que tange à realidade da SEEDUC/RJ, se apresenta a seguinte questão: como o desenho das políticas públicas de gestão escolar, construídas a partir do diálogo entre os referenciais federais, a regulamentação estadual fluminense, suas eventuais cisões e descontinuidades geram, ou não, condições efetivas de viabilizar, no universo da unidade estadual pública escolar, práticas que tornem possíveis e consolidem a gestão democrática e participativa?

Desta maneira, o objetivo geral da presente Dissertação é, a partir das lacunas identificadas entre as proposições de gestão educacional federais e estaduais, reconhecer e enumerar as principais fragilidades da gestão nas escolas

da rede pública estadual fluminense, que, em seu cotidiano, muitas vezes não seguem um modelo de gestão democrática e participativa em função da descontinuidade e dos conflitos gerenciais entre as duas políticas – a federal e a estadual. Nesse sentido é proposto um redesenho dos processos gestores escolares nas esferas macro e microsistêmicas da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio de Janeiro, considerando o diálogo direto entre as premissas democrático-participativas e os princípios que devem reger a Administração Pública, buscando corrigir lacunas e cisões entre as políticas públicas que terminam por incidir na sua descontinuidade, com vistas a atender, de modo real e legítimo, o ideal de gestão democrática participativa da escola pública fluminense.

O objetivo geral desdobra-se nos seguintes objetivos específicos:

- Descrever as políticas públicas federais voltadas para a gestão democrática e participativa nos sistemas educacionais e nas escolas;
- Descrever as políticas públicas da Rede Estadual de Educação do Rio de Janeiro que orientam as ações e o perfil do gestor de escola;
- Desenhar, a partir das políticas públicas de gestão, os processos operacionais de gestão escolar na Rede Pública Estadual Fluminense;
- Identificar os problemas, os limites e os desafios da gestão da escola, decorrentes das inconsistências entre as políticas descritas;
- Propor um redesenho do modelo de gestão escolar baseado no diálogo entre os princípios da administração pública e o ideal de gestão democrática e participativa nos mais diferentes níveis gestores que integram o todo da SEEDUC/RJ.

Para tanto foi realizada uma pesquisa de caráter qualitativo, baseada na análise documental de fontes primárias (marcos regulatórios, políticas públicas, atos administrativos e registros institucionais legítimos) e fontes secundárias (obras de autores que tratam da temática da gestão escolar), nos processos de observação direta e na aplicação de questionário.

Nesse sentido, a presente dissertação foi organizada na forma de três capítulos interdependentes, elaborados a partir da ideia de uma construção gradual, que teve como base o diálogo entre a experiência e práticas profissionais do

pesquisador, pressupostos teóricos relacionados à temática e aplicabilidade das Políticas Públicas de Gestão Escolar Democrática e Participativa no universo da Rede Pública Escolar Estadual do Rio de Janeiro.

Os capítulos se estruturam assim: Capítulo 1, com o título Políticas Públicas: para uma Gestão Participativa e Democrática – o caso do Estado do Rio de Janeiro. A partir da identificação dos marcos regulatórios federais e estaduais, bem como seus eventuais espaços de cisão e movimentos de descontinuidade, é descrito o modelo adotado pelas Políticas Públicas Fluminenses para a consecução dos processos de Gestão Escolar Pública. São aqui consideradas as relações estabelecidas desde os espaços macros até os microsistêmicos, pontuando, ainda, sobre a relação entre a responsabilidade dos envolvidos e as ações cotidianas de gestão escolar.

O Capítulo 2, intitulado Gestão, Democracia e Participação – Princípios Indispensáveis a uma Escola Democrática. O presente capítulo está organizado a partir do diálogo entre os conceitos de democracia, gestão em suas faces democrática, democrática participativa, institucional, educacional e escolar. A discussão tem por pano de fundo a relação de interdependência estabelecida entre os instrumentos de avaliação e controle e, seu entendimento como pontos norteadores das políticas públicas. São apresentados ainda os resultados da pesquisa de campo, permitindo identificar as fragilidades e potencialidades dos processos gestores da Rede Pública Escolar Estadual Fluminense de modo a permitir, assim, a proposição de um modelo gestor aderente à realidade concreta desse universo escolar.

O Capítulo 3, sob o título Gestão Democrática e Participativa – Espaços e Diálogo e Reconstrução tem como objetivo o desenho da proposta de intervenção em si. São identificados os parâmetros do modelo de gestão, seu redesenho institucional, seus desafios, com destaque para tempos, movimentos, despesas e ações necessárias, desde a regulação até processos formadores e o mapeamento do processo de implantação com identificação de atores envolvidos e correspondentes atribuições.

## 1. POLÍTICAS PÚBLICAS: PARA UMA GESTÃO PARTICIPATIVA E DEMOCRÁTICA – O CASO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

O movimento de redemocratização do país, iniciado nos anos de 1980, trouxe ao cenário nacional novos contornos ideológicos refletindo-se em diversos espaços sociais. A sociedade brasileira, desde esse período, passa por um processo de redesenho de práticas baseadas nos princípios de democracia e participação social, em que novos atores passam a integrar as mais diversas esferas dentro dos contextos institucionais públicos.

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, em seu artigo 205, define o conceito de educação sobre o qual a sociedade brasileira deverá se organizar. A Carta Magna qualifica a educação como direito de todos e dever partilhado entre Estado e família, com incentivo e colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa para o exercício da cidadania e do trabalho. O espírito de responsabilidade partilhada e colaborativa, já expresso na definição adotada de educação, remete à necessidade de uma regulamentação específica dos processos de oferta e gestão educacional que contemple esses princípios, sob pena de este não ser plenamente alcançado.

Rodrigues (1987), ao tratar das demandas democráticas próprias do espaço escolar, destaca o maior desafio desse novo paradigma,

superar os processos centralizados e fundamentados em decisões de natureza técnica e burocrática, e partir para decisões nascidas da articulação dos interesses e das concepções diferenciadas dos diversos segmentos sociais envolvidos com a educação escolar”, (RODRIGUES, 1987, p.70)

Lück (2006) adota, para descrição desse processo, a terminologia “gestão escolar democrática participativa”. A autora destaca que mesmo a qualificação democrática trazendo em si o caráter participativo, pode sugerir redundâncias, mas uma redundância útil, que tem por função reforçar as mais importantes faces da gestão educacional e, sem as quais, ela não se concretiza.

A base desse cenário está centrada na gestão escolar democrática participativa, sobretudo na figura do gestor, ente responsável por conduzir o

cotidiano escolar. São então, deste modo, propostos em todo o país <sup>1</sup>políticas públicas diferentes, em níveis diversos, com atribuições definidas a partir das premissas constitucionais que tem a pretensão de nos espaços escolares construir práticas gestão escolar democrática e participativa, o que nem sempre tem se observado na prática cotidiana.

Podemos assim aferir que o processo de oferta da educação e, mais especificamente, os processos de gestão escolar democrática participativa, objeto de estudo deste trabalho, deveriam ser construídos ao redor das ações próprias dos governos em diálogo com a sociedade, por meio de processos gestores específicos e instrumentos de execução, controle e avaliação adequados, com destaque para os marcos regulatórios e atos administrativos. É a ação intencional do governo, com base nas premissas constitucionais, que, por sua natureza específica, deveria delinear a atuação gestora na educação pública nacional. Como destaca Vieira (2007), “as definições advindas da Constituição e da LDBEN permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais” (VIEIRA, 2007, p. 61).

Como apontado por Vieira (2007), os espaços de gestão educacional serão sempre diferentes segundo a natureza institucional, ou seja, irão responder diretamente a uma ou outra esfera de Poder Público, com características e demandas próprias.

Nesse sentido, nosso caso de gestão consiste na avaliação do impacto das Políticas Públicas de Gestão Escolar no cotidiano da escola fluminense no contexto das Regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas<sup>2</sup>. Partindo da análise do diálogo entre as esferas federal e estadual e suas eventuais lacunas, serão analisadas as proposições da SEEDUC/RJ, buscando identificar suas eventuais potencialidades e fragilidades no confronto direto com os processos operacionais de gestão escolar das unidades escolares pertencentes às Regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas, duas das regiões administrativas da estrutura da SEEDUC/RJ.

---

<sup>1</sup>Silvério (2009), ao tratar da ação pública governamental, destaca que “política pública é ação de governo”, ideário esse complementado por Souza (2006), para quem o entendimento acerca da questão deve registrar que as políticas públicas na sua essência estão ligadas fortemente ao Estado, que determina como os recursos são usados para o benefício de seus cidadãos.

<sup>2</sup> Regiões Administrativas integrantes da estrutura da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.

## 1.1 O Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro

A Constituição Federal de 1988, ao descrever a organização da Educação Nacional, elege em seu artigo 211 a figura dos sistemas de ensino, definindo para estes uma ação colaborativa integrada através de macro-ações claramente definidas,

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino. § 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). § 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). § 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009) § 5º A educação básica pública atenderá prioritariamente ao ensino regular. (BRASIL, 1988)

Nesse sentido, o Estado do Rio de Janeiro, por meio da Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005, constitui seu Sistema de Ensino, assim definido em seu artigo 1º,

Art. 1º. O Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro é constituído pelo conjunto de estabelecimentos públicos e privados que oferecem os diferentes níveis e modalidades de ensino e demais órgãos encarregados da normatização, supervisão e avaliação das instituições educacionais de competência do Estado (RIO DE JANEIRO, 2005).

Um ponto característico do Sistema do Estado do Rio de Janeiro é que ele identifica sem distinção de tratamento, de qualquer natureza, a figura da escola privada. O Sistema de Ensino define assim, em seu primeiro artigo, um conjunto formado basicamente por duas grandes redes – a pública e a privada. Neste sentido

outro aspecto interessante é completado no próprio artigo 1º, em seus parágrafos 1º e 2º; a possibilidade de integração municipal a seu sistema, bem como a assunção da responsabilidade para com as instituições de ensino que eventualmente integrem outras Secretarias de Estado que não a SEEDUC/RJ,

Art. 1º. [...] § 1º - O sistema é formado pela rede pública de educação integrada pelos Órgãos e Instituições das Secretarias de Estado que oferecem qualquer nível ou modalidade de educação e pela rede privada de escolas que ofereçam os níveis de ensino de competência do sistema estadual. § 2º - Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica. (RIO DE JANEIRO, 2005)

O ideal de responsabilidade para com a oferta de Educação Básica, tanto pública quanto privada, é reforçado no parágrafo 1º, sem distinção sobre as formas de acompanhamento e avaliação.

Cabe ressaltar que a Rede Pública Estadual de Educação ainda é subdividida entre as unidades escolares sob responsabilidade direta da SEEDUC/RJ e as unidades pertencentes a outras Secretarias ou Órgãos de Estado. O caso mais característico é o da Fundação de Apoio à Escola Técnica – FAETEC, que possui rede própria de unidades escolares estaduais com oferta de Educação Básica, Educação Profissional e Educação Superior.

A rede pública estadual, sob a responsabilidade da SEEDUC/RJ, conta hoje com 1457 unidades públicas escolares, que ofertam desde Educação Básica, Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Educação a Distância, distribuídas pelos 92 municípios do Estado e organizadas em 14 regiões administrativas.

A atual organização regional da SEEDUC/RJ foi definida nos termos do Decreto nº 42.838, de 04 de fevereiro de 2011. Anteriormente eram 30 regiões administrativas gerenciadas por um Coordenador Regional; hoje as mesmas foram reorganizadas em 14 regiões administrativas, gerenciadas por 14 Diretores Regionais Pedagógicos e 14 Diretores Regionais Administrativos. O desenho proposto, na prática operacional, trata da existência de duas diretorias regionais específicas, gerenciando um mesmo conjunto de unidades escolares dispostas em uma determinada abrangência geográfica.

A estrutura regional da SEEDUC/RJ será detalhada mais à frente, em espaço próprio. Vamos nos ater, no momento, à descrição dos processos operacionais dos

fluxos de gestão regional das Regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas, recorte definido para o presente estudo.

As Regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas atendem hoje, em seus processos de gestão, acompanhamento e avaliação, a 207 unidades escolares estaduais.

Esse conjunto de unidades escolares, em seu cotidiano, ministra Educação Básica, Educação Profissional Técnica de Nível Médio e Educação de Jovens e Adultos no Segundo Segmento do Ensino Fundamental e Ensino Médio na Modalidade de Educação a Distância. O conjunto de escolas não é homogêneo. A prática profissional própria da inspeção escolar, em seus processos de acompanhamento e avaliação regulares, revelam que existem unidades de grande porte localizadas nos bairros centrais, com alunos oriundos de vários espaços e sem a característica comunitária e escolas de médio porte localizadas na periferia, marcadas por um sentimento comunitário mais presente, conforme relatos colhidos junto as equipes das unidades escolares. Historicamente verifica-se ainda, que os alunos dessas unidades geralmente cursam ali todo o Ensino Fundamental, procurando na ocasião do Ensino Médio unidades escolares mais centrais.

Os processos de trabalho, tanto nessas regiões, quanto em todas as demais regionais da SEEDUC/RJ, estão organizados numa estrutura baseada em quatro grandes processos de gestão, acompanhamento e avaliação, cada qual representado por um ente específico e com objetivos de trabalho complementares e interdependentes, conforme esclarece a Figura 1.

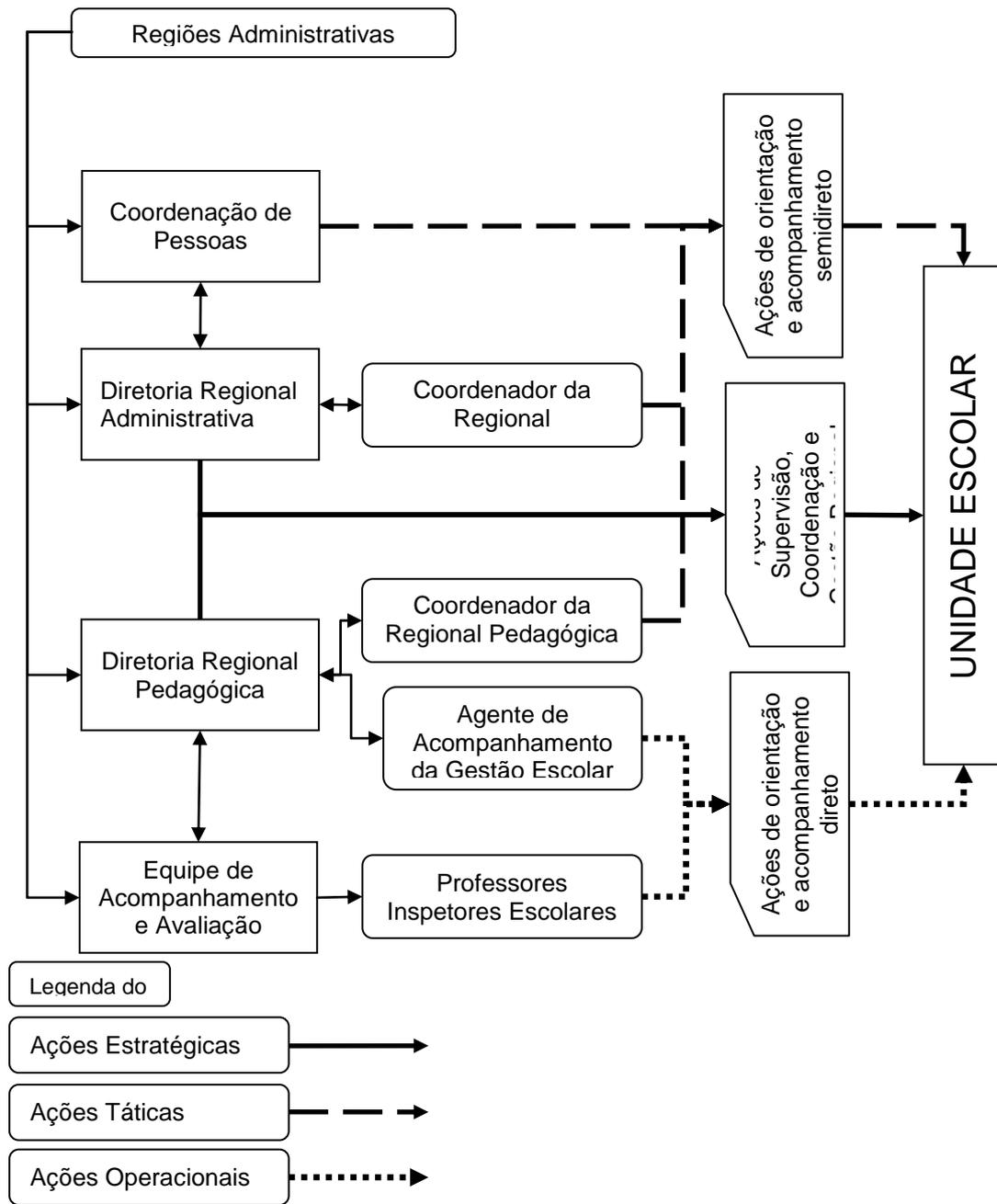


Figura 1 - Fluxo Operacional de Gestão Regional  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Decreto nº 42.838/2011

A Figura 1 trata do fluxo operacional de gestão da regional, ou seja, dos macroprocessos gestores que existem no âmbito das regionais em seu trabalho com as unidades escolares. Podemos verificar que existem 3 fluxos básicos de ação:

- a) Ações indiretas: são os processos de supervisão, avaliação e gestão regionais. Os mesmos se realizam nas figuras das Diretorias Regionais

Pedagógicas e Administrativas a partir do diálogo e coleta de informações junto aos demais espaços gestores regionais. Podem ocorrer através de reuniões gerais ou ações institucionais direcionadas;

- b) Ações semidiretas: são os processos de orientação e implementação das Políticas e Programas propostos pela SEEDUC/RJ. Os mesmos se realizam na figura dos Coordenadores e suas equipes técnicas. São ações que se dão, essencialmente, de maneira coletiva e sob a forma de reuniões gerais ou setoriais;
- c) Ações diretas: são os processos de orientação, acompanhamento e avaliação que ocorrem diretamente nas unidades escolares. Os mesmos são desenvolvidos pelos Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar – AAGE e por Professores Inspectores Escolares. Enquanto os primeiros têm configurada uma ação pedagógica realizada como suporte direto à gestão escolar segundo uma metodologia de trabalho específica adotada pela SEEDUC, o segundo tem como princípio de trabalho a impessoalidade e os processos de avaliação institucional, atuando de modo que sejam cumpridas as determinações legais, bem como a garantia da preservação dos processos de escrituração escolar.

Os processos identificados ocorrem de maneira regular e contínua, sob orientação direta da SEEDUC/RJ e com base em atos oficiais e marcos regulatórios. São ações das mais diversas, desde as ligadas ao cumprimento de metas ou reorganização da oferta, como no caso da implantação de matriz curricular, bem como atos meramente operacionais, como cadastro de equipamento eletrônico e lançamento de resultados. Processos esses, na maioria das vezes, atribuídos diretamente à figura do gestor escolar.

## **1.2 A Gestão Escolar e as Políticas Públicas Federais**

As Políticas Públicas Federais para Educação, e em especial para a Gestão Escolar, têm como base comum os Princípios Constitucionais de democracia, igualdade e garantia de acesso de todos os brasileiros aos seus direitos

fundamentais. É a partir desse ideário que se desenhou o texto constitucional e as políticas públicas dele decorrentes. No caso específico das Políticas Públicas para Educação, a base referencial reside nos princípios definidos nos termos do artigo 206,

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006); VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei; VII - garantia de padrão de qualidade; VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 2006)

Alguns pontos centrais chamam atenção no citado artigo. O primeiro deles é a base de trabalho estar focada nos movimentos de ministrar o ensino, e não nos processos educacionais como um todo, aferindo assim, necessariamente, um caráter operacional direto. Isto se confirma quando cita os processos operacionais sobre os quais vai ser conduzida a questão do ensino. Nesse contexto, destaca-se o exposto reconhecimento da gestão democrática como forma de trabalho no cotidiano da escola pública.

O texto constitucional revela a preocupação do legislador com a gestão e a operacionalização dos processos educacionais, reconhecendo sua importância nas diversas esferas do Poder Público, destacando ainda, a forma partilhada de responsabilidade que cabe a cada uma dessas esferas, conforme dispõe o art. 211 da Constituição Federal.

A Gestão da Educação, do ponto de vista das Políticas Públicas Federais, reconhece dois grandes espaços, um sistêmico e um escolar. O primeiro tem por meta organizar a disposição da oferta, com alinhamento de responsabilidades e regimes

de colaboração; e o segundo, objeto de nosso estudo, define inequivocamente a gestão escolar democrática e participativa como forma de organização escolar.

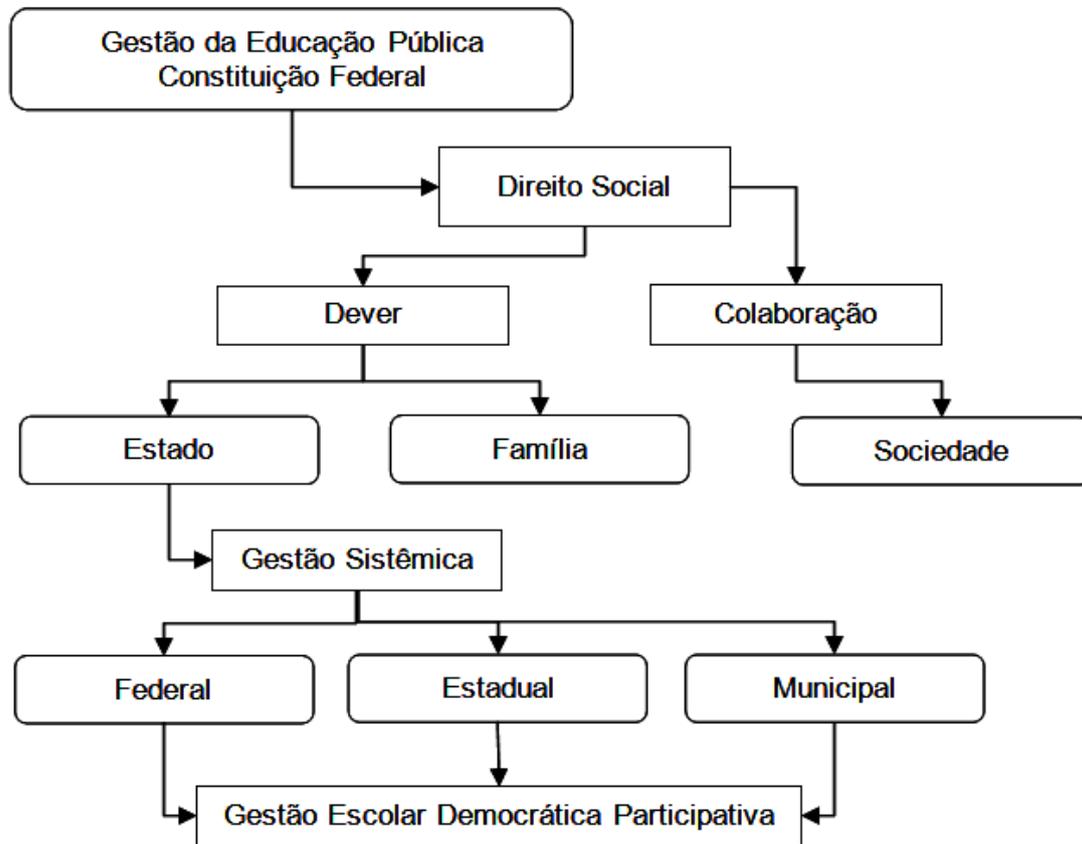


Figura 2 - A Política Pública Federal de Gestão Escolar Democrática e Participativa  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Constituição Federal

Como disposto na Figura 2, podemos verificar que o ideal de democracia na educação nasce antes mesmo da definição deste princípio como ponto norteador de gestão. O ideal é posto quando as responsabilidades são esclarecidas, seja como dever ou na figura da colaboração, sendo, ao final, estabelecida como metodologia concreta de trabalho em todo o universo escolar público, independentemente do sistema no qual estiver integrada a instituição.

O processo operacional de gestão democrática e participativa no âmbito dos sistemas, e por conseguinte, das próprias escolas, como apontado na Constituição Federal, será objeto de legislação específica, o que ocorreu a partir do ano de 1996 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9394/1996 – LDBEN, que, em seu artigo 3º, define

Art. 3º. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I- igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;II- liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber;III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; IV - respeito à liberdade e apreço à tolerância; V - coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; VI - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII - valorização do profissional da educação escolar; VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino; IX - garantia de padrão de qualidade; X - valorização da experiência extra escolar; XI - vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais. (BRASIL, 1996)

A LDBEN não só elege como princípio a gestão participativa e democrática, como define a necessidade de regionalização por meio de legislação específica, complementando nos artigos 14 e 15, os pontos norteadores da operacionalização desse princípio,

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. 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)

Ainda tratando da temática da gestão participativa e democrática, a LDBEN esclarece, ainda que indiretamente em outros pontos de sua leitura, como a mesma irá ocorrer no contexto escolar, identificando atores e ações essenciais à prática.

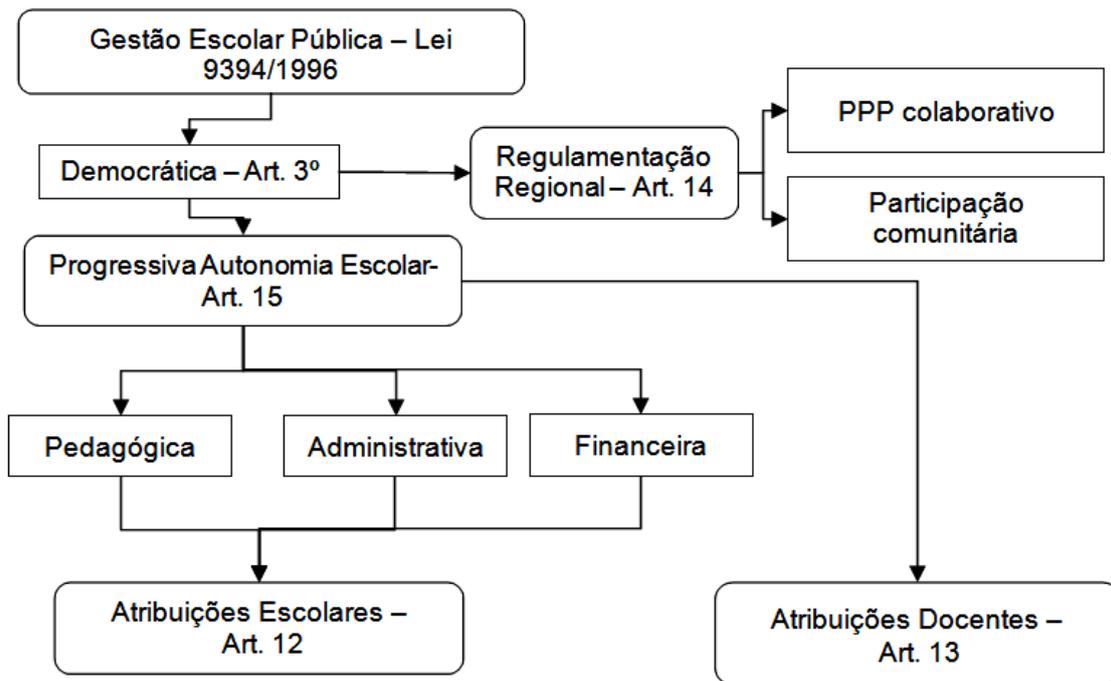


Figura 3 - A Gestão Escolar Democrática na LDBEN  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 9.394/1996

A LDBEN, como descrito na Figura 3, não restringe o ideário da gestão democrática e participativa aos princípios gerais da oferta de ensino. Ao contrário, como demonstrado na referida figura, existe uma preocupação clara com aspectos operacionais quando estabelece as atribuições escolares e docentes.

Além disso, no que tange à construção das Políticas Públicas para a Gestão Escolar Democrática e Participativa, existe, ao final da LDBEN, a determinação de que seja instituída a Década da Educação, Política Pública Federal para a Educação Nacional, que tem por meta, através de instrumento legal próprio, alinhar os planos para a próxima década, como sugere a própria terminologia.

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei. § 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos. (BRASIL, 1996)

Nesse sentido, é promulgado, em 1998, o Plano Nacional de Educação, que dentre os diversos aspectos tratados, possui um espaço definido para os processos de gestão da educação. São estabelecidas 22 metas que tratam a gestão tanto do

ponto de vista sistêmico quanto local, estabelecendo, dessa forma, metas ao mesmo tempo em que se definem ações operacionais concretas.

Centrado no auxílio técnico e financeiro da União e tendo por referencial de ação os processos de informatização, formação, colaboração e avaliação, as metas para Gestão no Plano Nacional de Educação podem ser ilustradas conforme a figura 4:

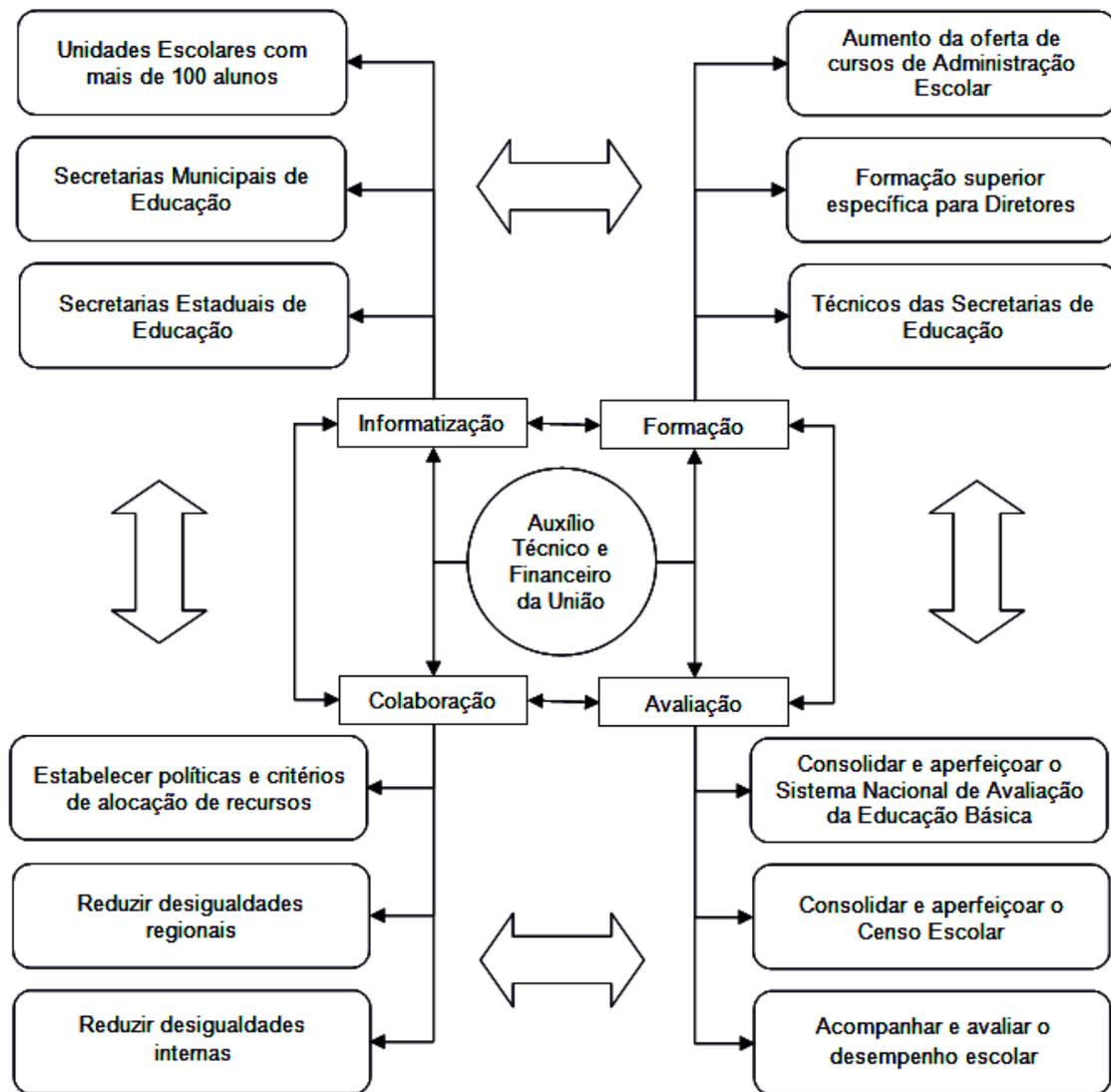


Figura 4 - Os Processos de Gestão no Plano Nacional de Educação  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Plano Nacional de Educação

Podemos aferir a partir da Figura 4, que ainda que girem ao redor de uma mesma fonte de auxílio técnico e financeiro, as especificidades locais precisam ser consideradas, mantendo assim, intacto o princípio democrático. Verificamos também, a preocupação com processos de macrogestão, com ações que apesar de

não descreverem diretamente o espaço da unidade escolar, irão incidir em seu cotidiano. No que se refere aos processos de gestão escolar democrática e participativa, podemos destacar as iniciativas de formação dos gestores, a informatização dos processos operacionais de gestão e, por fim, as ações de avaliação institucional.

Esse novo contexto posto pelas Políticas Públicas Federais da Educação e, em especial, para a Gestão Escolar, já nasce com contornos muito bem delineados, com definição clara tanto de aspectos ideológicos, quanto processos puramente operacionais, criando em linhas gerais uma base operacional relativamente homogênea para todas as unidades escolares públicas dispostas no território nacional. Homogeneidade essa que tem como característica fundamental o reconhecimento da diferença e sua garantia a partir de uma base comum, de uma estrutura de existência parametrizada.

O ideário em seu interior evoca, valoriza e redesenha os processos de gestão escolar. A escola passa, então, a ser institucionalmente reconhecida como espaço democrático de gestão, com autonomia relativa, identificando os atores que gozam dos direitos de vez e voz nesses processos de gerenciamento local, bem como os aspectos gerenciais e instrumentos indispensáveis. É consolidada a participação comunitária direta, comunidade essa entendida como o todo mediato e imediato que se relaciona com o contexto escolar, desde seus funcionários à comunidade do entorno, passando, necessariamente, por alunos e responsáveis.

A legislação traça pontos norteadores específicos para orientar a ação dos gestores das unidades escolares públicas, com a definição tanto sobre parâmetros, quanto sobre como devem se alicerçar as práticas de gestão na escola pública brasileira, estabelecendo desde princípios, até a clara definição de atos operacionais personalíssimos.

À figura do gestor ficam incumbidas diferentes ações, desde proposições gerenciais amplas, até atos individuais. Exemplos claros dessa tendência a atos de gestão personalíssimos são as ações instituídas pelas Leis nºs 10.287/2001 e 12.013/2009, que alteram o texto original da LDBEN, incluindo a obrigação de comunicação dos percentuais de faltas discentes aos órgãos judiciais e tutelares, além da obrigação de informar a situação escolar aos pais, conviventes ou não.

As atribuições gestoras aparecem definidas, do ponto de vista operacional, nos termos do art. 3º e, especialmente, do art. 12, quando são tratadas as atribuições específicas das instituições de ensino.

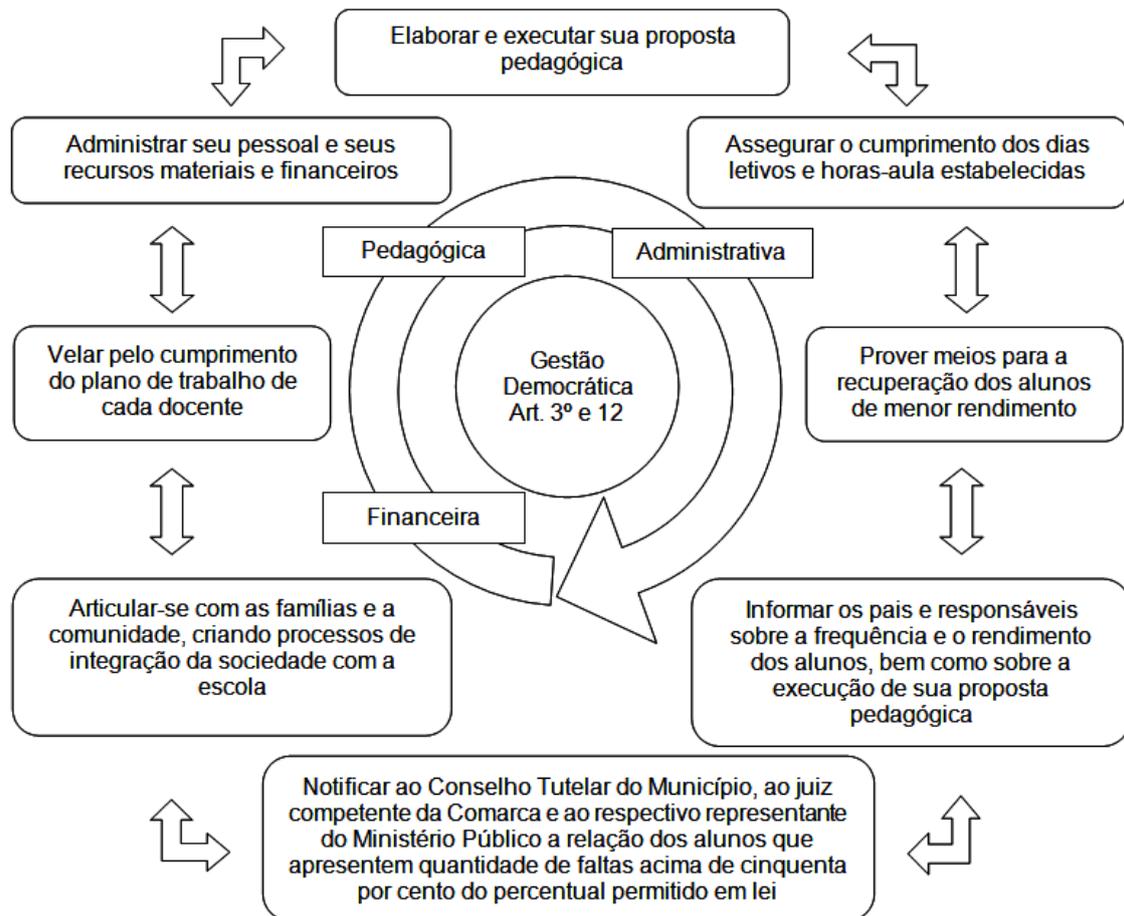


Figura 5 - Atribuições dos Gestores na LDBEN  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 9.394/1996

A ação de gestão escolar democrática e participativa, definida pela legislação em vigor e identificada na Figura 5, descreve a multiplicidade do espaço de gestão escolar, reconhecendo suas esferas pedagógica, administrativa e financeira, bem como a necessidade de autonomia em sua gestão, de modo a permitir que se operacionalizem os objetivos postos para aquele universo em particular. O texto legal coloca em patamar de igualdade as diferentes incumbências institucionais, determinando assim, de modo expresse, os laços gerenciais e interdependentes em suas ações.

Cabe destacar também, que as ações, por sua natureza altamente operacional, criam uma discussão conceitual, visto que determinam ações de caráter

personalíssimo num contexto democrático participativo. A LDBEN define atos de responsabilidade expressa para o gestor que mesmo ligadas ao macro contexto gerencial, dependem de sua ação pessoal, gerando eventuais conflitos no cotidiano escolar, bem como na própria definição de atribuições do gestor.

Tendo em vista as discussões realizadas, podemos aferir, a partir do ideal democrático de educação, o desenho de uma proposta gerencial que, por fundamentos e características, definiu um modelo específico de gestor com um conjunto de atribuições próprias. Um perfil gerencial mínimo, elencando processos operacionais cotidianos que se relacionam tanto com as esferas superiores da Administração Pública, com a comunidade escolar, quanto com as próprias Políticas Públicas de Educação. Ficando assim definida em linhas gerais, a ação do gestor no contexto democrático e participativo da educação.

Uma questão que se repete no contexto da regulamentação das Políticas Públicas Federais em âmbito estadual é a descontinuidade em relação aos princípios federais. Não raras vezes, no desenho das atribuições operacionais da ação gestora local, não são observados integralmente os pontos norteadores, instituindo ações personalíssimas em espaços que conceitualmente são de condução democrática e participativa.

### **1.3 A Gestão Escolar na Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro**

Como já esclarecido anteriormente, a estrutura regional de gestão da SEEDUC/RJ está definida nas bases do Decreto nº 42.838/2011, que cria e circunscreve geograficamente as Regiões Administrativas, lembrando ainda, que cada uma dessas regiões comporta uma estrutura constituída de Diretoria Administrativa, Diretoria Pedagógica, Coordenação de Gestão de Pessoas e Equipe de Acompanhamento e Avaliação.

Essas regiões possuem entre 18 e 144 unidades escolares e são agrupadas em Diretorias Regionais A, B ou C, cabendo destacar o caso específico da DIESP (Diretoria Especial de Unidades Escolares Prisionais e Socioeducativas), que possui sua abrangência definida pela natureza das unidades/instituições, estando sediada na própria SEEDUC/RJ.

A Figura 6 demonstra como está construído o desenho regional da SEEDUC/RJ:

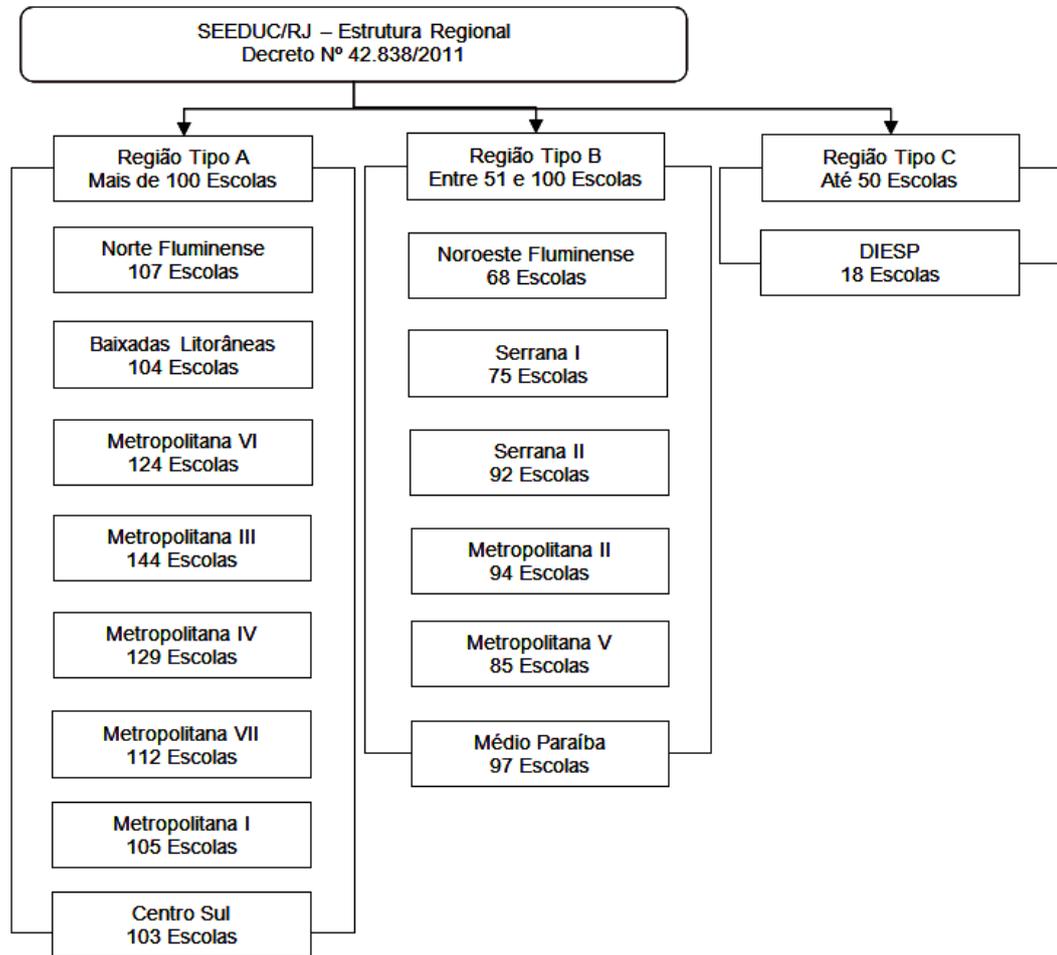


Figura 6 - Organização Regional da SEEDUC/RJ.  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Decreto nº 42.838/2011

A organização regional demonstrada na Figura 6 trata das bases regionais táticas da SEEDUC/RJ, que têm por objetivo fazer cumprir as Políticas Públicas postas e seus respectivos desdobramentos junto às unidades escolares pertencentes à Rede Pública Estadual sob sua responsabilidade, realizando atividades de gerenciamento regional, planejamento, supervisão, avaliação e de interface com Setores Técnicos da SEEDUC/RJ. Tomando como referencial o diálogo com a unidade escolar e seu gestor, o fluxo gestor da SEEDUC/RJ está assim delineado.

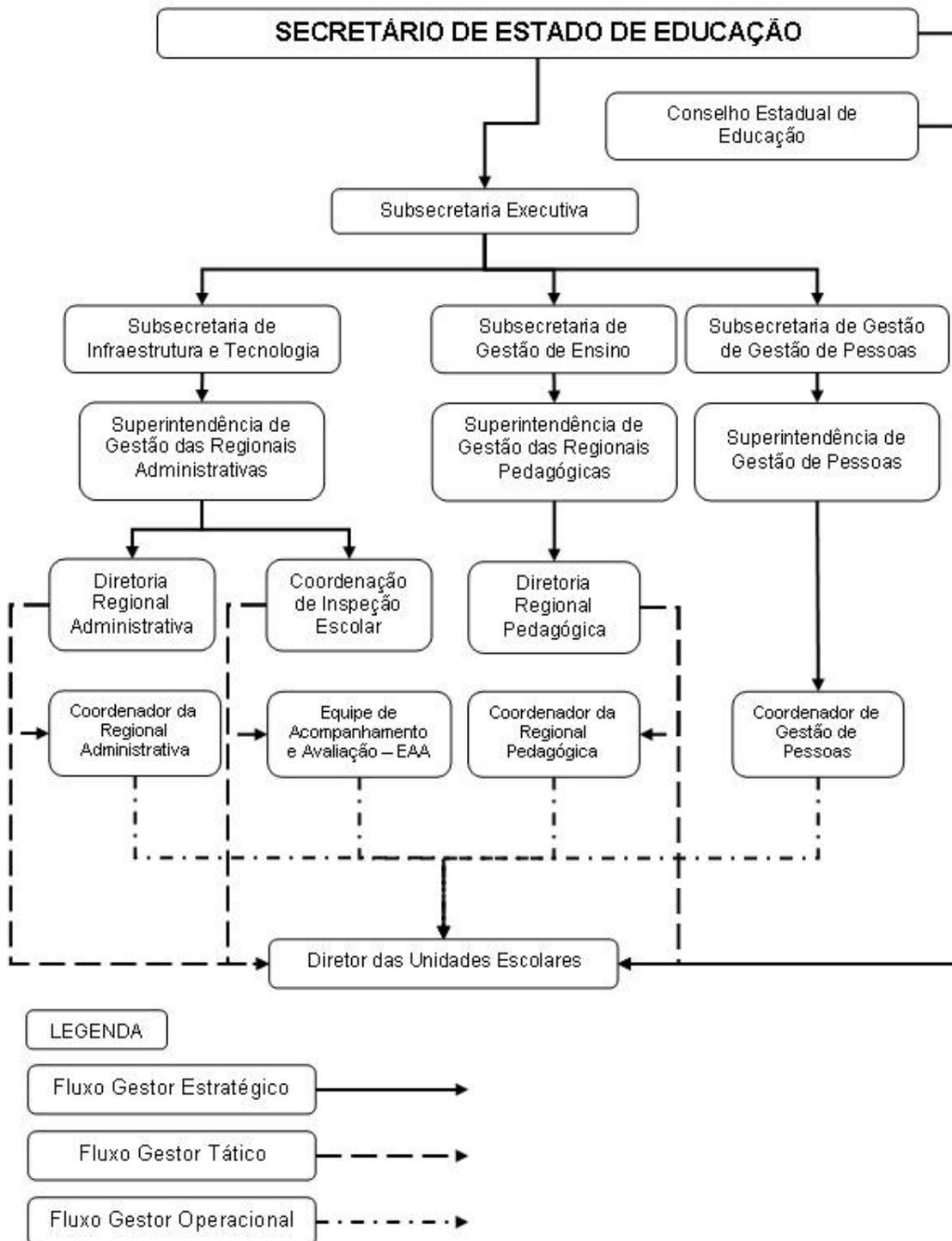


Figura 7 - Organograma Hierárquico Gestor da SEEDUC/RJ  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 4.528/2005, do Decreto nº 42.838/2011 e Shimizu (2001)

A Figura 7 trata dos processos hierárquicos de gestão da SEEDUC/RJ, identificando os seus diferentes níveis e processos gestores. Antes de explicar cada

um dos fluxos, cabe assinalar que sua caracterização está baseada nos conceitos de planejamento estratégico, tático e operacional.

Shimizu<sup>3</sup> (2001) *apud* Murakami (2003), que identificam os processos como estratégicos (aqueles com objetivos bem definidos, relacionados a alternativas a serem escolhidas, referenciando, via de regra, ações de planejamento e novos serviços e são próprios dos altos cargos de gestão); táticos (processos definidos, relacionados ao planejamento adotado na esfera estratégica, fazem referência, via de regra, ao controle da implantação em níveis variados do já planejado e seus respectivos serviços e são próprios dos médios cargos de gestão); operacionais (processos bem definidos, repetitivos, referenciando, via de regra, a rotina concreta do espaço e são próprios dos baixos cargos de gestão).

Já Fischmann e Almeida (1991, p. 25), ao discutirem o conceito de planejamento estratégico o situam no contexto da instituição, considerando a consciência sobre suas potencialidades e limites,

[...] planejamento estratégico é uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos. (FISCHMANN; ALMEIDA, 1991, p. 25)

Sampaio (2000) completa a ideia destacando que,

[...] o planejamento estratégico consiste num grande processo de aprendizagem justamente a partir de sua implementação, como um contínuo processo de feedback em todas as suas etapas, guiado para alcançar resultados. Estes são subsidiados nas oportunidades e ameaças existentes, examinadas através dos pontos fortes e fracos da organização e são elas que estabelecem e corrigem cursos de ação a longo prazo. (Sampaio, 2000, p.29)

---

<sup>3</sup>SHIMIZU, T. **Decisão nas organizações: introdução aos problemas de decisão encontrados nas organizações e nos sistemas de apoio à decisão.** São Paulo: Atlas, 2001.

Mendes e Raiser (2009) ao citarem os estudos de Fernandes e Berton<sup>4</sup> (2005) sobre planejamento tático destacam que,

[...] o planejamento tático, caracteriza-se por um impacto de médio prazo e abrange determinados setores da organização, normalmente acontece no nível gerencial, com a finalidade de decidir e operacionalizar as grandes decisões estratégicas tomadas pela alta administração. (MENDES; RAISER, 2009, p. 235)

Oliveira (2003), ao tratar do conceito de planejamento tático discute sua finalidade e espaço dentro da organização,

[...] o planejamento tático é desenvolvido em níveis organizacional inferiores, tendo como principal finalidade a utilização eficiente dos recursos disponíveis para a consecução dos objetivos previamente fixados, segundo uma estratégia predeterminada, bem como as políticas orientativas para o processo decisório da empresa. (OLIVEIRA, 2003, p. 48),

No que tange ao planejamento operacional Mendes e Raiser (2009), ao citar os estudos de Oliveira<sup>5</sup> (2001), assim definem o

O planejamento operacional apresenta uma formulação por meio de documentos escritos, metodologias e implantação. Representa a união de algumas partes do planejamento tático, com um detalhamento maior, em um menor prazo de acontecimento. . (MENDES; RAISER, 2009, p. 236)

Os autores continuam a discussão sob o prisma da caracterização das decisões operacionais, conforme a definição de Fernandes e Berton (2005),

as decisões operacionais, são decisões do cotidiano das organizações, que estabelece uma ligação entre decisões táticas e estratégicas e seu impacto se dá no curto prazo, afetando apenas determinados setores ou áreas específicas. (MENDES; RAISER, 2009, p. 236)

---

<sup>4</sup> FERNANDES, Bruno Henrique Rocha; BERTON, Luiz Hamilton. **Administração estratégica: da competência empreendedora à avaliação de desempenho**. São Paulo: Saraiva, 2005.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Djalma Pinho Rebouças. **Estratégia Empresarial e Vantagem Competitiva: como estabelecer implementar e avaliar**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

Oliveira (2003, p. 49), complementa o conceito destacando que “o planejamento operacional pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas”.

Picchiai (2010) ao tratar dos diferentes níveis de planejamento destaca que “A coerência entre o nível estratégico, o nível tático e nível operacional define o sentido de unidade da organização”, ilustrando assim a questão,



Figura 8 – Fluxo de Planejamento  
Fonte: Picchiai (2010)

Já Guedes (2013), ao discutir a questão da tomada de decisão nos diversos níveis de gestão adota como perspectiva o prisma do BI<sup>6</sup> – *Business Intelligence* – assim define o fluxo,

<sup>6</sup> o conceito de Business Intelligence com o entendimento de que é Inteligência de Negócios ou Inteligência Empresarial compõe-se de um conjunto de metodologias de gestão implementadas através de ferramentas de software, cuja função é proporcionar ganhos nos processos decisórios gerenciais e da alta administração nas organizações, baseada na capacidade analítica das ferramentas que integram em um só lugar todas as informações necessárias ao processo decisório. Reforça-se que o objetivo do Business Intelligence é transformar dados em conhecimento, que

Decisões estratégicas são aquelas que possuem alto valor e que determinam a direção do negócio e que são singularmente individuais ou feitas tão raramente que podem ser consideradas individuais. Decisões táticas são de valor médio e possuem alguma repetição ou volume; são relacionadas ao controle gerencial. Decisões operacionais, como demonstrado na figura abaixo, possuem baixo valor, mas são executadas em alto volume e uma escala de tempo pequena e estão diretamente relacionadas à execução da operação do negócio. (GUEDES, 2013, s/p)

O autor amplia a discussão ilustrando a cadeia de relações estabelecidas entre os diferentes níveis,

**Tabela 1 - Principais características e diferenças entre o BI estratégico, tático e operacional**

	<b>BI Estratégico</b>	<b>BI Tático</b>	<b>BI Operacional</b>
<b>Objetivos de Negócio</b>	Desenvolver e avaliar os objetivos de negócio de longo prazo.	Gerenciar iniciativas táticas para alcançar objetivos estratégicos.	Monitorar e otimizar processos operacionais de negócio.
<b>Escopo</b>	Organizacional	Domínio de negócio específico.	Processos de Negócio
<b>Usuários</b>	Executivos, analistas de negócio.	Analistas de negócio, gerentes de negócio.	Gerentes de negócio, usuários operacionais (internos e externos), processos operacionais.
<b>Tempo</b>	Meses e anos	Diário, semanas, meses.	Dentro de um mesmo dia a diário.
<b>Dados</b>	Históricos	Históricos	Tempo real, quase em tempo real, de baixa latência e históricos.
<b>Modo de Operação</b>	Centrados em dados, direcionado a usuários.	Centrados em dados, direcionado a usuários.	Centrados em processos, direcionados a usuários e processos.

Fonte: GUEDES (2013)

suporta o processo decisório com o objetivo de gerar vantagens competitivas. (ANGELONI; REIS (2006, p.3 *apud* ANTONELLI, 2009, p. 79)

Nesse sentido, o fluxo de ações gestoras da SEEDUC/RJ organiza-se, no diálogo direto com a direção da unidade escolar, da seguinte maneira.

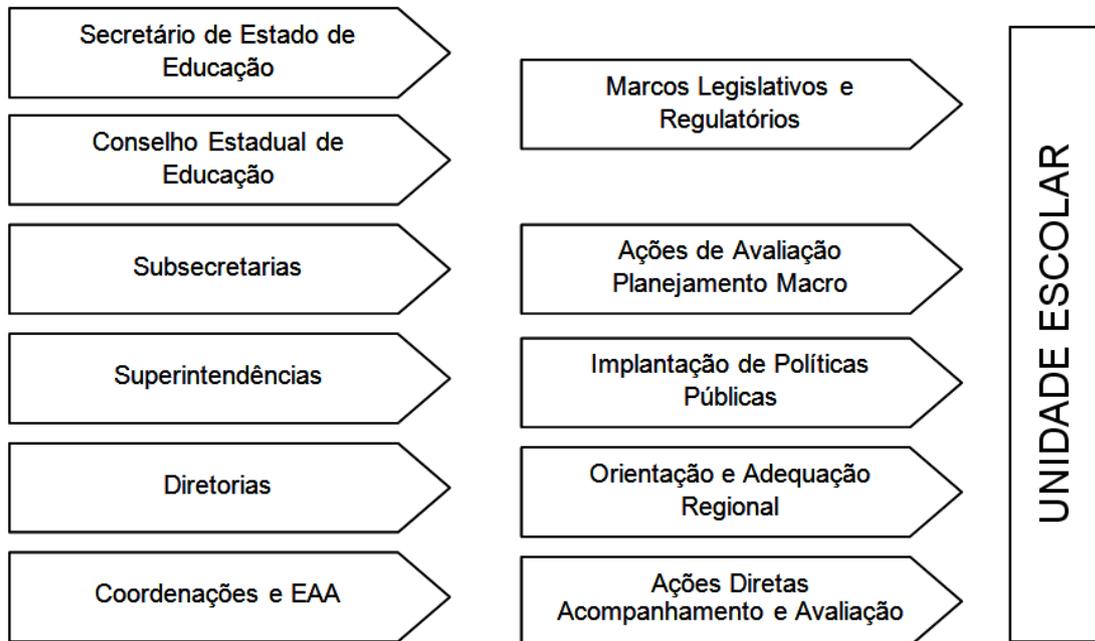


Figura 9 - Fluxo de Ações junto à Unidade Escolar

Fonte: Elaborada pelo autor a partir da Lei nº 4.528/2005, do Decreto nº 42.838/2011 e Shimizu (2001)

A Figura 9 ilustra que tipo de ações os setores demandam para a unidade escolar. Foram identificadas aquelas que afetam diretamente o contexto da atividade de gestão da unidade escolar, ou seja, as decisões que, através de atos administrativos próprios (Deliberações, Resoluções, Circulares, Ofícios, etc.), chegam diretamente ao diretor sem filtro ou interpretação inicial.

Uma vez descritas as relações de gestão existentes entre a unidade escolar e a SEEDUC/RJ em seus diversos espaços, cabe compreender como o Poder Público entende quem é esse ente gestor.

No âmbito da SEEDUC/RJ, o cargo de diretor de unidade escolar, tanto geral quanto adjunto, é entendido como função estratégica, e como tal, seus ocupantes são selecionados mediante processo seletivo específico, tendo por base as determinações postas pelo Decreto nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011, que em sua ementa “estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro - SEEDUC e dá outras providências.”.

O referido documento, baseado nos princípios preconizados pelos art. 206, V e VII, da Constituição Federal, o art. 307, V e VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e o art. 3º, VII e IX, da Lei Federal nº 9.394/1996, que dispõem sobre a valorização do profissional da educação escolar e a garantia de padrão de qualidade na educação, estabelece o desenho inicial da Política Pública de Gestão Escolar da SEEDUC/RJ. Tomando por referencial direto o diálogo entre os ideais de qualidade de ensino e a valorização funcional, e pretendendo preservar os princípios democráticos que devem conduzir a Educação Pública, institui o Programa de Recrutamento e Seleção para o preenchimento de funções e cargos em comissão estratégicos da SEEDUC/RJ.

Tal Programa define as formas de acesso dos diferentes cargos da área pedagógica, pontuando as normas gerais e específicas para cada um deles, bem como as restrições de participação. Considerando o objetivo específico da presente pesquisa, segue a figura 10 que contém o desenho referente às funções de diretor e de diretor adjunto de unidade escolar.

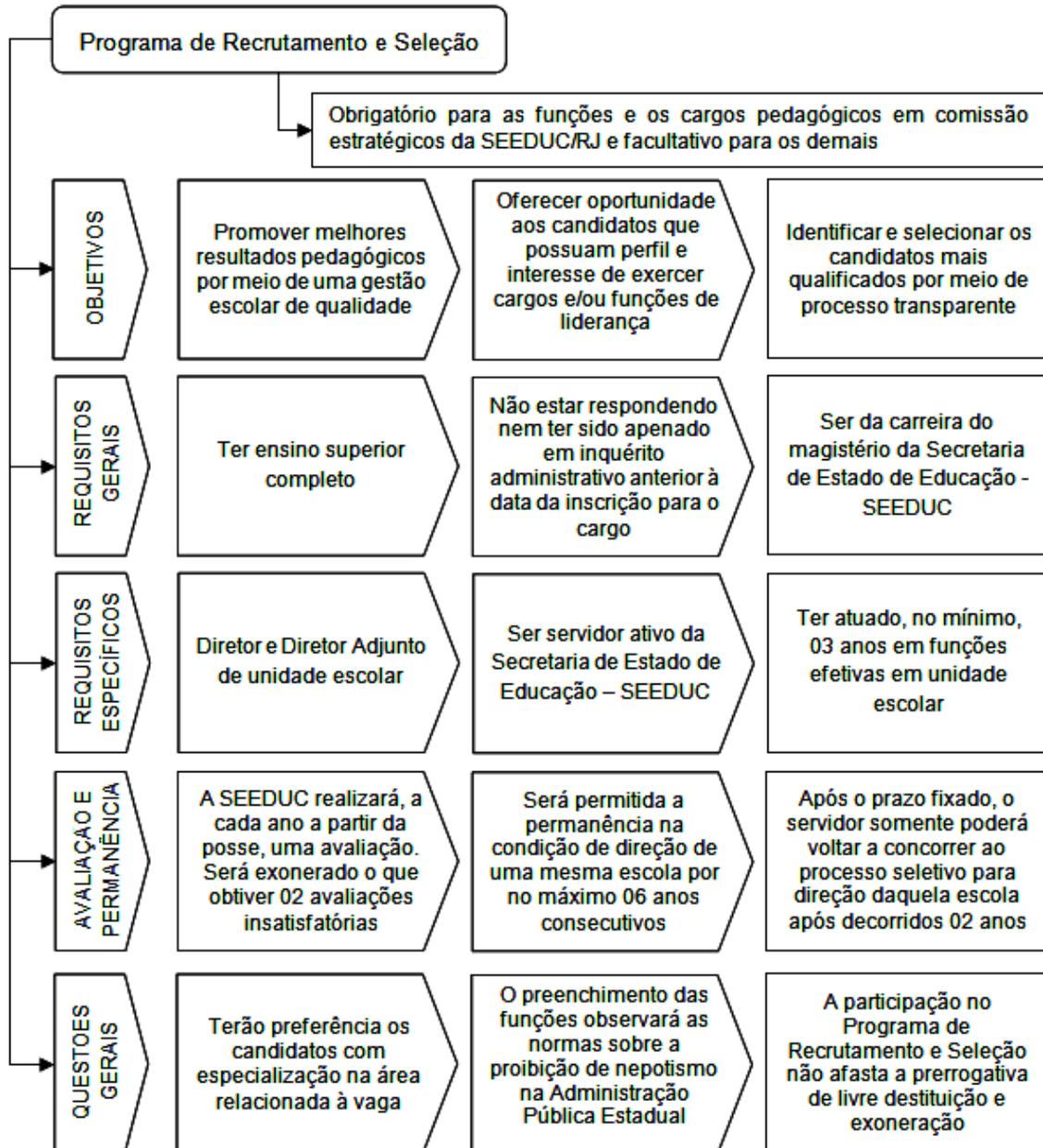


Figura 10 - Programa de Recrutamento e Seleção de Diretor e Diretor Adjunto de U.E.  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Decreto nº 42.793/2011

A partir da Figura 10, podemos perceber que, em sua Política de Gestão Escolar, a SEEDUC/RJ objetivamente propõe uma ação que considere aspectos teórico-práticos, visto que estabelece como critérios de acesso tanto a formação quanto a experiência comprovada no efetivo exercício da função, ou de áreas afins. Agrega, ainda, movimentos de avaliação e fomenta o processo democrático de acesso, na medida em que impõe vetos semelhantes aos princípios de acesso a cargos públicos em geral, tais como a inexistência de processos funcionais em curso, de responsabilização administrativa ou atos de nepotismo.

Identificadas as formas de acesso e permanência, cabe compreender quem é esse diretor de unidade escolar e que parâmetros gerais definem sua ação cotidiana. Esses parâmetros são definidos nos termos do edital do processo seletivo realizado em 2011:

Promover o cumprimento das normas legais e da política definida pela Secretaria de Estado de Educação e pelo MEC; propiciar o bom funcionamento da escola, coordenando as atividades administrativas, acompanhando a frequência de professores e funcionários, a preservação do patrimônio e a conservação de seu espaço; prover a segurança dos alunos na unidade escolar; assegurar a integridade dos documentos e atualização das informações dos docentes e discentes; utilizar os materiais destinados à Unidade Escolar de forma racional; estimular e apoiar o aperfeiçoamento profissional dos servidores sob sua direção; supervisionar a elaboração e a execução da Proposta Pedagógica da Unidade Escolar; monitorar o fluxo escolar, adotando medidas para minimizar a evasão escolar, informando aos pais e/ou responsáveis sobre a frequência dos alunos; monitorar o rendimento escolar, adotando medidas que garantam a realização de recuperação para alunos com menor rendimento; gerenciar os recursos financeiros destinados à Unidade Escolar de forma planejada, atendendo às necessidades do Projeto Pedagógico, assegurando a prestação de contas de acordo com os termos da legislação vigente; implementar normas de gestão democrática e participativa, integrando objetivo das Políticas Nacional, Estadual e da Unidade Escolar, promovendo a integração Escola/Comunidade; acompanhar as avaliações internas, externas e diagnósticas da Unidade Escolar, responsabilizando-se pela correta aplicação e utilização dos resultados no Planejamento Pedagógico; convocar e/ou presidir reuniões, assembleias, colegiado da escola, associação de apoio escolar, grêmios estudantil e outros; promover a atuação integrada da equipe escolar nos diversos turnos da Unidade Escolar (RIO DE JANEIRO, SEEDUC, 2011).

O conjunto de atribuições descritas define expressamente as principais ações a serem desenvolvidas, restando ainda, outras tantas definidas em marcos regulatórios, atos administrativos próprios, reuniões gerenciais e demandas de emergência.

Para efeito de melhor compreensão do cargo em sua rotina operacional, a seguir apresentamos a figura 10 com a organização hierárquica de ações.

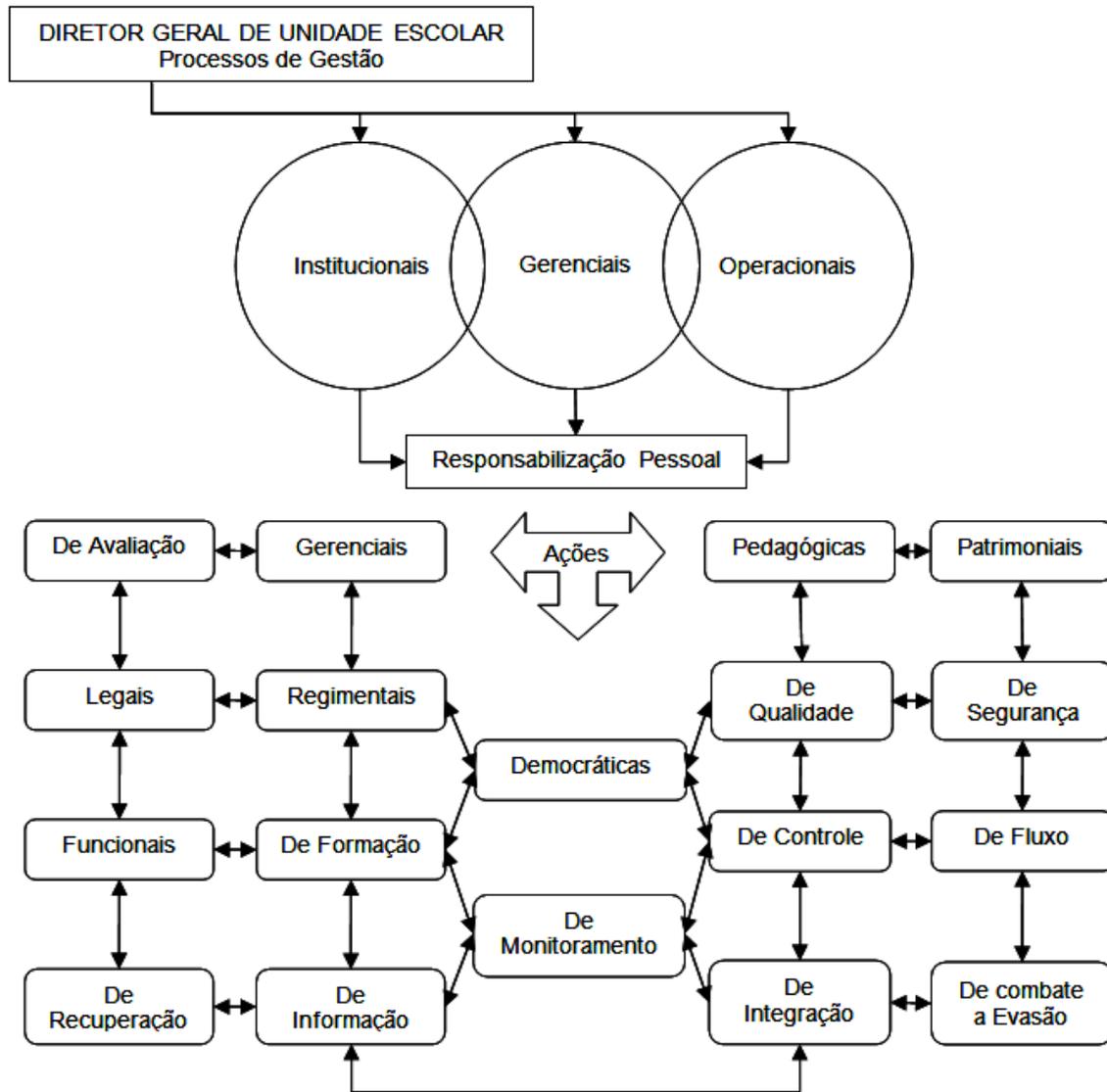


Figura 11 - Atribuições do Diretor Geral de Unidade Escolar  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Edital SEEDUC/FESP – Processo nº E-03/10.278/2011

A organização estrutural, vista na Figura 11, destaca o conjunto de ações próprias do diretor de unidade escolar, dispostas basicamente em 3 grandes processos: (1) o institucional (aqui entendido como as relações estabelecidas com órgãos oficiais externos à unidade escolar, tanto os pertencentes à Rede Pública Estadual, quanto a qualquer outro, civil ou militar), (2) o gerencial (aqui entendido como processos coletivos desenvolvidos no interior da unidade escolar, com envolvimento de outros atores e responsabilidades partilhadas), e (3) o operacional (aqui entendido como aqueles personalíssimos, seja na sua execução, seja na responsabilidade, não são passíveis de transferência para o coletivo e geralmente de aplicação e resultados imediatos). Processos esses que se efetivam por meio de

um conjunto de ações interdependentes que têm como núcleo central as ideias de democracia e monitoramento. Contudo, seus laços se tocam a todo o momento, e mesmo as ações meramente operacionais em algum momento estão sujeitas às demais, seja porque elas constituem algum tipo de pré-requisito, ou por ecoarem em outra. Nesse universo, o diretor da unidade escolar, vive uma relação paradoxal, que fomenta ação imediata ao mesmo tempo em que fomenta o coletivo. As urgências são tolhidas, na medida em que a coletividade se coloca, criando, não raras vezes, severos limites institucionais à ação.

Além das atribuições postas no edital, existem regulamentações complementares que definem pontos de atividades específicas, que por sua natureza operacional, reforçam a existência de ações personalíssimas, das quais passamos a identificar as mais presentes no cotidiano escolar.

**Quadro 1 - Atribuições Diversas do Diretor de Unidade Escolar no Rio de Janeiro**

<b>Área – Ação</b>	<b>Descrição</b>	<b>Base Legal</b>
Escrituração Escolar	Responsabilidade direta e intransferível com a gestão e guarda de arquivos referentes à vida acadêmica, bem como com a emissão de documentos referentes à vida escolar dos alunos	Deliberações CEE 239/1999 e 316/2010; Resolução SEE nº 2.349/2000 e Resolução SEEDUC nº 3.526/2007
Alimentação do Sistema de Informação	Alimentar através de ações institucionais o sistema eletrônico de gestão da informação adotado pela SEEDUC	Resolução SEEDUC nº 4.455/2010
Bolsa Família	Lançamento de frequência e responsabilização frente ao Programa Federal	Portaria Interministerial nº 3.789/2004
Quadro de Horários	Dispõe sobre os procedimentos de montagem de quadro de horários e alocação de professores dentro das unidades escolares da SEEDUC	Portaria Conjunta SUGEN/SUBGP nº 02/2011
Gestão do Calendário Escolar	Planejar, gerenciar e garantir o cumprimento do calendário escolar estabelecido	Resolução SEEDUC nº 4.649/2010
Bolsa Família	Lançamento de frequência e responsabilização frente ao Programa Federal	Portaria Interministerial nº 3.789/2004
Abertura de Cursos	Verificar a demanda local e, a partir dos recursos disponíveis na unidade escolar, instruir e autuar processo de abertura de novos cursos	Resolução SEEDUC nº 4.365/2009
Alimentação	Responder diretamente pelo	Resolução SEEDUC nº

Escolar	cumprimento das diretrizes operacionais postas para alimentação escolar	4.639/2010
Prevenção e Conscientização do Assédio Moral e Violência	Criar uma equipe de trabalho multidisciplinar, com a participação de professores e alunos, associações de pais e responsáveis	Lei nº 6.084/2011
Núcleo de Cultura	Articular e apoiar o projeto Núcleos de Cultura na Escola junto ao corpo docente. Colaborar e incentivar, junto aos alunos, professores e comunidade escolar, as ações culturais promovidas pelos animadores e gestores dos Núcleos de Cultura na Escola. Supervisionar e acompanhar a implementação do projeto em sua unidade escolar	Resolução SEEDUC nº 4.469/2010

Fonte: Elaborada pelo autor a partir de pesquisa junto à SEEDUC/RJ.

Os exemplos identificados no Quadro 1 tratam exclusivamente de ações definidas por marcos regulatórios, não considerando atos administrativos outros que, de forma regular e legítima, são atribuídos ao diretor da unidade escolar.

Compreendida a ação do diretor da unidade escolar em seu cotidiano, vale ressaltar o papel desempenhado pelo diretor adjunto. O mesmo processo seletivo já citado previa em seu edital a função de diretor adjunto, definindo assim seu perfil,

Contribuir com toda a equipe e comunidade escolar para o planejamento, divulgação, execução e avaliação das atividades pedagógicas no âmbito de sua competência, em consonância com o Projeto Pedagógico da Escola, auxiliando o Diretor Geral na definição das linhas de atuação, de acordo com os objetivos e metas estabelecidos, viabilizando a melhoria da qualidade de ensino. (RIO DE JANEIRO, SEEDUC, 2011)

O mesmo edital completa o perfil, pontuando as principais atribuições desses atores escolares,

Assistir o Diretor Geral da Unidade Escolar em suas ações pedagógicas e administrativas; assumir competências do Diretor Geral da Unidade Escolar, quando necessário; substituir o Diretor Geral em seus afastamentos, faltas eventuais ou períodos de impedimento; atuar de forma integrada na consecução dos objetivos da escola; orientar o registro das ocorrências diárias ou faltas para tomada de ações necessárias; colaborar na articulação das atividades programadas da Unidade Escolar: atividades sociais, comemorações cívicas, festas típicas e outras solenidades; atuar de

forma integrada com o Diretor Geral e demais Diretores Adjuntos, nos diversos turnos da Unidade Escolar; responsabilizar-se junto ao Diretor Geral pelo cumprimento e execução dos Atos Administrativos e Pedagógicos da Unidade Escolar. (RIO DE JANEIRO, SEEDUC, 2011)

O documento apresenta esse profissional como um membro auxiliar do processo, caracterizado como elemento de apoio operacional, sem atribuições específicas e próprias do cargo. Atua sempre compartilhando ou participando de ações, com autonomia circunscrita à ausência do diretor geral, atuando como um fomentador de ações e processos já direcionados e definidos, seja por ações coletivas, institucionais ou individuais do diretor geral.

Esse cenário demonstra um gestor que, pelo menos do ponto de vista regulamentar, não tem liberdade de tomada de decisões em sua prática cotidiana, está atrelado ao diálogo entre os demais entes e a condução já definida. Sua ação, que poderia servir como um ponto de fomentação a boas práticas e de limite a práticas deficientes, torna-se quase nula do ponto de vista institucional, já que tanto o diretor geral, quanto o conjunto de outros atores envolvidos no processo podem evocar o princípio da estrita legalidade e circunscrever o papel do diretor adjunto a seu espaço de assistência, como assim define o edital:

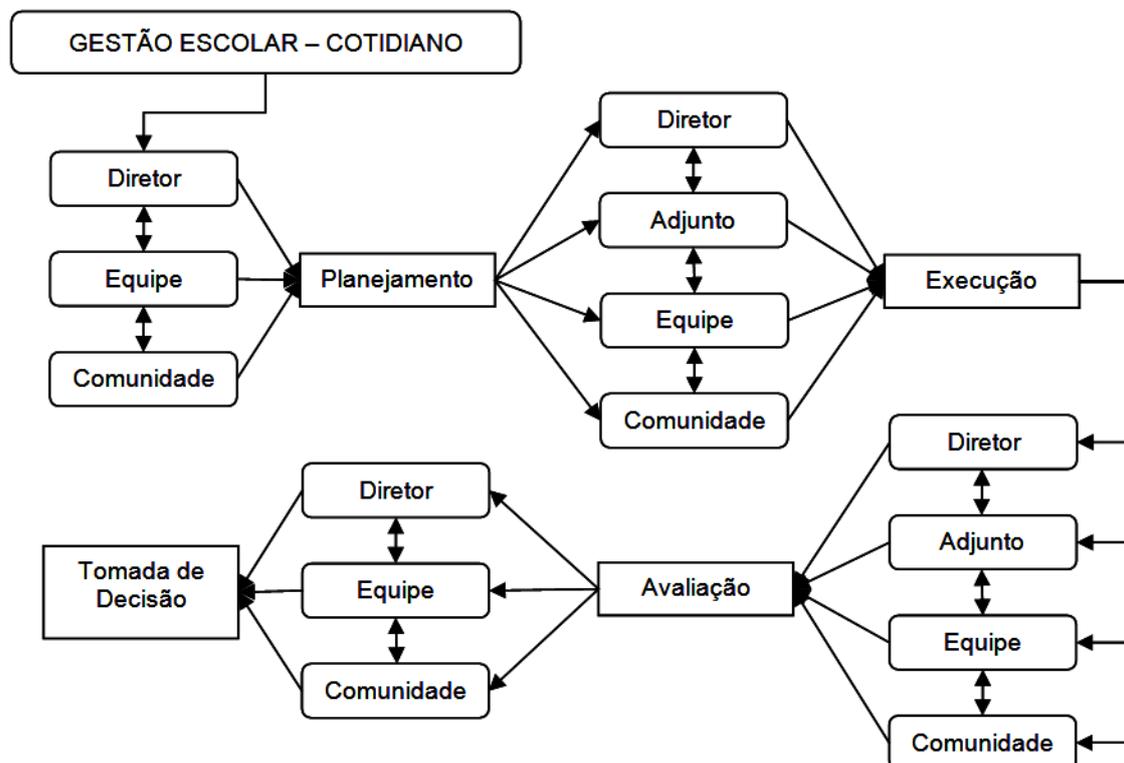


Figura 12 - O Diretor Adjunto no Cotidiano das Ações de Gestão Escolar  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir do Edital SEEDUC/FESP – Processo nº E-03/10.278/2011

A Figura 12 demonstra que a ação do diretor adjunto, num contexto ideal, com a presença do diretor geral, é de agente executor, estando sua identidade diluída no contexto da equipe profissional nos outros momentos de gestão. Fica reforçada aqui a ideia de ações institucionais personalíssimas da figura do diretor da unidade escolar, bem como a ausência de um ente com poder decisório que possa atuar como contraponto, como limitador e avaliador da ação de direção.

Diante de tal discussão, podemos identificar os conflitos existentes entre os princípios gerais postos pelas Políticas Públicas de Gestão Escolar e a prática cotidiana da Gestão Escolar Democrática Participativa. Ao mesmo tempo em que são definidas estratégias para uma base gestora coletiva e democrática, são também definidas as atribuições gerenciais diretas, de caráter personalíssimo e com referência de responsabilização pessoal, criando assim, em certa medida, um ciclo paradoxal gestor, com estabelecimento de modelos e paradigmas gerenciais onde, não raras vezes, a forma de condução estabelecida para as demandas gerenciais escolares anulam as perspectivas e princípios democráticos.

O cotidiano das relações escolares termina assim, circunscrito a um conflito conceitual que incide diretamente na prática gestora, impondo desafios que vão muito além de decisões isoladas no contexto escolar, estando diretamente relacionadas à revisão das próprias Políticas Públicas para Gestão Escolar.

#### **1.4 As Políticas Públicas de Gestão Escolar e a Realidade da Escola Pública Estadual Fluminense – Limites, Possibilidades e Desafios**

As Políticas Públicas de Gestão Escolar encontram seu terreno no “chão da escola”. Este é o lugar onde se perfazem, isto é, o lugar em que através de um conjunto de ações, a gestão democrática e participativa deve efetivamente acontecer. Entretanto, esse processo está necessariamente sujeito à forma de como as políticas se desdobram, como preservam seus princípios e sua continuidade.

Garcia (2010), ao discutir o ideal de continuidade e sua relação com os chamados “governo à distância”, destaca a necessidade de se observar o movimento de translação,

[...] de qualquer modo, esses programas dependem da translação (movimento de um lado para o outro) de pensamento e ação, de uma “central de cálculo” para diferentes sítios dispersos em um território que guardam sua autonomia formal. Por isso mesmo, esses programas necessitam ser reassentados a cada vez. É o alinhamento desses diversos pontos da rede que permite uma ação calculada sobre a conduta através do espaço e do tempo, possibilitando um “governo à distância” (Rose<sup>7</sup>, 1996, s/p. *apud* GARCIA, 2010, p.446)

Podemos assim aferir que o desenho sistêmico se faz, de acordo com a autora, pelo alinhamento, ou ainda, pela continuidade de ações nas diversas esferas decisórias e operacionais. Ao discutir essa questão, Barroso (2001) apresenta o conceito de heteronomia. Para o autor, heteronomia ocorre quando a administração escolar depende totalmente das definições postas pelos órgãos centrais de regulamentação dos sistemas, com prescrição do que e como fazer em cada situação, incidindo nos processos operacionais do cotidiano escolar.

Azanha (1998), por sua vez, destaca que, para ocorrer uma efetiva continuidade, devem ser consideradas as especificidades do contexto escolar,

[...] a questão da autonomia escolar e de seu desdobramento num projeto pedagógico é, como problema, típico da escola pública que [...] está sempre sujeita a interferências de órgãos externos. [...] Essa situação não é, em si mesma, negativa, mas frequentemente acaba sendo, porque órgãos centrais, com maior ou menor amplitude, tendem a desconhecer a peculiaridade de distintas situações escolares e decidem e orientam como se todas as unidades fossem idênticas ou muito semelhantes. A consequência mais óbvia e indesejável de tentativas de homogeneização daquilo que é substantivamente heterogêneo é o fato de que as escolas ficam ou sentem-se desoneradas da responsabilidade pelo êxito de seu próprio trabalho, já que ele é continuamente objeto de interferências externas, pois ainda que essas interferências sejam bem intencionadas não levam em conta que a instituição "escola pública" é uma diversidade e não uma unidade. (AZANHA, 1995, p.14)

Como ilustração dos efeitos dessa descontinuidade no contexto escolar, podemos citar a experiência de operacionalização do PDE no universo das unidades escolares municipais de Goiás,

---

<sup>7</sup>ROSE, N. **Governing "advanced" liberal democracies**. In: BARRY, A; OSBORNE, T.; ROSE, N. Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government. Chicago: The University Chicago Press, 1996. p. 37-63.

Tendo por base os dados do processo de implementação, expansão e universalização do PDE em Goiás, é possível afirmar que, na prática, produz-se um processo de subsunção formal e real da organização e da gestão do trabalho escolar aos objetivos, às técnicas e às rotinas de trabalho estabelecidas pelos modelos de planejamento e gerenciamento estratégico, definidos no PDE. Essa percepção foi corroborada em depoimentos de gestores do sistema estadual, quando informam que há, atualmente, certa convicção de que o modelo de gestão do Banco Mundial, executado por meio do PDE, é altamente diretivo e não leva à autonomia da escola, conforme foi estabelecido em sua proposta inicial. Os gestores municipais também realçaram esse caráter diretivo do Projeto, pois as escolas são escolhidas à revelia das SME, o que não coaduna com uma perspectiva de gestão democrática e de implementação de um projeto político pedagógico, produzido coletivamente no interior de cada escola. (FONSECA, 2005, s/p)

O exemplo goiano abrange a gestão de recursos. No entanto, a descontinuidade pode incidir em muitos outros aspectos institucionais, não ficando necessariamente circunscrita a uma ação, mas sim caracterizando os atos de um ente, como no caso da Rede Pública Fluminense, onde esse processo incide sobre a prática do gestor.

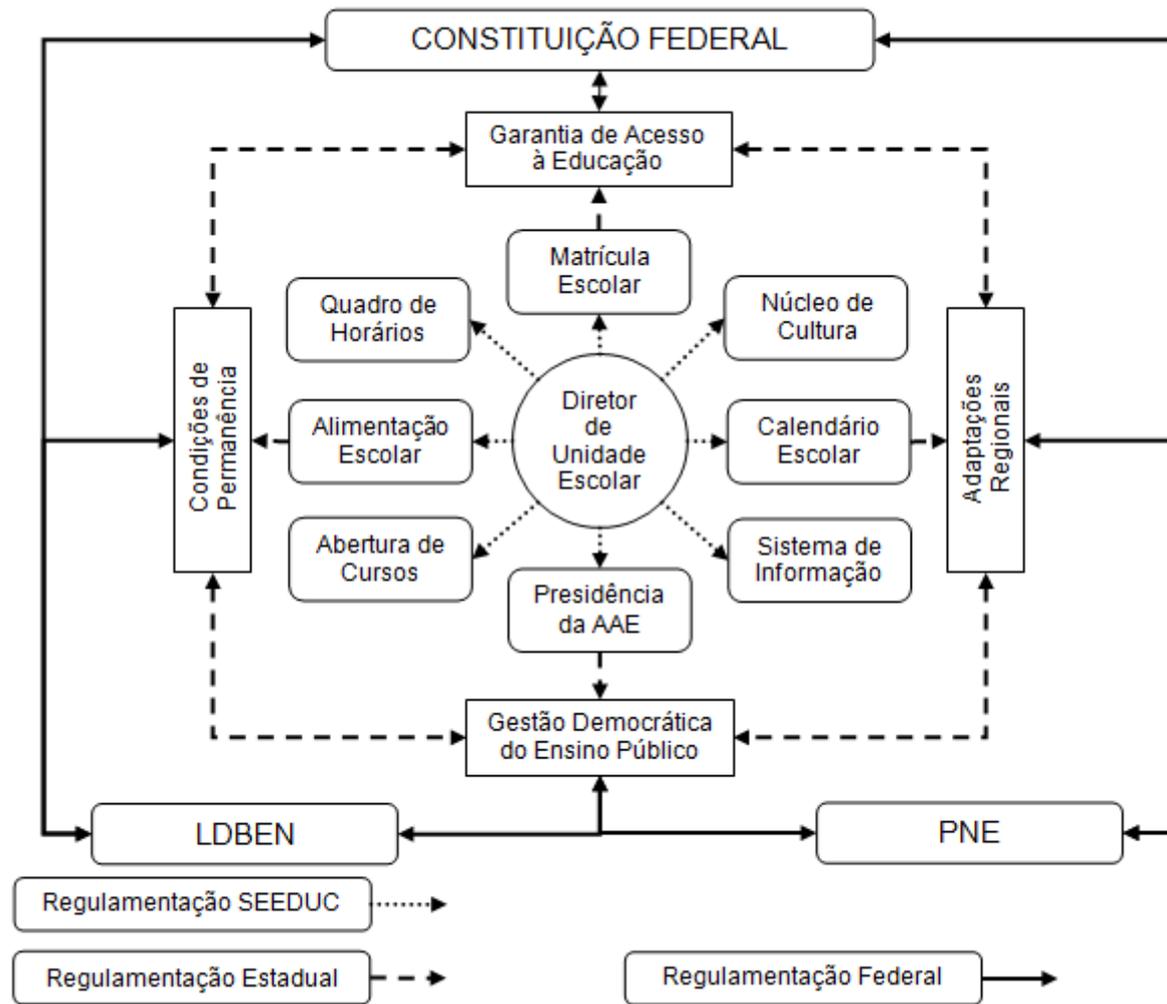


Figura 13 - Descontinuidade das Políticas Públicas de Gestão Escolar  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir da análise das Políticas Públicas de Gestão Escolar

A Figura 13 desenha o fluxo de ações estabelecido desde as esferas federais até a prática escolar. Podemos verificar que existem pontos de desdobramento e continuidade que se estendem nas 3 esferas. Entretanto, na mesma medida, verificamos que existem ações postas pela SEEDUC/RJ – Órgão Executivo do Sistema de Ensino, responsável pela Rede Pública Estadual, que não apresentam ligação direta com essas políticas; ao contrário, são ações operacionais independentes, relacionadas às práticas dos diretores escolares, sem relação direta de continuidade com os espaços macros e sistêmicos, definindo assim uma prática, em certa medida, fragmentada entre os preceitos democráticos e participativos e ações personalíssimas.

Nesse sentido, podemos aferir que, de acordo com as discussões até aqui realizadas a partir das Políticas Públicas para a Educação, tanto nacionais quanto estaduais, é desenhado um quadro que aponta para o diretor de escola como aquele

a quem cabe a gestão do organismo que é a unidade escolar, ora velando por sua identidade democrática, ora atendendo demandas externas, ora tomando decisões e assumindo responsabilidades.

Assim, é possível traçar um paralelo entre a ação do diretor escolar e do gestor estudado por Mintzberg (1986), em que o autor discute os folclores sobre o papel dos administradores, conforme pontua a figura 13 a seguir:

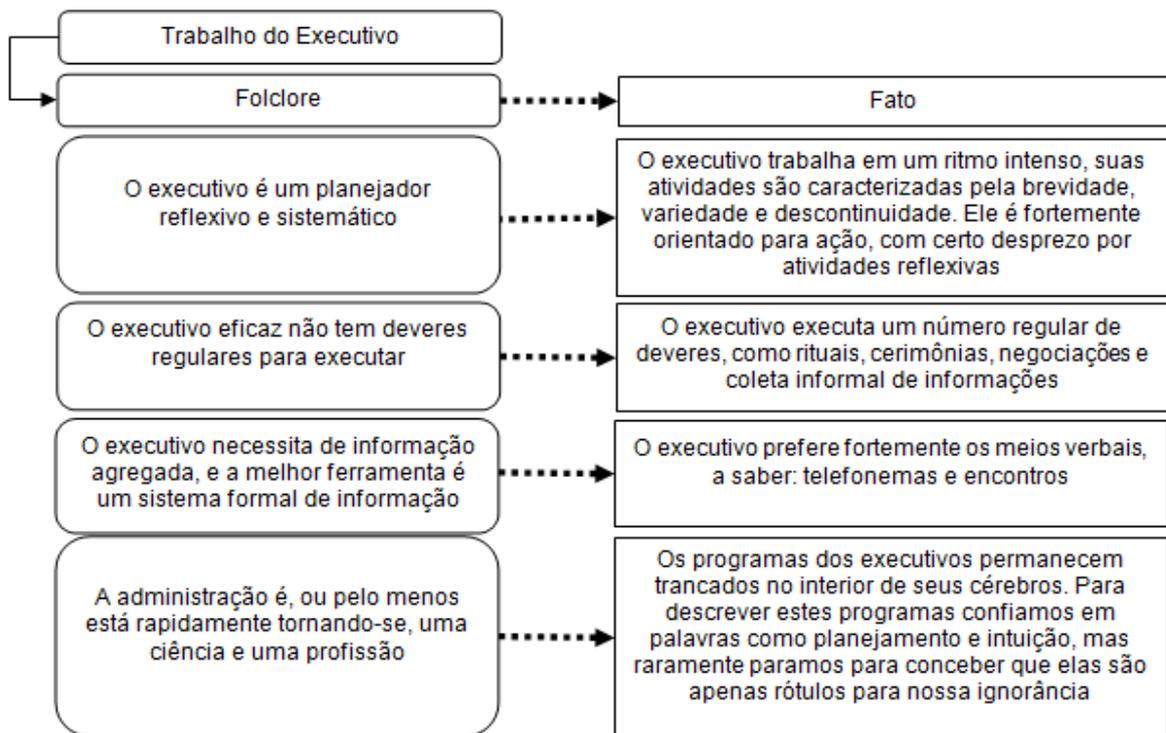


Figura 14 - O folclore da gestão de Mintzberg  
Fonte: Elaborada pelo autor a partir de Mintzberg (1986)

Ainda a partir das ideias concebidas por Mintzberg, Junquilha (2001) destaca que,

O gerente é tomado então como um ser descolado de sua realidade organizacional, bem como dos contextos histórico-sociais específicos de cada sociedade em que as organizações estejam inseridas, criando-se, assim, um tipo ideal *a priori*, que já nasceu para liderar, independentemente dos demais atores organizacionais, concebido para aquilo que MINTZBERG (1990) chamou do “folclore” da gestão e, mais ainda, asséptico a qualquer condicionamento estrutural de uma sociedade qualquer em que esteja atuando. É construído, assim, um “super herói”, avesso a interferências de qualquer ordem, típico daquele preconizado na abordagem técnica da gestão (JUNQUILHO, 2001, p. 314).

A relação dessa temática com o diretor de unidade escolar em seu cotidiano encontra interseção nos seguintes pontos:

- a) O ritmo de trabalho de um diretor de unidade escolar é intenso, constante, marcado pela brevidade e diversidade das ações. Acompanhando as demandas de uma unidade regional da SEEDUC/RJ à direção das unidades escolares de sua abrangência, verificamos que em um mês, foram demandadas 68 ações diferentes, todas para execução dentro do mês corrente e de caráter operacional. Foram solicitações de lançamento de notas, controles patrimoniais, adaptações no calendário escolar, ações pedagógicas, comunicados funcionais, convocação de reuniões, mapeamento de espaços, previsão de vagas, dentre outros;
- b) As demandas postas e a natureza democrática da gestão, com as necessárias oitivas a serem realizadas, colocam um número ímpar de ações regulares a serem desenvolvidas, com rituais e formalidades próprias, tanto as definidas por força de lei, quanto as construídas historicamente nas relações interpessoais próprias da unidade escolar;
- c) A divisão da ação escolar em turnos distintos, com uma duração média de 5 horas, onde grande parte da equipe atua tão-somente naquele recorte temporal, e funcionando não raras vezes como uma subunidade escolar, por assim dizer, dificulta a criação de canais efetivos de registro e informação formais, favorece a adoção por parte do diretor de canais informais, geralmente orais e desburocratizados.

A multiplicidade de ações já discutidas e a ausência de uma estrutura lógica não criam efetivamente processos e espaços objetivos de tomada de decisão, com clara definição de atribuições que sirvam ao mesmo tempo como suporte operacional direto e instrumento de controle da ação gestora, atendendo ao perfil democrático e buscando combater eventuais práticas autoritárias.

Junquilha (2001) continua a discussão ao redor do mito do gestor nato, destacando que:

[...] a problematização desse perfil do “super gerente” é possível pelo seu confronto com a ideia da gestão como “prática social”,

apresentada por REED (1989), da qual podem ser resultantes alguns fatores que desmistificam o “folclore” em torno daquele super herói, à medida que os cotidianos organizacionais implicam construção e reconstrução de sistemas de relações sociais que se configuram como decorrentes de aprendizados coletivos rotineiros, oriundos desses dos saberes dos indivíduos, isto é, daquilo que GIDDENS (1979, 1984) definiu como cognoscitividade (“knowledgeability”) dos atores sociais, ou seja, suas capacidades de saber como prosseguir na vida social, a partir dos conhecimentos que dispõem de contextos institucionalizados em que atuam (JUNQUILHO, 2001, p.314).

As unidades escolares, ainda que instituições com características próprias, não se diferem muito do contexto descrito pelo autor. São espaços múltiplos e dinâmicos de gestão, que têm suas relações alicerçadas, essencialmente, nas relações humanas e sua condução focada em atos operacionais personalíssimos, criados pelas proposições contemporâneas.

O problema aqui discutido é a institucionalização de um diretor com ação múltipla, marcada com a sobreposição de atos estratégicos, táticos e operacionais em uma mesma figura, bem como o desenho de uma estrutura hierárquica que, apesar de fundamentada na democracia, não criou, claramente, instrumentos práticos e eficazes de controle da ação. A autonomia relativa da escola transfigura-se para autonomia gestora, na medida em que esse ator assume de maneira operacional direta essas incumbências e funções.

Com base no que foi dissertado, podemos verificar que a Gestão Democrática e Participativa se perfaz a partir da soma de esforços múltiplos construídos nas diversas esferas sistêmicas do Poder Público, partindo do disposto na Constituição Federal e, respeitando o princípio da hierarquia legal, sendo construída gradualmente, desde os macros espaços de financiamento até o cotidiano escolar.

A construção das Políticas Públicas de Gestão Escolar, ainda que referendadas em diretrizes comuns, quando estabelece diálogos com as demais Políticas Públicas da Educação, bem como com os contextos de cada sistema e cada unidade escolar, tem enfrentado o problema de conciliar a natureza democrática e participativa da gestão escolar com as práticas existentes.

Ainda que claramente verificada a necessidade de observância do caráter democrático no universo da escola pública brasileira, e em particular a fluminense, existe uma desagregação desse princípio na medida em que regulamentações e atos administrativos adicionais definem responsabilização direta do gestor, bem como criam atos personalíssimos de gestão escolar.

A estrutura definida pelas Políticas Públicas para Gestão Escolar tem como efeito perverso<sup>8</sup> movimentos fragmentados e não raras vezes opostos, que terminam por promover, no espaço da escola, conflitos operacionais institucionalizados, colocando para o Poder Público o desafio de conciliar em todas as esferas o princípio da gestão democrática e participativa.

Combater os efeitos desse tipo de fenômeno exige a clara compreensão do quadro conceitual e da forma como as estruturas institucionais se organizam, de modo que se possa antever o maior número possível de fragilidades e mitigar as fragilidades ao máximo, otimizando recursos e construindo, à luz de uma compreensão crítico-estrutural, processos de redesenho gestor em suas mais diversas esferas que busquem atender às demandas sociais que motivam e justificam sua existência. Para tanto passamos, no capítulo seguinte, a identificar e discutir os conceitos que permeiam o conceito de gestão democrática e participativa enquanto ação pública institucionalizada, não limitando a discussão aos espaços educacionais, ao contrário, situando no macrouniverso da Administração Pública, entendendo este como processo gestor complexo com relações interdependentes nos diferentes níveis estruturais e decisórios que dialogam em face de oferta de Educação Básica de qualidade.

---

<sup>8</sup> Efeitos perversos referem-se àquilo que é normalmente chamado 'consequências não-pretendidas da ação social', 'efeitos emergentes', 'efeitos de agregação' ou, nos termos de Popper *apud* Boudon; (1979a: p.7), 'repercussões sociais não-intencionais de ações humanas intencionais'. Os efeitos perversos encontram-se no centro da problemática agência/estrutura, já que a concepção de ator inerente a esta abordagem caracteriza-se como um *Homo Sociologicus* racional, isto é, 'não determinado por forças sociais exteriores', cuja racionalidade é limitada, ou seja, um ator relativamente consciente das exigências estruturais que limitam suas possibilidades de ação (ibid.: 13-15).

## **2. GESTÃO, DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO – PRINCÍPIOS INDISPENSÁVEIS A UMA ESCOLA DEMOCRÁTICA**

Antes de discutirmos e apresentarmos a proposta de intervenção, cabe a compreensão dos conceitos que a sustentam sob um prisma operacional, uma vez que qualquer intervenção, sobretudo aquelas que têm por cerne processos gestores, invariavelmente estará alicerçada em ações de caráter prático, com vistas a atender metas e objetivos específicos e a atender demandas e realidades concretas. Sendo assim, a proposta de intervenção depende, além dos diálogos com os conceitos que a sustentam, de uma análise de campo que serão apresentadas neste segundo capítulo da dissertação.

### **2.1 Considerações iniciais – Teoria e Prática, Relações Interdependentes e Complementares**

Uma discussão que não tem como limite uma área específica do conhecimento, ou mesmo não está, em seu diálogo com a prática centrada em estruturas de um só espaço do saber, exige uma leitura que considere uma visão macroestrutural, com identificação de pressupostos teóricos em áreas diferentes que dialogam, se completam e se retroalimentam no movimento de construção conceitual com vistas a melhor compreensão da temática de pesquisa.

Doravante, as discussões que se seguem têm como fundamentação conceitos próprios de áreas diversas, com destaque para as jurídicas, de gestão e educação, que em uma relação horizontal, sem sobreposição hierárquica, pretendem promover, sem, no entanto, esgotar, uma análise do conceito de gestão democrática participativa. A identificação de pressupostos acadêmicos específicos de cada área se soma na busca por uma melhor compreensão de este aspecto da Educação Nacional no contexto das Políticas Públicas para Educação Básica, encadeando assim seus significados em face da prática, com vista a subsidiar a construção do Plano de Ação Educacional.

### 2.1.1 Democracia

No contexto de uma gestão democrática, cabe inicialmente situar o marco referencial de democracia, ou seja, aquele que se perfaz, ou pelo menos se persegue, dentro de uma realidade social dinâmica.

Vieira (2001), ao conceituar democracia destaca que,

[...] a democracia não constitui um estágio, ela constitui um processo. O processo pelo qual a soberania popular vai controlando e aumentando os direitos e os deveres é um processo prolongado, implicando avanço muito grande dentro da sociedade. Quanto mais coletiva é a decisão, mais democrática ela é. Qualquer conceito de democracia, aliás, há vários deles, importa em grau crescente de coletivização das decisões. Quanto mais o interesse geral envolve um conjunto de decisões, mais democráticas elas são (VIEIRA, 2001, p.14).

O autor percebe este conceito como um processo em constante evolução, relacionando seu avanço ao movimento de coletivização das decisões. Reis (1995) ao discutir esse mesmo conceito destaca sua correlação operacional com a ação do Estado,

[...] a democracia envolve, antes, por definição, a *problematização* do processo de fixação dos fins da ação do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes (em correspondência com a multiplicidade dos interesses de que são portadores os diferentes grupos e categorias da sociedade) e de que é preciso tratar de agregar fins múltiplos, se possível compatibilizá-los por meio de negociações, definir prioridades com recurso a procedimentos que venham a ser percebidos como legítimos etc. (REIS, 1995, p. 126).

O autor referenda, assim, a democracia, sob a ótica operacional pública, como um processo concreto que tem como princípio fundamental organizar ações a partir de prioridades legítimas. Ocorre que a legitimidade, de acordo com o exposto, está agregada à ideia de finalidade, dos múltiplos fins a que se destina. Rawls<sup>9</sup>(1993) *apud* Avritzer (2000), ao discutir a temática alista os fins, os quais convencionou chamar de razões e, destaca ainda, a diferença entre as razões efetivamente públicas e as razões que, mesmo existindo em razão de grupos ou segmentos específicos, não seriam assim consideradas razões públicas.

---

<sup>9</sup>RAWLS, J. **Political Liberalism**. New York, Columbia University Press. (1993).

Nem todas as razões são públicas uma vez que existem as razões não públicas das igrejas, das universidades e das muitas associações da sociedade civil... A razão pública é uma característica de uma população democrática: é a razão dos seus cidadãos, daqueles que partilham o *status* igual da cidadania. O objeto (*subject*) da sua razão é o bem público, aquilo que uma concepção política de justiça requer das estruturas básicas das instituições, dos fins e das causas que essas devem servir (RAWLS, 1993, p. 213).

O reconhecimento que mesmo razões coletivas não são necessariamente razões democráticas, de que não existe uma relação cartesiana entre interesses coletivos de grupos – mesmo os de associações civis – e legitimidade democrática, reforça a necessidade de se perceber a democracia nos espaços institucionais públicos sob o prisma operacional, como processo dialógico claro e objetivo.

Bobbio (2000) ao discutir o conceito de democracia, a situa como “um conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados” (BOBBIO, 2000, p. 22), e destaca ainda que só é efetiva a participação, quando aqueles que são chamados a participar são colocados em condições adequadas para tal, ou seja, o processo deve existir de maneira em que as pessoas participem percebendo seus espaços de atuação, de manifestação, tendo em vista que estamos tratando a democracia como processo operacional que persegue a justiça através da consecução de direitos, através dos resultados que essa participação resulta.

Não se trata aqui do estabelecimento de espaços de poder e limitação institucional, mas sim de construção coletiva de processos operacionais que garantam a efetivação de interesses ou razões públicas legítimas e significativas no universo da gestão pública, é a participação instrumentalizada marcada pelo que Melucci (1996) definiu como caráter interativo. Seriam os espaços onde as coletividades ganham significado, o autor destaca que a construção coletiva é o meio “através do qual diferentes indivíduos ou grupos definem o significado de suas ações” (MELUCCI, 1996<sup>10</sup>, p. 67 *apud* AVRITZER, 2000, p. 26). Ainda sobre essa relação, Souza (2009) recorre a Bobbio e Arendt e destaca que o poder nesse

---

<sup>10</sup>MELUCCI, A. (1996). **Challenging Codes: Collective Action in the Information Age**. Cambridge University Press.

contexto “assemelha-se mais ao poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum.”.

Cohen (1997) *apud* Avritzer (2000) contribui para a discussão quando agrega a ela a importância entre democracia e resultados. O autor destaca que os membros de uma associação democrática “[...] preferem instituições nas quais a conexão entre a democracia e os seus resultados são mais evidentes [...]” (COHEN, 1997<sup>11</sup>, p. 73 *apud* AVRITZER, 2000, p. 41), ou seja, a relação democrática tem que ser não somente concreta e factível, mas trazer resultados diretos sobre o processo, tem que ser de possível operacionalização de modo a alcançar, efetivamente, os objetivos sobre as quais está fundada.

A relação existente entre os princípios democráticos gerais e as práticas próprias da gestão democrática e participativa, sobretudo no que tange a sua efetivação no espaço da educação pública, aqui considerada tanto as estruturas sistêmicas quanto as unidades escolares e, tendo por foco, a vontade pública é explicada abaixo conforme pontua a figura 15;

---

<sup>11</sup>COHEN, J. (1997). "Procedure and substance in deliberative democracy", in J. Bohman and W. Rehg (ed). **Deliberative Democracy**. Cambridge, MIT Press.

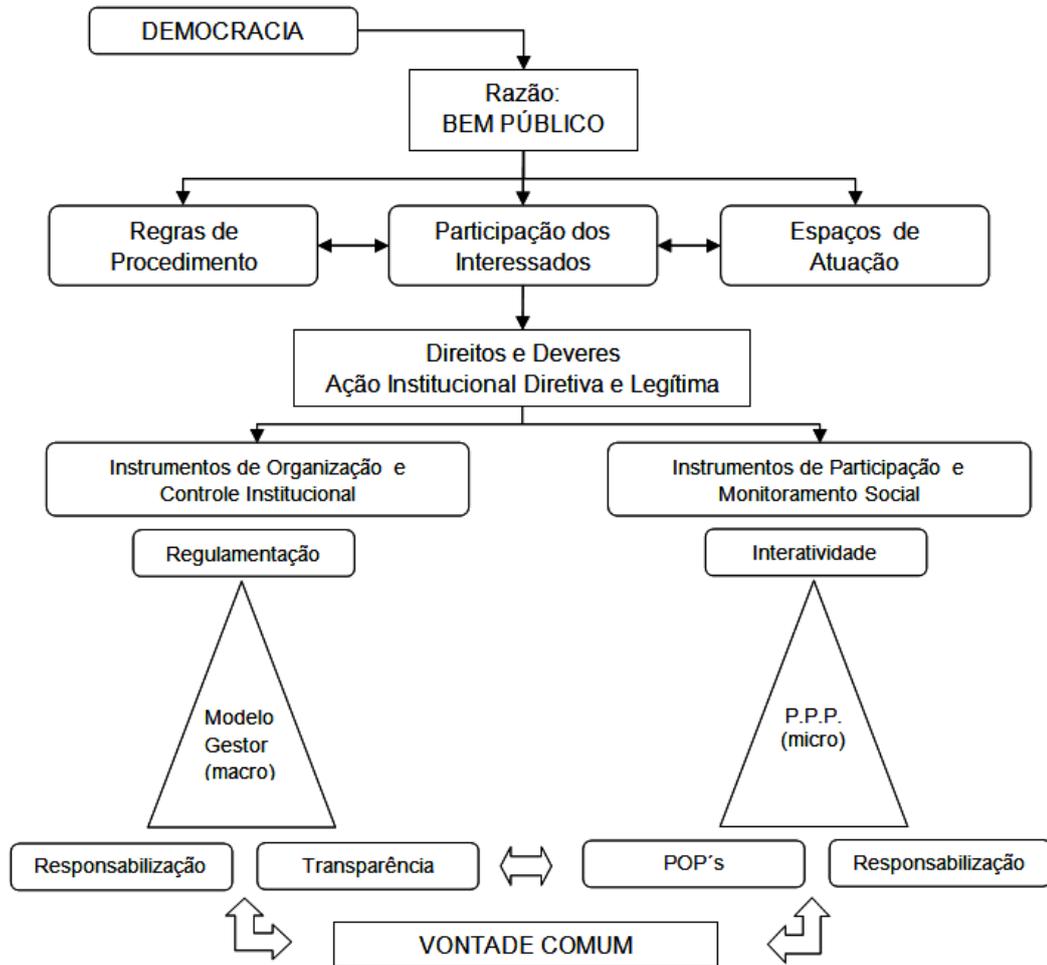


Figura 15 - Princípios Democráticos e Gestão Escolar Pública  
Fonte: Elaborada pelo Autor

Reside assim o desafio de propor um modelo de gestão que concilie o ideal democrático definido nas Políticas Públicas de Gestão Escolar com os princípios de Administração Pública, sobretudo os da transparência, legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, eficiência, celeridade, participação, proteção da confiança legítima e interesse público, na busca pela justiça através da plena consecução das razões públicas, isto é, estabelecer uma proposta de gerir a escola de maneira democrática, com vez e voz a todos os envolvidos, com organização de processos operacionais (POPs<sup>12</sup>) que busquem equilíbrio nas decisões e combatendo práticas

<sup>12</sup>Em inglês, *Standard Operating Procedure*, foi conceituado por Colenghi-1997, como a descrição detalhada de todas as operações necessárias para a realização de um determinado procedimento [...]. Têm uma importância capital dentro de qualquer processo funcional, cujo objetivo básico é o de garantir, mediante uma padronização, os resultados esperados por cada tarefa executada. [...] É uma ferramenta dinâmica, passível de evolução que busca profundas transformações culturais na instituição, nos aspectos técnico e político-institucionais. Fonte: [http://artigos.netsaber.com.br/resumo\\_artigo\\_22206/artigo\\_sobre\\_procedimento\\_operacional\\_padr%C3%83o](http://artigos.netsaber.com.br/resumo_artigo_22206/artigo_sobre_procedimento_operacional_padr%C3%83o)

autoritárias muito comuns nestes espaços sem, no entanto, engessar o processo ao ponto de ser necessária uma assembleia para a compra de uma lâmpada por exemplo.

Desta feita, elegemos como princípio de trabalho a transposição do ideal democrático participativo, com a previsão de participação através do exercício pessoal de cidadania nos atos de governo (CARVALHO, 2002, p.109) – entendendo aqui governo como a ação institucional pública personificada na gestão da escola – e observando equilíbrio das ações com inspiração no princípio de freios e contrapesos estabelecido entre os poderes.

O objetivo é transpor, de maneira operacional clara e factível, para o microuniverso gerencial público que é a escola, os princípios democráticos sobre os quais repousam as Políticas Públicas de Gestão Democrática, corrigindo assim os vícios gestores que prejudicam o processo e terminam por incidir na sua descontinuidade.

### 2.1.2 Políticas Públicas: ação institucional, controle social e governança

O ideal democrático, no plano operacional, está vinculado necessariamente ao implemento de ações concretas que o garantam, ou seja, a um conjunto específico de atos, processos e procedimentos que o efetive, que o traduza junto ao cotidiano. Esse conjunto de ações é organizado sob a forma de políticas públicas.

Pereira (2002) assim define o conceito de políticas públicas

Política pública não é sinônimo de política estatal. A palavra “pública” que acompanha a palavra “política”, não tem uma identificação exclusiva com o Estado, mas sim, com o que em latim se expressa como *res publica*, isto é, coisa de todos, e, por isso, algo que compromete, simultaneamente, o Estado e a sociedade. (PERREIRA, 2002, p. 7).

A autora continua a discussão destacando o conceito de interação e, necessária interlocução entre as esferas institucionais e sociais,

É, em outras palavras, ação pública, na qual, além do Estado, a sociedade se faz presente, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercer o controle sobre a sua própria reprodução e sobre os atos e decisões do governo e do mercado. (PERREIRA, 2002, p. 7).

Raichelis (2000), ao tratar da temática das políticas sociais sinaliza para a relação existente entre Estado e Sociedade na consecução das Políticas Públicas,

[...] na formulação, gestão e financiamento das políticas sociais deve ser considerada a primazia do Estado, a quem cabe a competência pela condução das políticas públicas (...) esta primazia, contudo, não pode ser entendida como responsabilidade exclusiva do Estado, mas implica a participação ativa da sociedade civil nos processos de formulação e controle social da execução. (RAICHELIS, 2006, p. 2)

A autora reforça a ideia de interação e interlocução indicada por Pereira (2002) destacando os papéis específicos de cada espaço na consecução das Políticas Públicas.

O espaço de interação e interlocução, já discutidos, apontam para a ideia de corresponsabilidade objetiva junto aos processos. Schommer *et al* (2013) ao citarem Keinert<sup>13</sup> (2000) relacionam a redefinição de cidadania a esse movimento,

A cidadania é redefinida, para além da ocupação de espaços acenados pelo Estado. O cidadão é visto como sujeito ativo, corresponsável pelo seu bem estar e pela qualidade do espaço público, não apenas no âmbito nacional, também supranacional (SCHOMMER, p.5, 2013).

Os autores destacam ainda que “Há uma distinção mais clara entre estatal e público – nem tudo que é estatal é público;” (SCHOMMER, p.5, 2013), reforçando a ideia da necessidade de operacionalização, segundo os interesses públicos.

No que tange a gestão democrática e participativa no âmbito da escola pública brasileira e, o conjunto de forças envolvidas decorrentes das Políticas Públicas adotadas, temos o seguinte desenho:

---

<sup>13</sup> KEINERT, Tânia M. M.. Administração pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2000.

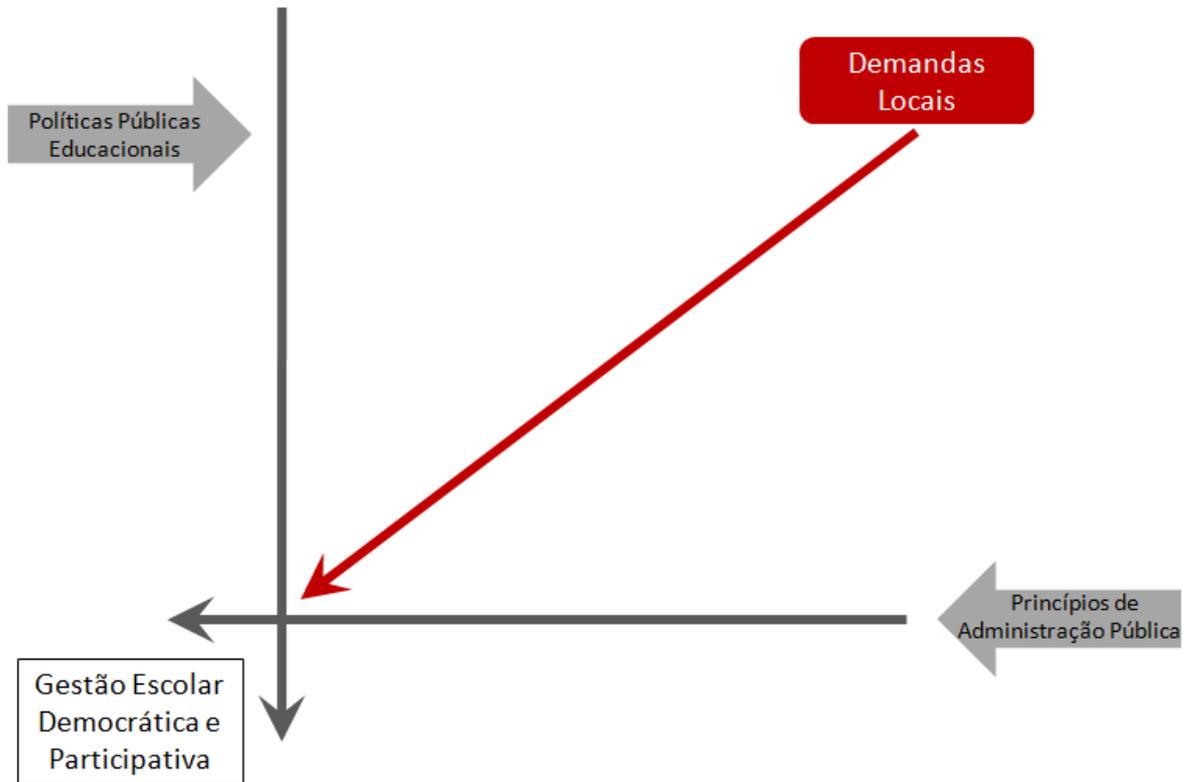


Figura 16 – Espaços de interação, interlocução e corresponsabilidade na escola pública brasileira  
Fonte: Elaborada pelo Autor

A figura 16 identifica as forças presentes dentro do contexto cotidiano da escola pública nacional, no que tange a definição de sua prática pedagógica e organização.

Existe, neste cenário, especificamente no campo dos instrumentos de normatização, duas forças complementares e interdependentes: a primeira, disposta de maneira vertical, a qual faz referência direta aos princípios gerais democráticos definidos constitucionalmente e regulamentados nos termos da LDBEN como pontos referenciais na gestão da escola; a segunda, disposta de maneira horizontal, está ligada aos princípios de gerais da Administração Pública, regulamentados essencialmente pela esfera de Poder Público ao qual pertence ao sistema e, diferente dos primeiros que fazem menção aos processos educacionais, são comuns a todas as instituições públicas e tem relação direta com os processos operacionais de gestão, ou seja, são parâmetros específicos ligados ao funcionamento objetivo de uma instituição pública.

Complementa esse quadro o conjunto das demandas locais, aqui caracterizada como uma força externa, contudo não exógena. Uma vez que é exatamente ela que irá caracterizar a ação democrática através da definição do que

é a vontade comum, ou seja, é o componente social corresponsável direto de todo processo, desde sua consecução as formas de controle.

Um universo com essas características, onde o diálogo com as demandas sociais locais é a premissa para que se organize a efetiva realização das Políticas Públicas remete, necessariamente, ao ideal de governança.

Alcoforado (2013) ao tratar da temática estabelece, inicialmente, a diferenciação entre os conceitos de governança e governabilidade,

Governança e governabilidade são conceitos que, muitas vezes, se confundem, pois não estão consolidados na sociedade. Enquanto governabilidade se refere á capacidade política de um governo de agir conforme os seus apoios representativos e da sociedade, “governança é a capacidade financeira e administrativa, em sentido amplo, de um governo implementar políticas.” (ALCOFORADO, 2013, p. 7)

O autor amplia a discussão sinalizando, ainda, a existência dentro do ideal de governança dos conceitos de governança pública e governança social,

A governança pública refere-se à estrutura organizacional e de meios que um determinado ente federativo disponha para exercer sua função de Estado e que viabilize a realização dos seus programas e projetos sociais. Enquanto que a governança social é a estrutura social existente numa determinada localidade, também para viabilizar a ação social e o desenvolvimento, só que nesse caso não só do Governo do ente federado, mas também das demais instituições que compõem a sociedade, como o mercado e a sociedade civil. (ALCOFORADO, 2013, p. 7)

O autor complementa a discussão ao pontuar sobre os papéis e operacionalização dos conceitos,

Enquanto a governança pública está relacionada ao aspecto interno da administração pública, à sua máquina administrativa, a governança social está ligada às relações formadas entre as instituições do Estado, mercado e terceiro setor em uma determinada localidade, que se manifesta, especialmente, pelas interrelações estabelecidas entre elas e pela complementaridade de suas ações, tendo sempre o Estado como coordenador desse processo. (ALCOFORADO, 2013, p. 7)

A condução desse processo no âmbito educacional brasileiro apresenta alguns desafios próprios.

O primeiro deles é garantir, dentro da dinâmica de organização e funcionamento dos Sistemas de Ensino os princípios democráticos, de modo que não existam cisões e consequentes processos de descontinuidade.

O segundo, também comum a todos os sistemas, mas com operacionalização direta no espaço escolar, é conciliar o fato da escola ser uma instituição pública sujeita a regras operacionais específicas com as demandas locais, a autonomia relativa, a interação e interlocução sociais.

O terceiro é ter, claramente, a definição de uma matriz de responsabilidades que se estenda desde os entes públicos até os atores sociais envolvidos no cotidiano da escola, de modo a operacionalizar o processo gestor, efetivando a corresponsabilidade definida em lei do Estado, da família e da sociedade para com a oferta de Educação Básica, sem a sobreposição de papéis, ou ainda, a inviabilização de ações por conta de eventuais centralizações de poder ou transferências de responsabilidades.

Schommer *et al* (2013) sobre esse processo destacam que,

O que mais importa não é de onde se origina ou para onde pende uma iniciativa (o que pode inclusive inverter-se de um momento para outro), uma vez que se quer mútua responsabilização e comprometimento. Os governantes são servidores públicos e os cidadãos são corresponsáveis pela governança pública. Ambos, cada qual com seu papel, são responsáveis pelo bem-estar coletivo, pelo interesse público. (SCHOMMER, p.21, 2013)

A ação pública e sua correlação direta com os espaços sociais, em especial nos referentes a oferta de Educação Básica, deve ser construída tendo por base o diálogo objetivo e factível entre, o referencial da tríplice responsabilidade definida entre Estado, família e sociedade com a clara necessidade de governança institucional, numa soma de esforços públicos e sociais, com definição inequívoca de papéis nos procedimentos de gestão, controle e responsabilização, de modo a que se possa, efetivamente, implementar as Políticas Públicas de Educação Básica no espaço da escola pública brasileira.

### 2.1.3 Gestão – Que conceito é esse?

O conceito de gestão tem cada vez mais ganhado espaço no contexto brasileiro. Tanto em lugares teoricamente próprios, aqueles afetos ao ideário empresarial, quanto em releituras ampliadas, englobando aspectos outros que vão desde espaços dentro das organizações, até a inclusão de novas organizações, como no caso específico da gestão do universo escolar.

Discutir essa questão exige compreender, de uma maneira geral, quais bases sustentam esse conceito. Sobre o mesmo Ferreira (2004) destaca que gestão “significa tomada de decisões, organização, direção. Relaciona-se com a atividade de impulsionar uma organização a atingir seus objetivos, cumprir suas responsabilidades”. A autora continua a discussão a partir dos trabalhos de Cury<sup>14</sup> (2002) e há relação direta com os processos de tomada de decisão,

[...] à compreensão de gestão como tomada de decisões vale acrescer a contribuição de Cury (2002), quando salienta que este termo também provém do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que significa: levar sobre si, chamar a si, exercer, gerar. Assim como em um dos substantivos derivados deste verbo, *gestatio*, ou seja, gestação, percebe-se o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. “Da mesma raiz provêm os termos genitora, genitor, germen. A gestão, neste sentido, é, por analogia, uma geração similar àquela pela qual a mulher se faz mãe ao dar a luz a uma pessoa humana (FERREIRA, 2004, p. 1242).

Tendo por referencial o conceito de gestão sob a ótica dos processos decisórios, acrescentamos à discussão os aspectos postos pelo Ministério da Saúde no redesenho de sua sistemática, na qual a gestão é vista como ação humana intencional,

[...] a gestão é um campo de ação humana que visa à coordenação, articulação e interação de recursos e trabalho humano para a obtenção de fins/metabolos/objetivos. Trata-se, portanto, de um campo de ação que tem por objeto o trabalho humano que, disposto sob o tempo e guiado por finalidades, deveria realizar tanto a missão das organizações como os interesses dos trabalhadores. (BRASIL, 2009, p. 14).

---

<sup>14</sup>CURY, C.R.J. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, São Bernardo do Campo, v. 18, n. 2, jul./dez. 2002

Ainda focada nas relações estabelecidas entre as finalidades organizacionais e a operacionalização do processo como um todo, destaca-se a ideia da gestão como procedimento necessário,

[...] a gestão se faz necessária, entre outros, por não haver previamente coincidência entre as finalidades da organização e interesses e desejos dos trabalhadores. Uma das tarefas da gestão é, portanto, construir coincidências entre os interesses e necessidades dos trabalhadores, a disposição de meios e os fins da organização. Não sendo necessária nem previamente estas coincidências, a gestão tem por objeto os conflitos derivados desta discrepância. Assim, a gestão toma por objeto o trabalho humano e lida com uma multiplicidade e diversidade de interesses que nele se atravessam. (BRASIL, 2009, p. 14).

Por fim o estudo destaca a necessidade de não entender as relações postas de um modo ideal, em que não residem conflitos entre interesses individuais e organizacionais, evitando assim encarar de modo simplista e ingênuo uma relação complexa margeada por conflitos de interesse e poder,

[...] o trabalho humano é composto por contradições, apresentando-se, ao mesmo tempo, como espaço de criação e de repetição; espaço de exercício da vontade e ação pelo constrangimento de outrem; trabalho para si e trabalho demandado do outro, encarnado em sujeitos e coletivos que portam necessidades (sempre sócio-históricas). Assim, é ilusão pensar que se trabalharia sempre a favor dos interesses e das necessidades dos agentes imediatos do trabalho. Trabalhar resulta, pois, da interação de elementos paradoxais, os quais determinam tanto a sua realização como sentido, quanto como alienação para seus agentes. (BRASIL, 2009, p. 15)

Ansoff<sup>15</sup> (1994) *apud* Piazza (2006) agrega à discussão um caráter conceitual técnico, destacando que pensar em gestão necessariamente nos leva a refletir sobre as relações, orientações e determinações ativas do caminho a ser tomado por uma organização na busca de seus objetivos, englobando um conjunto de análises, decisões, comunicação, liderança, motivação, avaliação, controle, entre outras atividades próprias da administração.

Observando o viés da complexidade própria do conceito de gestão e seus processos Junquillo (2001, p. 316) destaca “a gestão, bem como a ação gerencial

---

<sup>15</sup> ANSOFF, H. **Comment on Henry Mintzberg's rethinking strategic planning**. Long Range Planning, v.27, n.3, p.31-32, 1994.

não podem ser analisadas sem a incorporação dos níveis institucional, organizacional e comportamental”. O autor continua sua discussão da complexidade desse processo a partir da obra de Reed<sup>16</sup> (1989), observando as três principais perspectivas que pontuaram as últimas 3 décadas, conforme figura 17 a seguir,

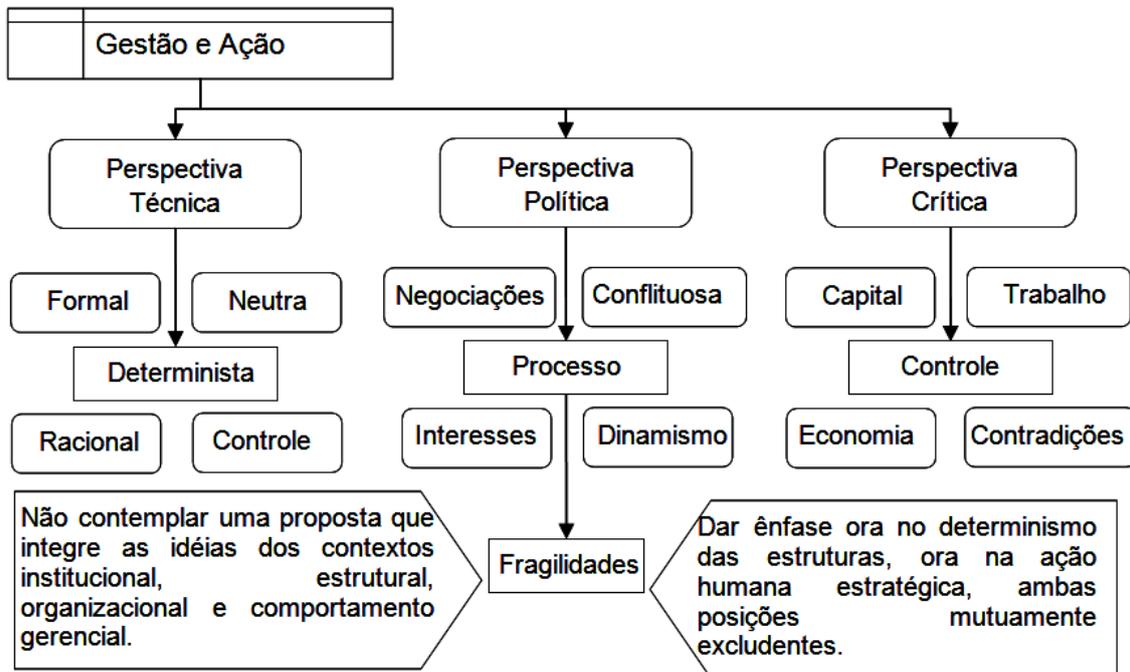


Figura 17 - Perspectivas de Gestão  
Fonte: Adaptado de Junquilha (2001)

Valpaços (2011) amplia a discussão dos processos gestores segundo a ação dos gestores e seus papéis, para tanto o autor recorre às pesquisas de Donelly, Gibsone Ivancevich<sup>17</sup> (2000, p. 43-46), pontuando que no interior das organizações existem três níveis diferentes de gestão:

Nível Operacional (Gestão de primeiro nível): Esta função encontra-se no centro da organização, e a tarefa de gestão é desenvolver a melhor afectação de recursos que produzam os resultados desejados. Nível Técnico (Gestão intermédia): Aqui as tarefas de gestão são gerir a função operacional; servir de ligação entre os que produzem o bem ou serviço e os que o utilizam. Os gestores deste nível devem garantir que têm os materiais adequados e ver se os bens são vendidos ou os serviços utilizados, a fim de o nível operacional realizar o seu trabalho. Nível estratégico (Gestão de topo): As tarefas consistem em garantir que o nível técnico opera

<sup>16</sup> REED, M. **The sociology of management**. London: Harvester Wheatsheaf, 1989.

<sup>17</sup> DONELLY, J., GIBSON, J., & IVANCEVICH, J. **Os gestores e seus ambientes**. In Administração. (pp.31-55) Lisboa: MacGraw-Hill, 2000.

dentro dos limites da sociedade; aqui determinam-se os objectivos e a direcção a longo prazo da organização. Neste nível os gestores são responsáveis por tentar influenciar o ambiente da organização, movendo influências, fazendo publicidade. (VALPAÇOS, 2011, p. 23)

O autor em suas pesquisas identifica e caracteriza tanto os espaços quanto a correlação entre eles, podemos perceber a partir da discussão que existe uma relação procedimental direta de interdependência mútua entre eles e, mais do que isso, uma linearidade de ação com vistas à consecução dos objetivos. A organização é percebida em seu todo, tendo seus procedimentos de trabalho desenhados em face dessa complexidade e com base exclusiva em seus objetivos essenciais, no seu público. A gestão é integrada e processual, operacionalizada segundo perfis decisórios e ritos específicos e, via de regra, deve ser margeada por níveis de interdependência, ou independência relativa entre seus gestores e diferentes níveis de gestão, no qual o uso e gozo da autonomia é relativo e está focado no gerenciamento de influências e forças produtivas com foco sempre definido pela missão institucional, ou seja, os níveis de gestão não existem por si só, bem como não coexistem por si só, sua razão de ser reside na integração coordenada, equilibrada e justificada pelo fim que a organização como um todo pretende atingir.

Atingir e garantir a operação dos processos gestores dentro de uma organização nos remete a identificação, clara e objetiva, do que os operadores desses processos, ou seja, os gestores, de fato irão desenvolver em suas rotinas. Definir perfis e ações profissionais a serem desempenhados, não se trata de um ato simplista e cartesiano desenvolvida a partir de tarefas e pontos específicos, mas sim de um quadro marcado pela complexidade própria das relações humanas e de poder. Nesse sentido, Valpaços (2011) completa a discussão do papel do gestor a partir dos perfis de gestão desenhados por Mintzberg<sup>18</sup> (1999b) e Donnelly, Gibson e Ivancevich (2000), ilustrados abaixo, no qual os autores agrupam esses profissionais em 03 grupos e identificam não só seus perfis, como ações operativas próprias de cada um deles e sua aderência com os processos gestores. O quadro desenha e identifica os papéis desenvolvidos pelos gestores, ou seja, as ações próprias desse espaço de trabalho desempenhado no universo das organizações.

---

<sup>18</sup>MINTZBERG, Henry, (1999b/1990). **Profession: manager. Mythes et réalités**. In Harvard Business Review – Le Leadership (pp. 12-53). Paris: Éditions d'Organisation, 1999. Tradução bras. – Trabalho Executivo: O folclore e o fato.

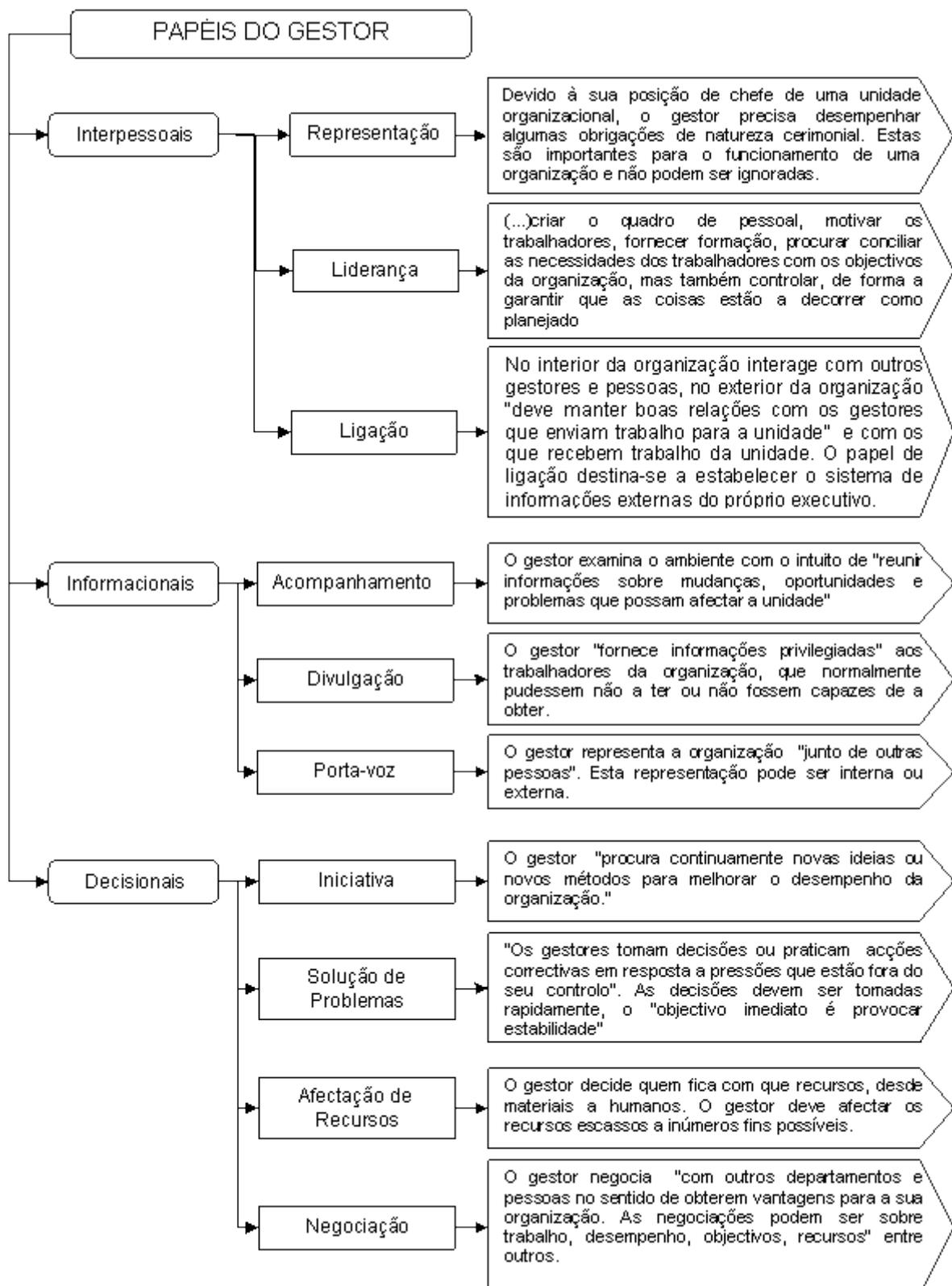


Figura 18 - Papéis do Gestor

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos estudos de Mintzberg (1999b) e Donelly, Gibson e Ivancevich (2000) *apud* Valpaços (2011)

A partir da discussão aqui destacada podemos perceber a complexidade do conceito de gestão e seus desdobramentos diversos, tanto nas esferas conceituais quanto operacionais, colocando questões que exigem olhares contextualizados, fugindo de perspectivas gerenciais extremamente objetivas e ingênuas, bem como de proposições excessivamente politizadas e inoperantes. Enseja-se, dessa forma, a busca de um meio termo, de um viés que dialogue com as diversas esferas, atores e interesses envolvidos em qualquer processo de gestão, permitindo a construção dos fluxos decisórios e efetiva ação.

#### 2.1.4 Gestão Participativa

A ação gestora intencional enquanto processo sistematizado de gerenciamento e coordenação, por sua natureza específica, existe dentro de um contexto de relações de poder e conflitos delas decorrentes em face de um objetivo institucional comum, ou seja, tem como universo a missão daquele grupo, empresa ou instituição na qual se insere.

Brisol (2013) ao tratar dessa temática destaca o ideal da gestão participativa como opção de gestão relacionada a minorar conflitos e tensões, destacando que esse conceito tem seu primeiro registro no final do século XIX,

[...] foi Herbert Henry Dow do Grupo Dow Chemical o precursor da gestão participativa, pois, em 1897 implantou o plano de participação nos lucros. Ele atraía os trabalhadores para que investissem na empresa e acreditassem no seu futuro, com isso ganhou aliados que deram o máximo de seus esforços na consecução das metas e objetivos da organização Dow. (BRISOL, 2013, s/p)

O autor continua a discussão enfatizando a participação como elemento próprio no combate a situações conflituosas,

[...] emerge que a participação tem o intuito de amenizar o conflito, então Elton Mayo nos Estados Unidos, um psicólogo industrial apresenta idéias participativas na empresa por meio da “atenuação das tensões e com a participação dos trabalhadores com as decisões que afetassem seu trabalho” (BRISOL, 2013, s/p).

Ainda emergente, a gestão participativa tem como foco, nesse momento, amenizar conflitos por meio da participação dos trabalhadores nos

processos decisórios imediatos, o uso dessa metodologia como instrumento que busca maior eficácia e controle sobre os processos de trabalho ganha maior espaço após a segunda guerra mundial e o advento de novas tecnologias nos processos de produção. Faria<sup>19</sup> (1987) *apud* Brisol (2013) destaca sobre esse período que “promover maior participação dos empregados na solução dos problemas do trabalho e maior eficácia na administração de conflitos. Esta é a estratégia de manutenção, reforço e, ou, ampliação do controle sobre o processo de trabalho” (FARIA, 1987, p. 17 *apud* BRISOL, 2013, s/p).

Bordenave<sup>20</sup> (2002) citado por Brisol (2013) relaciona a participação à própria natureza humana, estabelecendo uma ligação direta entre esse conceito e as necessidades inatas do homem e sua satisfação,

[...] a participação é o caminho natural para o homem exprimir sua tendência inata de realizar, fazer coisas, afirmar-se a si mesmo e dominar a natureza e o mundo. Além disso, sua prática envolve a satisfação de outras necessidades não menos básicas, tais como a interação com os demais homens, a auto-expressão, o desenvolvimento do pensamento reflexivo, o prazer de criar e recriar coisas, e, ainda, a valorização de si mesmo pelos outros. (BORDENAVE, 2002, p.16*apud* BRISOL, 2013, s/p)

Brisol (2013) ao citar Kanaane<sup>21</sup> (1999) assim situa o conceito de participação no contexto institucional e seus processos de trabalho,

[...] a participação é a inclusão das pessoas no processo de trabalho, e é primordial para se conseguir a integração homem e trabalho. Está relacionada com a distribuição de poder, de autoridade, de propriedade, de coordenação e de integração no processo de tomada de decisão. Pois, participação é o ato de ter poder, estar envolvido ativamente, é a capacidade de influenciar ou de controlar uma ação que indica o grau de comprometimento das pessoas ou de um grupo sobre uma decisão organizacional. (BRISOL, 2013, s/p)

Sousa (2012), ao tratar da participação, destaca o tema sob o viés da responsabilização, ressalta que trata de um processo lento e múltiplo, ao citar Pinto e Costa<sup>22</sup> (2009) pontua que,

---

<sup>19</sup> FARIA, José Henrique de. **Comissões de fábrica: poder e trabalho nas unidades produtivas**. Curitiba: Criar, 1987.

<sup>20</sup> BORDENAVE, Juan E. Dias. **O que é participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense S. A., 2002.

<sup>21</sup> KANAANE, Roberto. **Comportamento humano nas organizações: O Homem Rumo ao Século XXI**. 2. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1999.

[...] segundo Pinto e Costa (2009), a implementação do modelo participativo é, no entanto, um processo lento, onde estão envolvidas a autonomia, a disciplina, a força de vontade, a colaboração e a união de todos. É importante ressaltar que a participação não se dá somente nas decisões e na participação dos lucros, mas principalmente na responsabilidade por seu próprio comportamento e desempenho. (SOUSA, 2012, p. 33)

A autora, ao citar Drumond<sup>23</sup> (1991), destaca ainda que o sucesso dessa iniciativa está vinculado essencialmente às pessoas e sua capacidade de ação coletiva,

Para se conseguir uma gestão participativa e eficiente, é necessário que se tenham sempre presentes alguns pontos básicos, como: aprender a aprender, inovar, criar visão compartilhada, planejar mudanças, análises organizacionais, colaboração ambiental e a potencialização de si e de outros, para que a gestão seja uma soma de esforços individuais e grupais em busca do aperfeiçoamento permanente da organização e de seus recursos humanos. (SOUSA, 2012, p. 33)

Souza *et al* (2010) salientam as preocupações necessárias para a implantação com sucesso de um modelo de gestão participativa,

[...] administração participativa é o conjunto harmônico de sistemas, condições organizacionais e comportamentos gerenciais que provocam e incentivam a participação de todos no processo de administrar os três recursos gerenciais (Capital, Informação e Recursos Humanos), obtendo, através dessa participação, o total comprometimento com os resultados, medidos como eficiência, eficácia e qualidade. Seguindo esse conceito, antes de implantar um processo participativo numa empresa, é necessário harmonizar três aspectos: a) seus sistemas (produção, comercialização, recursos humanos, administração e finanças, entre outros): se há conflitos de estilos diferentes de gestão entre seus sistemas, é difícil implantar a gestão participativa numa empresa; b) condições organizacionais: é preciso flexibilizar a estrutura organizacional, com menor número de níveis hierárquicos e normas mais adaptáveis; c) comportamentos gerenciais: certamente é o mais importante dos três, pois os gerentes serão os principais mobilizadores das pessoas para o processo participativo. (SOUZA *et al*, 2010, s/p)

---

22 PINTO, Miguel Luiz Marun; COSTA, Miriam Brum da Silva. **Gestão Participativa: A Trajetória no Brasil**. Revista Pensamento Contemporâneo em Administração, Rio de Janeiro, v. 3 n. 1, jan./abr. 2009 - 36-46. ISSN 1982-2596. Disponível em: <<http://www.uff.br/pca/index.php/pca/issue/view/17>>. Acesso em: 20 jun.2012.

23 DRUMOND, Regina. **Qualidade total: o homem como fator de sucesso**. Belo Horizonte: Mazza, 1991.

A gestão participativa, sob esse prisma, tem sua existência concretizada no diálogo sistêmico e organizado de diferentes recursos sob condições flexíveis e normatização adaptável e, sobretudo, sob a tutela de gerentes com perfil integrado e mobilizador de toda equipe. Sobre esse último aspecto em especial Souza *et al* (2010) destacam que “Participação de todos significa que, a princípio, nenhuma pessoa, em qualquer nível hierárquico, deve ser excluída do processo participativo.” (SOUZA et al, 2010, s/p).

Brisol (2013) acrescenta ainda a relação entre participação e assunção de responsabilidades,

[...] a participação, refere-se á motivação individual para contribuir, da criatividade, do interesse pela atividade que desempenha no seu trabalho, do comprometimento e o envolvimento das pessoas para o trabalho em grupo, por isto o ambiente de trabalho deve estar voltado para a liberdade de criação e realização. As organizações que criam uma estrutura facilitadora para ocorra a participação efetiva dos colaboradores nos seus respectivos ambientes de trabalho, promovem a valorização do funcionário e proporcionam o crescimento profissional. O maior envolvimento das pessoas nas tomadas de decisão acarreta uma maior participação que gera aprendizado e comprometimento dos funcionários com a organização. (BRISOL, 2013, s/p)

Hermel<sup>24</sup> (1990) *apud* Brisol (2013) ao discutir a gestão participativa elenca suas principais características e as razões que fazem com que as instituições se interessem por esse modelo de gestão, conforme destacado na figura 19 a seguir:

---

<sup>24</sup> HERMEL, Philippe. **La gestion Participativa**. Barcelona: Gestion 2000, 1990.

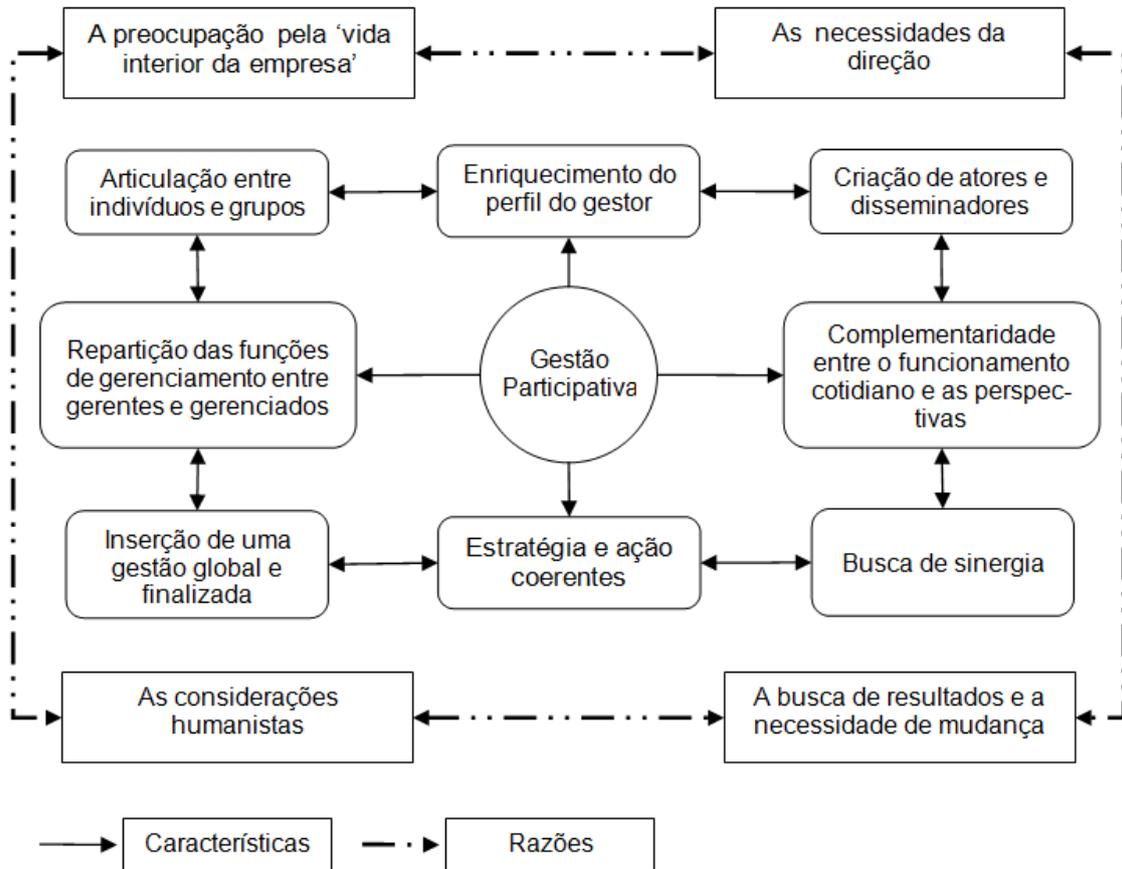


Figura 19 - Gestão Participativa – Razões e Características  
 Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos estudos de Hermel (1990)

A gestão participativa, conforme o discutido, revelou-se um modelo de gestão que baseado no diálogo e interação entre os diferentes atores teve seu início na ideia de combate a tensões e minorar conflitos, evoluindo como instrumento de responsabilização e de soluções corporativas organizadas. É um modelo que considera a integração do indivíduo ao grupo de maneira produtiva e proativa, buscando, em todos os níveis, soluções concretas, que somadas perseguem o ideal de continuidade nos processos de gestão com vistas a garantir qualidade no cumprimento da missão institucional.

#### 2.1.5 Gestão da Educação – Espaços de Reconstrução

Uma vez compreendido o conceito de gestão em suas bases gerais, cabe perceber sua relação com o contexto educacional. O primeiro ponto necessário é diferenciar educação e educação escolar. A lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional trata de promover essa distinção em seu artigo 1º,

[...] a educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. § 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias. § 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social. (BRASIL, 1996).

O legislador tratou de indicar expressamente as dimensões da educação e, em seguida, pontuar sobre os espaços próprios de intervenção estatal, circunscrevendo as obrigações do Poder Público de modo a não interferir em questões referentes às escolhas individuais, às subjetividades próprias de cada cidadão.

Seguindo o princípio da educação como ação social ampla, em que também está circunscrita a educação formal, regulamentada e passível de interferências e interferências institucionais, Ferreira (2004) destaca que,

[...] gestão da educação significa ser responsável por garantir a qualidade de uma “mediação no seio da prática social global” (SAVIANI<sup>25</sup>, 1980, p. 120), que se constitui no único mecanismo de humanização do ser humano, que é a educação, a formação humana de cidadãos. Seus princípios são os princípios da educação que a gestão assegura serem cumpridos – uma educação comprometida com a “sabedoria” de viver junto respeitando as diferenças, comprometida com a construção de um mundo mais humano e justo para todos os que nele habitam, independentemente de raça, cor, credo ou opção de vida (FERREIRA, 2004, p. 1241).

A autora continua a discussão destacando a necessidade de diálogo da educação com a identidade local, com a coletividade e a percepção dos princípios básicos de humanização como referenciais para determinação da qualidade,

[...] isso significa aprender com cada “mundo” diferenciado que se coloca, suas razões e lógica, seus costumes e valores que devem ser respeitados, por se constituírem valores, suas contribuições que são produção humana. Estas compreensões têm como objetivo, se possível, “iluminar” um campo profissional “minado” de todas essas incertezas e inseguranças, tornando-o conseqüente com o próprio conceito e nome, a fim de tomar decisões sobre como formar e como garantir a qualidade da educação a partir de princípios e finalidades definidos coletivamente, comprometidos com o bem comum de toda a humanidade. (FERREIRA, 2004, p. 1241).

---

<sup>25</sup>SAVIANI, D. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. São Paulo: Cortez, 1980.

Um ponto a ser destacado na fala da autora é a visão da educação como processo que mesmo iniciado nas micro-relações comunitárias estende-se ao macro, persegue, em última instância, o estabelecimento do bem comum a todos. Tarefa essa, como destaca Ferreira (2004), difícil de ser alcançada,

[...] não é tarefa fácil, mas necessária! É um compromisso de quem toma decisões – a gestão –, de quem tem consciência do coletivo – democrática –, de quem tem a responsabilidade de formar seres humanos por meio da educação. Assim se configura a gestão democrática da educação que necessita ser pensada e ressignificada na “cultura globalizada”, imprimindo-lhe outro sentido. (FERREIRA, 2004, p. 1241).

A autora situa os processos de gestão educacional em um contexto de crítica as estruturas de poder e dominação vigentes, nesse caso específico, às práticas próprias da globalização, urgindo assim uma ação intencional de ressignificação dos ditames culturais com vista a possibilitar uma ação democrática e cidadã.

Dourado (2007) amplia a discussão traçando um paralelo direto entre os princípios gerais de gestão da educação e as práticas operacionais,

[...] a gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados. Ou seja, a escola, entendida como instituição social, tem sua lógica organizativa e suas finalidades demarcadas pelos fins político-pedagógicos que extrapolam o horizonte custo-benefício *stricto sensu*. Isto tem impacto direto no que se entende por planejamento e desenvolvimento da educação e da escola e, nessa perspectiva, implica aprofundamento sobre a natureza das instituições educativas e suas finalidades, bem como as prioridades institucionais, os processos de participação e decisão, em âmbito nacional, nos sistemas de ensino e nas escolas (DOURADO, 2007, p. 924).

O autor desmistifica a ideia da escola como instituição no sentido literal, ou seja, joga luz sobre as especificidades de este universo, destacando as diferenças existentes entre a gestão de um processo empresarial e um processo educacional. Ainda que estejam claras questões relativas aos investimentos, recursos e sua gestão, o autor caracteriza a escola como instituição social onde a gestão da educação acontece.

Vieira (2007) concebe em termos operacionais o que representa o conceito de gestão educacional no contexto brasileiro,

[...] as definições advindas da Constituição e da LDBEN permitem situar o terreno da gestão educacional como espaço das ações dos governos, sejam eles federal, estaduais e municipais. Diz respeito, portanto, aos seus diferentes órgãos, assim como aos seus integrantes, desde detentores de cargos mais elevados aos mais simples servidores. (VIEIRA, 2007, p. 61).

A autora traça um paralelo entre a gestão da educação, ou educacional, no diálogo entre políticas públicas e de governo, com desdobramentos e inferências nas mais diferentes esferas. Vale destacar que aqui vemos os princípios pontuados nesse processo macro de gestão tocar os princípios de administração pública, bem como seus interesses subjacentes, como destaca Vieira (2007),

[...] a gestão educacional também depende de circunstâncias políticas e envolve constante negociação e conflito. Uma arena propícia ao entendimento dessa dimensão diz respeito ao encaminhamento de projetos, sejam estes de autoria do Poder Executivo, ou não, e sua respectiva tramitação no âmbito do Poder Legislativo. (VIEIRA, 2007, p. 61).

Dourado (2007) reconhece as relações estabelecidas entre a gestão educacional e as correspondentes correlações de poder existentes entre esta e as políticas públicas e de governo relacionadas, entretanto destaca a necessidade de situar a mesma como processo social, que extrapola as meras relações operacionais que se dão no universo institucional.

[...] a análise da gestão educacional pode se realizar por meio de vários recortes e planos. Uma perspectiva importante implica não reduzir a análise das políticas e da gestão educacional à mera descrição dos seus processos de concepção e/ou de execução, importando, sobre-maneira, apreendê-las no âmbito das relações sociais em que se forjam as condições para sua proposição e materialidade. Tal perspectiva implica detectar os tipos de regulação subjacentes a esse processo. (DOURADO, 2007, p. 922)

As discussões denotam o processo de gestão da educação, ou educacional, como um ciclo concêntrico com forças que interagem em uma relação de interdependência mútua, ora se completando, ora se repelindo, desenhando um

quadro de vias de mão dupla em torno de um mesmo macroprocesso social. Conforme ilustrado na figura 20:

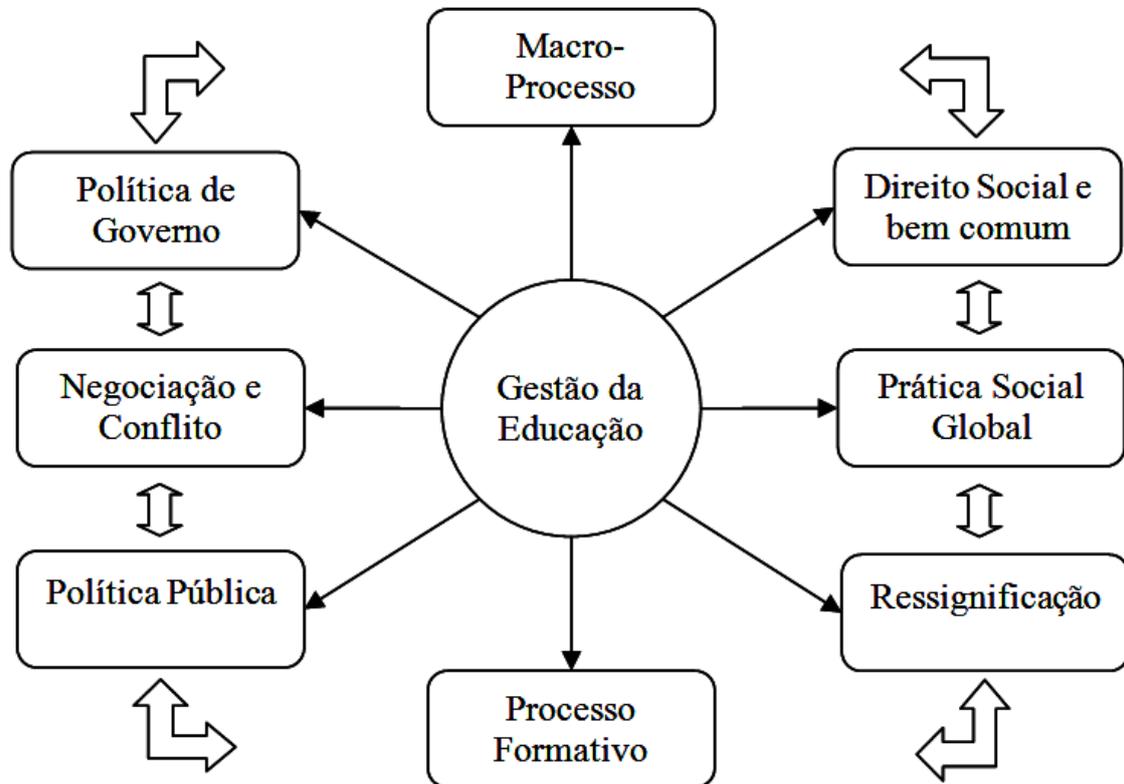


Figura 20 - Macroprocesso de Gestão da Educação  
Fonte: Elaborado pelo autor

Lück (1997) esclarece o significado do conceito de gestão no contexto educacional, tomando por base seu caráter democrático-processual na busca dos objetivos da educação por meio de uma mudança de paradigmas,

[...] gestão é uma expressão que ganhou corpo no contexto educacional, acompanhando uma mudança de paradigma no encaminhamento das questões desta área. Em linhas gerais, é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. O conceito de gestão está associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, pela participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação, mediante seu compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos. (LÜCK, 2009, p. 1)

A proposta da gestão democrática, participativa e política de gestão escolar assumida para a rede estadual fluminense, visa, ainda, construir um processo de

ação e comprometimento, onde o universo escolar como um todo, e especialmente seus gestores, se envolvam na tomada de decisões sob um prisma macro, não se concentrando apenas em perspectivas locais e focando em razões públicas, Müller (2003) ao citar Ansoff (1983) na discussão dos fluxos decisórios e perspectivas organizacionais destaca que,

[...] à medida que se vai descendo na hierarquia, a fidelidade das pessoas ao propósito da empresa vai diminuindo; as aspirações pessoais se tornam cada vez mais fortes motivadores do comportamento. Os gestores do escalão mais baixo vêem a finalidade da empresa a partir da perspectiva paroquial da atividade funcional que representam. Aqueles a quem o trabalho é meramente designado não se sentem responsáveis pelo sucesso. (MÜLLER, 2003, p. 73)

Ao tratar da perspectiva de gestão como um fluxo integrado com base na missão organizacional, destacam ainda que,

[...] o processo de desenvolvimento estratégico deve ser participativo e interativo, evitando o fenômeno da "Paralisia por análise"<sup>26</sup>. Quando as prioridades se tornam claras e os vários elementos da organização estão alinhados, as contribuições de cada funcionário são maximizadas. (MÜLLER, 2003, p. 73)

O autor, ao citar Ansoff e McDonnell (1993), continua a discussão sobre o planejamento gestor e sua consequente implantação destacando a natureza dinâmica gradual e processual, ao contrário de perspectivas estáticas e hierárquicas tradicionais, valorizando o diálogo e o fluxo de informações,

[...] o fluxo de planejamento não é de cima para baixo nem de baixo para cima. Ao invés disso, combina os dois fluxos e permite uma interação construtiva entre as diretrizes integradoras vindas do topo e as iniciativas empreendedoras vindas de baixo. Na aprendizagem estratégica desaparece o conceito clássico de que a implantação vem depois da formulação: planejamento e implantação em paralelo. (MÜLLER, 2003, p. 82)

---

<sup>26</sup>Ansoff (1988) em suas pesquisas relacionadas ao planejamento estratégico observou que à medida que as firmas se tornavam mais hábeis na formulação de estratégias, menos conseguiam concretizá-las em negócios, num movimento que ele chamou de "paralisia por análise", entendida pelo autor como uma limitação ao processo, que devido ao excesso de análises necessárias para o planejamento estratégico terminavam por paralisar as ações corporativas.

Müller (2003) finaliza a discussão sobre gestão destacando a importância de se conjugar todos os aspectos que envolvem o processo gestor estratégico enquanto fluxo decisório, não tendo limites unilaterais, como a racionalidade ou quaisquer outros fatores,

[...] a estratégia introduz elementos da racionalidade que perturbam a cultura tradicional da empresa e ameaçam os processos políticos. A racionalidade lógica é inadequada para explicar as inúmeras complexidades do comportamento estratégico. É preciso acrescentar a visão política e comportamental, integrando-as em recomendação práticas. (MÜLLER, 2003, p. 73)

Processos gestores marcados pela complexidade estabelecida por níveis diversos de decisão tem como exigência a clara percepção dos movimentos existentes para compreender e estabelecer os diálogos necessários, tanto para promover a assunção de responsabilidades em todos os níveis, como para evitar estagnação estratégica, buscando fomentar fluxos decisórios e de trânsito da informação efetivos e simplificados. Realidade essa que em essência não se difere do espaço de gestão educacional pública.

Bordignon e Gracindo<sup>27</sup> (2001) *apud* Duso e Sudbrack (2010) ao caracterizarem a gestão educacional mesmo destacando seu caráter político-administrativo, identificam esse universo como processo gestor concreto, aqui entendido como campo de ação efetiva onde as políticas se perfazem,

[...] o processo político-administrativo contextualizado, através do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada, sendo que a gestão da educação está intimamente ligada às políticas públicas no campo educacional, pois "... a gestão transforma metas e objetivos educacionais em ações, dando aspectos concretos às direções traçadas pelas políticas. (BORDIGNON, GRACINDO, 2001, p.147).

Gerir este espaço exige a percepção de que o mesmo é um processo complexo com múltiplos atores e forças. Não se trata de ação personalíssima, passível de uma tomada de decisão baseada em interesses circunscritos a objetivos institucionais, mas sim de um movimento dinâmico de diálogos e interações que

---

<sup>27</sup> BORDIGNON, G; GRACINDO, R. V. **Gestão da educação: o município e a escola**. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. (org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

visam atingir objetivos sociais, tanto imediatos, quanto mediatos. Não se trata de um gestor decidir entre esta ou aquela ação, mas sim por meio de um conjunto de ações estruturadas analisar o todo de modo a conciliar interesses dos mais diversos em busca de um mesmo fim.

#### 2.1.6 Gestão Escolar – Espaço Democrático

Os processos de gestão escolar pública estão definidos a partir dos termos expressos no art. 206 da Constituição Federal de 1998 e regulamentados em âmbito nacional nos termos postos pela Lei nº 9.394/1996. A atual Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional reserva em seus princípios o ideal da gestão democrática do ensino público e suas formas de organização.

O diploma legal reconhece a multiplicidade do espaço de gestão escolar identificando suas esferas pedagógica, administrativa e financeira, bem como a necessidade de autonomia relativa em sua gestão, de modo a permitir que se operacionalizem os objetivos construídos para aquele universo em particular.

Outro ponto interessante é quando o texto legal coloca em patamar de igualdade as incumbências institucionais e docentes em seus níveis mais operacionais, determinando assim, de modo expresso, os laços gerenciais e interdependentes em suas ações.

A legislação traça um norte para orientar, tanto os Sistemas de Ensino, quanto as próprias unidades escolares quanto aos parâmetros sobre os quais devem se alicerçar as práticas de gestão na escola pública brasileira, estabelecendo desde princípios aspectos puramente operacionais. Entretanto, esse não é um processo simples, definido no interior de políticas públicas, está muito além dos limites frios da letra da lei, depende da incorporação por parte de toda comunidade escolar para ser construído.

O ponto inicial da percepção da dinâmica de gestão escolar como processo democrático, no qual a participação de diversos atores dialoga com a necessidade de criação de princípios normativos operacionais que concretizem esse conceito, fica evidenciado na leitura dos Planos Nacional e Estadual de Educação, quando estes elegem pontos referenciais de exercício democrático dispostos por várias esferas da Administração Pública, não circunscrevendo o mesmo como movimento escolar, com destaque para a adoção inequívoca em seu Plano Estadual de

Educação, a gestão democrática e participativa no espaço da Rede Pública de Ensino Fluminense,

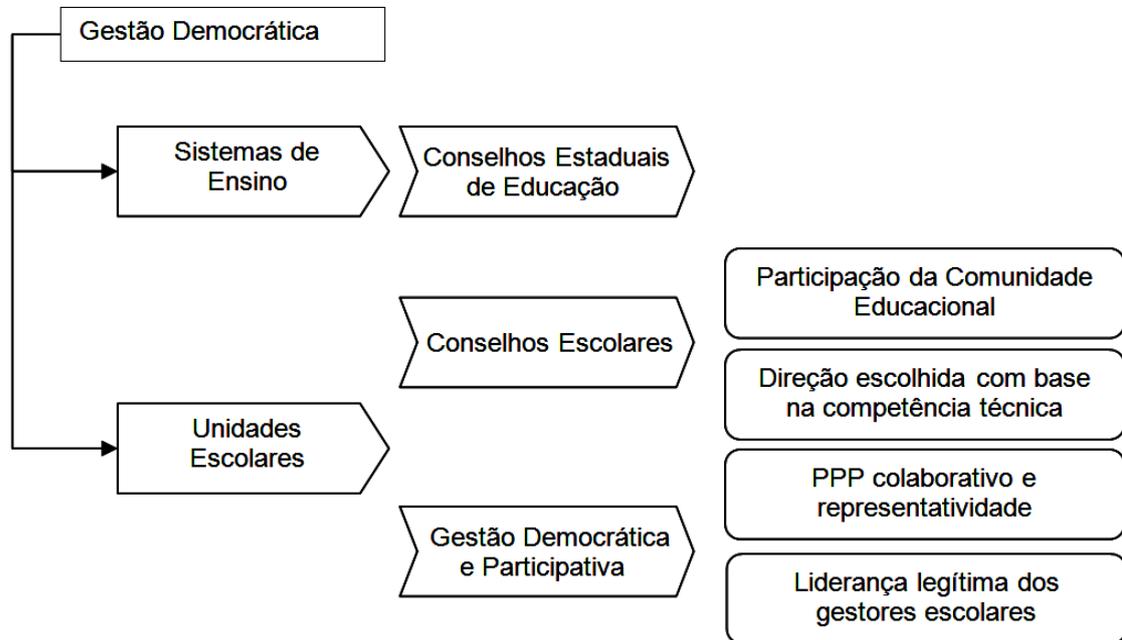


Figura 21 - Gestão Democrática e Participativa – Princípios e Diretrizes

Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Plano Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro.

Sobre esse novo contexto, marcado pela convergência de esforços organizados em razão de demandas locais, com inserção no gerenciamento da coisa pública em razão do bem público, explica Lück (2000),

[...] essa mudança de paradigma é marcada por uma forte tendência à adoção de concepções e práticas interativas, participativas e democráticas, caracterizadas por movimentos dinâmicos e globais, com os quais, para determinar as características de produtos e serviços, interagem dirigentes, funcionários e “clientes” ou “usuários”, estabelecendo alianças, redes e parcerias, na busca de soluções de problemas e alargamento de horizontes. (LÜCK, 2000, p. 12)

A autora continua a discussão sinalizando a necessária participação de todos os atores envolvidos, com destaque para o fato que esse movimento tem início na construção do plano e continuidade em processos organizados de execução,

[...] a gestão democrática implica a participação de todos os segmentos da unidade escolar, a elaboração e execução do plano de desenvolvimento da escola, de forma articulada, para realizar uma proposta educacional compatível com as amplas necessidades sociais. (LUCK, 2000, p. 27)

A necessidade de organização desse contexto é ratificada pela autora quando a mesma elenca as cinco categorias de análise sobre as quais, segundo ela, repousa a consecução de um movimento de Gestão Democrática Participativa,

[...] essa auto-avaliação abrange cinco categorias de análise, sendo quatro delas voltadas para processos e uma delas, voltada para resultados, que legitimariam os processos. Estes são os de gestão participativa; gestão pedagógica; gestão de pessoas; gestão de serviços de apoio; recursos físicos e financeiros, todos eles interdependentes na realidade, separados apenas para fins de avaliação. (LÜCK, 2000, p. 28)

A necessidade de uma visão operacional, marcada por espaços processuais de ação que interagem com o pedagógico. Não se percebem, nesse sentido, os processos gestores como ações intuitivas baseados em princípios personalistas, mas sim no conjunto organizado de iniciativas, interações e forças,

[...] é fundamental garantir, no processo de democratização, a construção coletiva do projeto pedagógico, a consolidação dos conselhos escolares e grêmios estudantis, entre outros mecanismos. Nessa direção, é fundamental a compreensão de que a construção de uma gestão escolar democrática é sempre processual e, portanto, em se tratando de uma luta política de construção, é eminentemente pedagógica. (DOURADO, 2005, p. 49)

Machado e Miranda (no prelo) acrescentam à discussão, a necessidade de compreendermos que a gestão educacional não está circunscrita aos limites da escola, mas sim integrada com o todo em diferentes níveis, pontuando sobre a relação de interdependência existente, bem como a necessidade de percepção desse todo,

[...] a gestão integrada aplicada à educação pressupõe as relações de interdependência existentes entre o nível macro (secretarias e órgãos executores) e o nível micro (escolas) do sistema educacional. Significa dizer que as decisões tomadas no nível macro, seja na forma de políticas ou de regulamentações, devem considerar a capacidade das escolas de as operacionalizarem, adequando-as à realidade em que elas estão inseridas. Da mesma forma, as escolas não funcionam de forma isolada da rede e, por conseguinte, a sua gestão precisa necessariamente considerar o desdobramento de diretrizes, políticas e regulamentações de forma a buscarem os melhores resultados que atendam a rede como um todo. (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.)

Ainda com o foco da discussão nos movimentos processuais em suas diferentes esferas – micro e macro – as autoras acrescentam a importância do papel dos gestores em ambos os casos,

[...] a condução de processos de gestão estratégica e participativa no sistema de educação depende diretamente do preparo dos gestores que atuam tanto no nível macro, quanto no nível micro deste sistema. Portanto, o desafio que se coloca para os gestores escolares neste contexto torna-se maior, uma vez que os cargos de gestão na escola são ocupados por indivíduos, cuja formação não é voltada para a área de administração. Fato este que faz com que a formação de gestores de escola seja uma preocupação central nas redes de ensino. (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.).

As autoras salientam as limitações que podem incidir sobre a Gestão Democrática e Participativa por inobservância desse movimento como processo e, sobretudo, da desconsideração da formação do gestor como parte integrante e indispensável desse movimento,

[...] Isto porque há limitadores para que os gestores utilizem em seu cotidiano a visão sistêmica, tendo em vista o viés eminentemente pedagógico de sua formação e atuação antes da nomeação para o cargo de diretor. (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.).

E ainda, segundo esses princípios, Machado e Miranda (no prelo) apontam que “o sucesso de uma gestão estratégica e participativa no sistema educacional depende da superação desta visão fragmentada da realidade.” (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.).

O entendimento da necessária competência técnica operativa dos gestores é destacada por Lück (2000),

[...] verifica-se que os programas de capacitação profissional são, via de regra, organizados por órgãos centrais, cuja tendência, dada a sua concepção macrossistêmica e seu distanciamento do dia-a-dia das escolas, é a de considerar a problemática educacional em seu caráter genérico e amplo, do que resulta um conteúdo abstrato e desligado da realidade. Sabe-se que generalizações explicam o todo, mas não necessariamente cada caso específico que compõe esse todo. (LÜCK, 2000, p. 30)

Visão compartilhada por Machado e Miranda (no prelo), que ao tratar do tema registram ainda a necessidade de uma formação que considere, também, as

relações microsistêmicas e sua correlação direta com a plena assunção consciente de responsabilidades,

[...] deve ser destacada a importância de uma formação mais abrangente para todosos diretores da rede, possibilitando o aprendizado, não somente, com seus erros eacertos. Nesse sentido, se faz imperioso dizer que uma gestão participativa, que sustente a autonomia escolar como caminha para melhoria na qualidade do ensino, demandará esforços no sentido de propiciar aos diretores o desenvolvimento de competências, lhes permitindo assumir, efetivamente, as responsabilidades inerentes as suas funções. (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.)

As discussões até aqui apontam que a Gestão Democrática Participativa não se resume ao espaço escolar e, tampouco, é um conceito simples. Antes disso é um espaço complexo de construção de modelos gestores a partir do conjunto de diálogos dos entes envolvidos em uma estrutura processual própria, com a observância de atribuições, limites, perspectivas e interações claras, objetivas e pré-definidas. Sua consecução tem início nos processos de macro-gestão e, por uma serie de ações interdependentes e encadeadas, se concretiza no espaço escolar. Seu exercício é, antes de tudo, um movimento organizado de forças convergentes em busca de um mesmo fim conciliando os objetivos da educação com as expectativas de cada comunidade.

#### 2.1.7 Responsabilização e *Compliance*: Compromisso com Transparência

Os processos de gestão pública, por sua natureza específica, transitam e dialogam diretamente entre o coletivo e o individual. O fazer desses espaços possui fortes laços de interdependência com relações de poder, com assunção de compromisso e vontades políticas e individuais, com destaque a essas últimas que na consecução das ações de gestão tem peso equivalente.

Dentro desse conjunto de questões que forma o arcabouço gestor institucional se faz mister observar os processos, procedimentos e ações próprias de gestão e controle que buscam garantir que as metas sejam atendidas da melhor

maneira possível. O diálogo entre eficiência<sup>28</sup>, eficácia e efetividade<sup>29</sup> aqui ganha vez, voz e corpo.

O ideal de administração, em razão de sua especificidade, desenvolveu espaços, princípios, técnicas e instrumentos com vista ao cumprimento da missão das organizações, do atingimento com qualidade e eficiência de suas metas e objetivos. A esse conjunto de ações convencionou-se chamar de *compliance*, assim definida,

[...] vem do verbo em inglês “To Comply”, que significa “Cumprir”, “Executar”, “Satisfazer”, “Realizar o que lhe foi imposto”, ou seja, Compliance é o dever de cumprir, de estar em conformidade e fazer cumprir regulamentos internos e externos impostos às atividades da Instituição. (ABBI-FEBRABAN, 2004, p. 8)

Conceito esse que dialoga diretamente com os ideais de legalidade e segurança jurídicas que devem reger as relações da Administração Pública e se consagram exatamente pela conformidade entre a normatização e suas formas de execução. A ABBI-FEBRABAM destacam ainda qual a missão específica do *compliance* no âmbito institucional,

[...] assegurar, em conjunto com as demais áreas, a adequação, fortalecimento e o funcionamento do Sistema de Controles Internos da Instituição, procurando mitigar os Riscos de acordo com a complexidade de seus negócios, bem como disseminar a cultura de controles para assegurar o cumprimento de leis e regulamentos existentes. (ABBI-FEBRABAN, 2004, p. 9)

---

<sup>28</sup>Eficácia: basicamente, a preocupação maior que o conceito revela se relaciona simplesmente com o atingimento dos objetivos desejados por determinada ação estatal, pouco se importando com os meios e mecanismos utilizados para atingir tais objetivos. Eficiência: aqui, mais importante que o simples alcance dos objetivos estabelecidos é deixar explícito como esses foram conseguidos. Existe claramente a preocupação com os mecanismos utilizados para obtenção do êxito da ação estatal, ou seja, é preciso buscar os meios mais econômicos e viáveis, utilizando a racionalidade econômica que busca maximizar os resultados e minimizar os custos, ou seja, fazer o melhor com menores custos, gastando com inteligência os recursos pagos pelo contribuinte (TORRES, 2004, p. 175 *apud* CASTRO, 2006, p.5).

<sup>29</sup> [...] efetividade: é o mais complexo dos três conceitos, em que a preocupação central é averiguar a real necessidade e oportunidade de determinadas ações estatais, deixando claro que setores são beneficiados e em detrimento de que outros atores sociais. Essa averiguação da necessidade e oportunidade deve ser a mais democrática, transparente e responsável possível, buscando sintonizar e sensibilizar a população para a implementação das políticas públicas. Este conceito não se relaciona estritamente com a idéia de eficiência, que tem uma conotação econômica muito forte, haja vista que nada mais impróprio para a administração pública do que fazer com eficiência o que simplesmente não precisa ser feito (TORRES, 2004, p. 175 *apud* CASTRO, 2006, p.5).

Com base no diálogo entre a normatização geral (legislação afeta a área de atuação) e a regulamentação interna, são instituídos instrumentos que buscam instigar a cultura do controle com vistas a evitar desvios e erros, ou seja, é uma ação preventiva em face do cumprimento da lei.

Os estudos desenvolvidos pela ABBI-FEBRABAM (2004) indicam que os riscos de inobservância de ações de *compliance* sujeita as organizações ao risco de sanções legais e perdas, tanto financeiras quanto de reputação.

Para melhor ilustrar a aplicabilidade do *compliance* no ambiente organizacional são identificadas suas principais funções,

[...] leis – certificar-se da aderência e do cumprimento; Princípios Éticos e de Normas de Conduta - assegurar-se da existência e observância; Regulamentos e Normas - assegurar-se da implementação, aderência e atualização; Procedimentos e Controles Internos - assegurar-se da existência de Procedimentos associados aos Processos; Sistema de Informações - assegurar-se da implementação e funcionalidade; Planos de Contingência - assegurar-se da implementação e efetividade por meio de acompanhamento de testes periódicos; Segregação de Funções - assegurar-se da adequada implementação da Segregação de Funções nas atividades da Instituição, a fim de evitar o conflito de interesses; [...] Cultura de Controles - fomentar a cultura de Controles em conjunto com os demais pilares do Sistema de Controles Internos na busca incessante da sua conformidade; Relatório do Sistema de Controles Internos (Gestão de Compliance) – Avaliação dos Riscos e dos Controles Internos – elaborar ou certificar-se da elaboração do referido relatório com base nas informações obtidas junto às diversas áreas da instituição, visando apresentar a situação qualitativa do Sistema de Controles; Participar ativamente do desenvolvimento de políticas internas, que previnam problemas futuros de não conformidade e a regulamentação aplicável a cada negócio. Relações com Órgãos Reguladores e Fiscalizadores; [...] Relações com Auditores Externos e Internos:Assegurar-se que todos os itens de auditoria relacionados a não conformidade com as leis, regulamentações e políticas; Manter a sinergia entre as áreas de Auditoria Interna, Auditores Externos e Compliance. (ABBI-FEBRABAN, 2004, p. 10)

Destacam ainda o *compliance* enquanto ação institucional e individual, salientando que “estar em *compliance* é estar em conformidade com leis e regulamentos internos e externos; Estar em *compliance* é, acima de tudo, uma obrigação individual de cada colaborador dentro da Instituição.”(ABBI-FEBRABAN, 2004, p. 08).

Ainda que a discussão sobre *compliance* esteja norteadada por princípios gerais elencados por instituições diversas da área pública educacional, sua aplicabilidade dentro do cotidiano gestor da escola pública é identificada na medida que se faz necessário, em razão de sua existência institucional, que sejam criados e observados instrumentos que persigam o cumprimento da normatização, destacando que no caso específico da escola pública esse cumprimento não está circunscrito a normas estranhas ao universo escolar, dispostas de maneira vertical por marcos regulatórios gerais, ao contrário, é antes de tudo o compromisso em cumprir o que foi coletivamente acordado nos termos do Projeto Político Pedagógico. Ultrapassa os simples limites das atribuições funcionais, está intrinsecamente ligado ao compromisso político-social de fazer cumprir o que a comunidade identificou como *bem público*, que decidiu *como vontade comum*. Respeitar esse princípio é respeitar o próximo e, com ele, assumir institucional e pessoalmente a responsabilidade pelo direito a educação da comunidade ao qual está integrado.

Sobre a relação existente entre a ação pública, tanto a especificamente institucional, aqui representada com a definição de políticas e gestão de processos, quanto a pessoal, aquela existente na ação de cada servidor e que se concretiza entre a união de suas prerrogativas funcionais e o compromisso pessoal. Bem como os processos de responsabilização direta, necessários às ações de *compliance* no universo escolar público com vistas a se perseguir a oferta de uma educação de qualidade, repousam dois grandes movimentos: um formal, ligado a normas e procedimentos operacionais que se relaciona com o que se deve fazer e com assumir as consequências por não fazer; e outro de natureza mais ampla, ligado a ações de prestação de contas e instrumentos de controle, via de regra, sociais e marcados pela transparência. A esse conjunto de ações convencionou-se chamar de *accountability*.

Nossa discussão, nesse momento, repousa sob o ponto de vista formal, sobre as relações institucionais de *accountability*. Graciliano *et al* (2009) assim define esse conceito,

[...] entende-se aqui *accountability* como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação da conformidade/legalidade, bem como da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso

do poder que lhes é outorgado pela sociedade. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 44)

A esse conceito, ao citar Paul<sup>30</sup> (1991, p. 4), o autor acrescenta a ideia de estender aos interessados nesse espaço público um conjunto de ações que podem em seu contexto concretizarem-se como ações de avaliação e cobrança,

[...] *accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. (PAUL, 1991, p. 4 *apud* GRACILIANO, 2009, p.44)

Entendimento esse corroborado por Graciliano *et al* (2009), quando expressamente reconhece esse ideário como ação de controle no âmbito da Administração Pública,

[...] o termo pode ser definido no âmbito público como o direito de cada cidadão a conhecer o desempenho de seus governantes, adicionado à "obrigação" destes de realizar prestações de contas sobre as suas ações. Os entes governamentais, ou aqueles que recebem suas delegações de direito público, devem explicitar as políticas e objetivos adotados, como também demonstrar a forma como os recursos públicos foram empregados no cumprimento ou não dos resultados planejados. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 46).

A discussão é ampliada a partir das considerações de Paul (1999) *apud* Graciliano *et al* (2009) ao relacionar os resultados de desempenho a eventuais procedimentos de responsabilização,

[...] *accountability* significa manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizados pelo seu desempenho. *Accountability* pública se refere ao conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. (PAUL<sup>31</sup>, 1999, s/p *apud* GRACILIANO *et al*, 2009, p. 46)

Os autores continuam a discussão pontuando sobre a necessidade de prever sanções,

---

<sup>30</sup> PAUL, Samuel. **Accountability in public services: exit, voice and control**. Country Economics Department. The World Bank, março 1991.

<sup>31</sup>PAUL, Samuel. **Accountability in public services: exit, voice and control**. Country Economics Department. The World Bank, março 1991.

[...] cabe ressaltar que a ideia de responsabilização transcende a ideia da simples prestação de contas. A *accountability* não se limita à necessidade da justificação e da legitimação da discricionariedade daqueles que exercem o Poder Público em nome dos cidadãos, mas também deve incluir a possibilidade de sanção. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 46)

E identificam ainda, no macro-contexto de controle, a necessidade de serem consideradas as contribuições da sociedade civil nesse processo, “Por outro lado, não se pode minorar a inegável importância da atuação das organizações da sociedade civil e da imprensa na fiscalização e no controle do exercício do Poder Público pelos governantes e burocratas.”(GRACILIANO *et al*, 2009, p. 46).

No que tange a responsabilização objetiva nos processos de *accountability* os autores recorrem às ideias de Dunn<sup>32</sup> (1999) e Keohane<sup>33</sup> (2002),

[...] embora não restrinjam as relações de fiscalização e controle tão somente às formas institucionalizadas e, portanto, admitam um rol de relações bem mais abrangente, estipulam que tais relações devem necessariamente incluir a capacidade de sanção aos agentes públicos. Segundo estes autores, a *accountability* implica a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a obrigação dos oficiais públicos de informar e explicar seus atos, e a capacidade (*enforcement*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. A noção de *accountability* é, basicamente, bidimensional: envolve capacidade de resposta e capacidade de punição. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 46).

Os autores salientam nesse contexto a importância da informação ampla e irrestrita, sobretudo a ligada ao uso de verbas públicas e aos objetivos com os quais elas se relacionam,

[...] que se pretenda para a *accountability*, é condição necessária para que ela ocorra que as informações sobre a atuação governamental estejam disponíveis para que todos (legisladores, governo, sociedade, cidadãos e os próprios gestores públicos) saibam se: os recursos governamentais são utilizados apropriadamente e os gastos efetuados de acordo com as leis e regulamentos; os programas e projetos governamentais são conduzidos de acordo com seus objetivos e efeitos desejados; e os

---

<sup>32</sup> DUNN, Delmer. **Mixing elected and non-elected officials in democratic policy making: fundamentals of accountability and responsibility.** In: PRZEWORSKI, Adam; SOTOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (eds). **Democracy, Accountability and Representation.** Cambridge: Cambridge University Press (Cambridge Studies in the Theory of Democracy), 1999.

<sup>33</sup> KEOHANE, Robert O. **Global Governance and democratic accountability.** Unpublished paper from the Miliband Lectures, London School of Economics, Spring 2002.

serviços governamentais seguem os princípios da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

Existe ainda, segundo os autores, uma questão crucial no que se refere à implementação de práticas de *accountability* no âmbito da administração pública nacional, sobretudo no universo da gestão, que é a reforma da própria administração pública, pontuando que nesse processo sejam observados princípios de governança e se estendam desde o universo macro das relações, ao universo micro das instituições que efetivam as políticas públicas, sobre a reforma destacam que,

[...] tal reforma visa ao fortalecimento da governança, à eficiência e à melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos. Para alcançar tais resultados, a reforma em curso propôs uma mudança no quadro constitucional-legal, a criação de novos formatos institucionais (agências executivas e organizações sociais), a transição da cultura burocrática, rígida e ineficiente para uma cultura gerencial, flexível e eficiente, além de novos instrumentos de gestão pública. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

Um dos pontos de preocupação essencial a ser observado nos processos de controle, antes mesmo de se desenhar como esses irão se dar, é definir formas de como serão construídas as metas e objetivos. Os modelos de hoje de gestão pública, em especial os escolares, não estão mais distanciados da realidade social, ao contrário, devem manter diálogo direto com seu entorno e construir suas pautas de trabalho em face das demandas identificadas, de sua própria *razão pública*. Nesse sentido enquanto as ações dos macro-espços de gestão tem que se preocupar com alinhaves gerais, sobretudo em como dispor ferramentas e recursos efetivos para o atendimento a esses princípios, os espaços gerenciais, neste caso as unidades escolares, tem a preocupação adicional de especificar esses objetivos, sobre essa preocupação gerencial pontuam Graciliano *et al* (2009),

[...] mas quem define os resultados a serem alcançados? Na administração gerencial, estes resultados têm de ser negociados entre os formuladores da política pública e a instituição encarregada de implementá-la. O contrato de gestão será mais *accountable* quanto mais claramente identificados forem os objetivos e metas, principalmente os responsáveis pelo seu atingimento, em todos os níveis da organização. Nas organizações sociais, além do ministério supervisor, o conselho integrado por representantes do Estado e de entidades da sociedade civil deverá ser o guardião da execução do

contrato de gestão, devendo ainda participar na própria definição das metas. . (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

É destacado o inequívoco entendimento que os gestores e seus pares necessitam dialogar na definição das metas operacionais, o que no caso específico das unidades escolares poderia ser traduzido como os objetivos do Projeto Político Pedagógico, lembrando ainda que nesse contexto os pares são toda sociedade interessada naquela realidade escolar. Outro ponto interessante é a constante lembrança da necessidade de organização prévia, de existência de procedimentos operacionais próprios, o que coloca o desafio de desenvolver – não meramente instituir – instrumentos de trabalho que envolvam e possibilitem esse fazer na escola.

Os autores ao tratarem desse movimento de redesenho da administração e gestão públicas salientam seu caráter didático, ou seja, o aprendizado que ele significa para todos os envolvidos,

[...] através de novos formatos institucionais, novos instrumentos de gestão e novas formas de controle, a reforma administrativa pretende contribuir para um processo de aprendizado político e organizacional que torne as instituições públicas mais *accountable*. Suas propostas visam contribuir não apenas para o aumento da eficiência dessas instituições (obtenção de resultados), mas também para sua maior transparência (informação), talvez o mais forte pilar da *accountability* democrática. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

A necessidade de se prever regras e instrumentos gerados com a participação dos envolvidos diretamente nos processos gestores, quando se fala de *accountability* é crucial. Os autores completam seu raciocínio destacando a ideia central da aplicação da *accountability* aos sistemas de administração pública,

[...] a ideia de um sistema de administração pública pautado nos fundamentos da *accountability* reflete integridade, representando um passo importante no estabelecimento de uma política consistente de controle da corrupção, na qual os gestores públicos devem ter em mente a responsabilidade de se preocupar constantemente com os produtos, bens e serviços, que oferecem para os cidadãos aos quais devem prestar contas permanentemente, consolidando assim o trinômio da moralidade, da cidadania e da justiça social. (GRACILIANO *et al*, 2009, p. 47).

Podemos, pelo descrito, perceber que *accountability* trata do ideal de controle em si, não está circunscrito a procedimentos, é o macroprocesso. Uma perspectiva de controle macro com aspectos institucionais e sociais organizados a partir de ações definidas, que consideram necessariamente o diálogo direto entre as premissas gerais da Administração Pública e as demandas concretas do espaço gestor.

Já o *compliance* trata da perspectiva operacional, é o microprocesso, se perfaz pelo conjunto claro e organizado de ações no âmbito do espaço gestor em diálogo direto com a sociedade, e os macroespaços de gestão por meio de instrumentos de controle e prestação de contas.

A figura 22 a seguir trata dessa questão, na clara a relação entre os conceitos, sua interdependência e, sobretudo, a necessidade de cada espaço gestor criar sua forma e medida de *compliance*, dadas suas demandas e características dos espaços sociais que atende diretamente.



Figura 22 - Processos de Accountability e Compliance  
Fonte: Elaborado pelo autor

A essa ideia acrescentamos que esse instrumento como elemento de justiça social, não somente relacionado à macroprocessos ou ações gestoras locais, mas

está ligado a realidade individual, a demandas específicas que ficam, no bojo de diretrizes gerais, negligenciadas.

Durante a prática profissional de inspeção escolar é comum presenciar por diferentes experiências de gestão escolar democrática participativa, que por não terem claramente definidos processos, eram tão, ou mais excludentes que as práticas baseadas exclusivamente em orientações verticais advindas das Secretarias de Educação ou seus órgãos regionais. Citamos como exemplo a fala de uma responsável durante um conselho de classe realizado em uma escola pública localizada na Baixada Fluminense.

Essa unidade, com um quadro discente de mais de 800 alunos, atendia a comunidade de um bairro de periferia marcado por uma realidade típica de cidade dormitório, onde a maior parte dos responsáveis só conseguia conviver com seus filhos e filhas durante o final de semana. Durante o conselho de classe do Ensino Fundamental, o qual contava com participação de alunos e de responsáveis, foi definida a agenda de reuniões, bem como estabelecidas as prioridades de atendimento. No que tange as reuniões, ficou definida a última sexta-feira de cada mês como dia dos trabalhos e, sobre as demandas prioritárias, o colegiado escolheu priorizar a reforma da quadra. Quase ao fim da reunião a responsável por uma aluna da então sétima série pediu a palavra, em sua fala ela apontou que a escola estava sendo “injusta e egoísta”, o que causou espanto geral por estarem, a princípio, representados por todos os segmentos da comunidade.

Continuando sua fala a responsável destacou que, assim como diversos pais, trabalham, e sexta-feira seria o pior dia para qualquer um, isso porque se ela faltasse ao trabalho teria descontados 3 dias em seu vencimento, e não 1. Tentamos argumentar que existia o horário de reunião noturna, e ela respondeu que na sexta-feira era o dia de pior trânsito e ela levava cerca de 4 horas para chegar em casa e, nunca chegava antes das “nove horas da noite”, disse ainda que a reforma da quadra era importante, mas achava que esse dinheiro poderia ser gasto com telefonemas ou cartas para os pais falando sobre seus filhos e, completou, que para a filha dela seria muito melhor construir uma sala maior na biblioteca para que ela pudesse vir a tarde pesquisar e estudar do que a quadra, justificando que a construção da sala não seria para os alunos da escola, mas para que a filha pudesse trazer o irmão mais novo. Um grupo de mães, já exaltadas com as falas, respondeu que a quadra iria atender a educação física, as festas e a formatura, que

todo ano era feita em outro lugar e tinha que ser paga pelas famílias, a mãe então respondeu que isso não adiantaria se os alunos não se formassem e, disse ainda, com propriedade mesmo sem saber ao certo, que a maioria das mães ali presentes eram de alunos que não tinham problemas para aprender, que não faltavam, que iam se formar, e não como da filha dela, que com 16 anos ainda estava na sétima série. Dito isso, foi redesenhada uma agenda que contemplava o sábado como dia de reuniões e passou-se a considerar que a escola tanto faria, quanto receberia contatos, críticas e sugestões por meio de cartas endereçadas aos responsáveis, sendo agregada na obra da quadra uma sala de estudos ampla que permitia a entrada de familiares com relação de dependência para com os alunos.

Essa situação em si ilustra que a decisão final, ainda que bem pautada e correta, só ocorreu em razão do fato de coincidentemente estar presente uma responsável que representava uma parcela representativa da comunidade escolar. A escola, com base em ideais gerais de participação, não previu meio e instrumentos de alcance de sua comunidade como um todo. Estava limitada a participação voluntária, sem atentar para o contexto em que se inseria, terminou assim por criar um quadro onde a participação respondia muito mais ao cumprimento burocrático de orientações do que ao atendimento efetivo de suas demandas. O que justifica a oitiva de representantes das diversas realidades para a construção do processo como um todo, sob pena de incidir em descontinuidades que cerceiam o direito a educação.

Os instrumentos de controle e transparência, assim como as metas, necessitam ser construídos de maneira coletiva. Aos sistemas cabem destacar as diretrizes, ou seja, exigir sua existência e seu conteúdo. Contudo, sua forma e operacionalização ficam por conta da escola. Desenvolver elaborados portais de comunicação, envio de *e-mails* e *sms*, é partir do princípio que a população tenha acesso a esse instrumental e a essas tecnologias; estipular que seja usado o serviço de correios, como no caso citado, é negligenciar o imenso quantitativo populacional que reside em favelas e assentamentos; propor reuniões noturnas regulares como instrumento único é desconsiderar a rotina profissional comunitária (tanto de responsáveis quanto de funcionários das Unidades Escolares Estaduais – UE's) e a realidade social do entorno e suas fragilidades relacionadas às relações criminosas de poder estabelecidas, ou mesmo à falta infraestrutura que em razão da iluminação pública precária ou transporte público ineficiente restringem as formas de acesso a

escola. Cabe sim, sensibilidade, criatividade e diálogo para estabelecer modelos factíveis, organizados, claros, coletivos e, sobretudo, justos.

#### 2.1.8 Gestão Escolar Participativa – Exercícios de Autonomia e Poder

O conceito de Gestão Escolar Participativa tem como um de seus alicerces o exercício do Princípio Constitucional da Autonomia Relativa da Escola, o qual ainda encontra eco nos ideais da Administração Pública, sobretudo quando se pensa em eficiência, eficácia, economicidade e, no caso específico da realidade fluminense da proteção da confiança legítima e interesse público – Lei 5.427/2009 art. 2º ao definir os parâmetros a serem adotados nos atos praticados pela Administração Pública Fluminense.

Nesse contexto o conceito de autonomia, como bem coloca Barroso (1996), seria “[...] resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa.” (BARROSO, 1996, p.18).

O autor continua a discussão pontuando sobre qual o espectro da autonomia escolar, com destaque para o fato que essa autonomia é coletiva, ou seja, é da escola em si, e não instrumento de representação de um grupo ou segmento específico,

[...] a autonomia da escola não é autonomia dos professores, ou a autonomia dos pais, ou a autonomia dos gestores. A autonomia, neste caso, é o resultado do equilíbrio de forças, numa determinada escola, entre diferentes detentores de influência (externa e interna) dos quais se destacam: o governo e os seus representantes, os professores, os alunos, os pais e outros membros da sociedade local. (BARROSO, 1996, p.186)

Lück (2000), ao tratar da temática autonomia escolar reforça o entendimento que ela não se resume unicamente ao espaço da escola, apontando para a ingerência de outros setores do sistema, bem como da própria sociedade,

[...] autonomia não é um processo interno à escola, mas sim, um princípio que deve permear todo o sistema e até mesmo a sociedade. É por isso que não se realiza autonomia por decreto, nem se delega condições de autonomia. Para ser plena, necessita de que no âmbito macro de gestão, que tanta influência exerce sobre a escola, não apenas por suas regulamentações e determinações, mas por seu modo de ser e de fazer, adote-se a prática da construção de

sua própria autonomia, que implica sua responsabilização pelo todo. (LUCK, 2000, p. 26)

A autora chama atenção para a necessidade de apropriação do conceito de autonomia pelos atores envolvidos nos processos escolares, apropriação essa que se corporifica, segundo Lück (2000), na assunção da responsabilidade pelo todo.

O viés da responsabilização como ponto essencial na administração escolar com vista a uma perspectiva democrático-participativa é, em uma ótica mais operacional, destacado por Hora (1994)

[...] no sistema educacional, a concepção teórica do critério de relevância está em função direta com a postura participativa dos responsáveis pela sua administração. Desse modo, quanto mais administrativo, solidário e democrático for o processo administrativo, maiores as possibilidades de que seja relevante para indivíduos e grupos e também maiores as probabilidades para explicar e promover a qualidade de vida humana necessária. O papel da administração da educação aí, será o de coordenar a ação dos diferentes componentes do sistema educacional, sem perder de vista a especificidade de suas características e de seus valores de modo que a plena realização de indivíduos e grupos seja efetividade. (HORA, 1994, p.41).

Luiz (2010) reforça o entendimento da participação consciente e efetiva como exercício de autonomia,

[...] para conseguir esta gestão democrática na escola a palavra chave é participação, a qual é baseada no conceito de autonomia (capacidade de pessoas ou grupos se conduzirem sozinhos). A organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas a gestão da participação em função dos objetivos da escola. (LUIZ, 2010, p. 31)

Vale ressaltar que a participação nesse processo é ampla e engloba muito além dos envolvidos por força da legislação ou de alguma vinculação direta, seja ela profissional ou referente à vida discente, ela é necessariamente aberta a todos aqueles que tiverem sobre a escola um interesse legítimo, como destaca Lück,

Ao referir-se às escolas e sistemas de ensino, o conceito de gestão participativa envolve, além de professores e funcionários, os pais, os alunos e qualquer outro representante da comunidade que esteja interessado na escola e na melhoria do processo pedagógico. Destaca-se que o entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia de participação, isto é, do trabalho associado de

peças analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas, em conjunto. (LÜCK, FREITAS, GIRLING, KEITH, 2000, p.17).

Monlevade (2005) ao descrever esse processo o identifica como espaço de poder político institucional, classificado pelo autor como Poder Escolar,

Gestão Democrática é participação dos atores em decisões e na avaliação. Talvez o ideal fosse fazer da assembleia geral escolar o órgão máximo deliberativo. Mas, no dia-a-dia, temos que construir um Conselho Escolar competente e viável, onde todos os segmentos estejam presentes e operantes, gerando e acumulando um novo e influente poder: o poder escolar. Professores, funcionários, alunos, pais e direção passam a ser um colegiado que se reúne ordinariamente e vai propondo e avaliando o Projeto Político-Pedagógico da escola, que na nova LDBEN ganhou substancial importância. (MONLEVADE, 2005, p. 29)

O autor destaca que o exercício desse poder é balizado pelo Projeto Político Pedagógico da Escola e, ressalta ainda, que os envolvidos com objetivo de atender efetivamente as demandas desse processo se conscientizem, façam um exercício crítico e revejam suas posturas e interesses,

[...] a Gestão Democrática da escola se baliza pelo Projeto Político-Pedagógico da Escola. São os objetivos e metas da escola, referenciada à sociedade do conhecimento, que unem o Conselho, que presidem as eleições, que direcionam as decisões e práticas de seus atores. O professor e o funcionário precisam abdicar de seu corporativismo; os pais precisam superar seu comodismo; os alunos precisam conquistar o exercício de sua liberdade de aprender: de aprender ciência, de cultivar a arte, de praticar a ética. Não abrir mão de seus dias e horas letivos, que lhes garantem o direito de crescer na cultura e no saber. Embora a Proposta Pedagógica deva ser cientificamente assessorada pelos profissionais da educação, ela deve ser elaborada e avaliada por toda a comunidade escolar, presidida pelo Conselho. (MONLEVADE, 2005, p. 29)

Dourado (2005) destaca o fato do princípio da gestão escolar democrática participativa possuir um trajeto histórico recente, e que apesar de todos os esforços nesse sentido os sistemas ainda são desenhados de maneira centralizadora, que esse conceito não será feito por si só, que exige uma construção coletiva e representa, ainda hoje, um grande desafio,

[...] a despeito do avanço na legislação no tocante à gestão democrática, é fundamental não perder de vista que o modelo de

gestão adotado pelos sistemas públicos conserva, ainda hoje, características de um modelo centralizador. A autonomia pedagógica e financeira e a construção coletiva de um projeto político-pedagógico próprio da unidade escolar constituem-se em grande desafio para a educação. (DOURADO, 2005, p. 47)

A autonomia relativa da escola, caracterizada aqui como conjunto de ações interdependentes baseadas no diálogo direto promovido entre as diferentes esferas gestoras a partir da conciliação das demandas regionais com os princípios gerais definidos pelas políticas públicas para a educação básica, representa um espaço de poder institucional que tem como missão representar, para além de interesses de grupos ou segmentos específicos, os interesses gerais da comunidade escolar. É um espaço legítimo de convergência de forças a favor da construção de uma escola democrática de qualidade.

#### 2.1.9 Ciclo de Políticas

Discutir o universo das Políticas Públicas, sobretudo em seu ciclo estrutural, exige que sejam realizadas algumas considerações. Ilustrar as formas de construção histórica de este universo é ponto essencial para compreender sua estruturação e consecução, com destaque para as políticas educacionais, objeto de estudo desta pesquisa.

Inicialmente, como já sinalizado no capítulo I, vale destacar que o conceito de Políticas Públicas no contexto desta pesquisa, é dado por Silvério (2009), que descreve esse movimento como ações de governo, e completado por Souza (2006), que destaca que esses são atos próprios da Administração Pública em face de uma demanda específica.

Ponto de vista interessante é o postulado por Frey (2000), que ao discutir o ideal de Políticas Públicas, sob o ponto de vista estrutural, identifica suas três dimensões,

- a dimensão institucional "*polity*" se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; [...]
- no quadro da dimensão processual "*politics*" tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição; [...]
- a dimensão material "*policys*" refere-se aos conteúdos concretos,

isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas. (FREY, 2000, p 217).

Ball (2006) agrega à discussão uma perspectiva histórica que nos permite compreender o desenho desse conceito, tanto do ponto de vista ideológico, quanto no que tange a questões de caráter prático operacional. Ao discutir a temática explica que,

[...] à transformação do setor público concentram-se em sua base ideológica e nos processos de mudança, na forma e nas operações das novas estruturas e nas novas tecnologias de controle. Menos atenção tem sido dada à transformação dos valores e culturas do setor público (Heelas and Morris<sup>34</sup>, 1992) e à concomitante formação de novas subjetividades (Rose<sup>35</sup>, 1992). Os pontos-chave de ligação entre a reestruturação e a reavaliação (ou redirecionamento ético) do setor público são os discursos de excelência, efetividade e qualidade e a lógica e cultura do novo gerencialismo. (BALL, 2006, p 12)

O autor identifica a transformação como um movimento vertical, partindo de modelos determinados com base em uma lógica organizacional específica. Este, segundo Ball (2006), quando implantado de modo direto, desconsidera a necessidade de construção histórica gradual desses novos parâmetros, mudando o lócus da ação do ideal burocrático processual para centrar em uma perspectiva gerencialista, em dada medida, personalíssima. Ao explicar essa relação ele destaca que,

[...] o novo gerencialismo oferece um modelo de organização “centrado nas pessoas” que vê o sistema de controle burocrático como difícil de ser gerenciado, pouco produtivo para a eficiência e repressivo do “espírito empreendedor” de todos os empregados. Contra isso, é postulado que o sucesso competitivo pode ser alcançado pela restrição dos sistemas de controle (que é expressivamente denominado uma “estrutura livre-restrita”), pela motivação das pessoas a Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-Social produzir “qualidade” e pelo esforço em busca da “excelência” delas mesmas. Com essa abordagem, gerentes tornam-se líderes mais do que controladores, provendo as visões e inspirações que geram um compromisso coletivo da corporação em “ser a melhor”. (BALL, 2006, p. 13)

---

<sup>34</sup> HEELAS, P. and MORRIS, P. (1992). **The Values of the Enterprise culture: the moral debate**. London: Routledge.

<sup>35</sup> ROSE, N. (1992). **Governing the enterprising self**. In: HEELAS, P. and MORRIS, P. (orgs) *The Values of the Enterprise Culture*. London: Routledge.

Outro ponto destacado pelo autor é o da mudança do foco da qualidade, ela sai da esfera da instituição, dos conceitos construídos pelos gestores para o foco do cliente, como enfatiza Ball (2006, p. 13) ao citar Newman and Clarke<sup>36</sup> (1994, p.15) “Esse “novo” gerencialismo enfatiza uma atenção constante para com a “qualidade”, sendo próximo do consumidor e do valor de inovação.”.

Ball (2006) continua a discussão situando a educação e, especialmente, o novo papel do diretor de escola diante desse movimento histórico,

[...] na educação, o segmento dos diretores de escola é a principal “carreira” em que se dá a incorporação do novo gerencialismo, [...] Na mudança de concepção, o processo de reforma de relações e práticas da chefia também gera uma profunda mudança de valores e subjetividades das lideranças nas escolas (Ball<sup>37</sup>, 1997b). É importante, contudo, não ver essas mudanças simplesmente como localizadas “nas” lideranças ou “nas” escolas. Elas deveriam ser vistas como primeiramente localizadas na estrutura conceptual política criada pelo Ato Educacional de 1988 e pelos atos subseqüentes (e uma variedade de outras legislações mais gerais), que estabeleceu a infra-estrutura e os incentivos na forma de mercado e introduziu a “direção” das possibilidades de financiamento e responsabilização (*accountability*) relacionadas com a performance. (BALL, 2006, p. 13)

Podemos aferir que a transformação ocorre não somente no campo das ideias, ela carrega em si todo um conjunto de ações encadeadas com relação direta entre liderança, produtividade, responsabilização e sucesso, destacando que todos esses parâmetros, apesar de estarem presentes de maneira clara e objetiva nas Políticas Públicas para Educação no Brasil, estão carregados de subjetividade na medida em que sua condução tem por base o desempenho do gestor, a centralidade nessa figura e sua performance pessoal.

É exatamente sobre a ação personalíssima do gestor que repousa a descontinuidade dos princípios de gestão democrática participativa. Reside aqui o conflito primeiro da implantação desse princípio constitucional, o arcabouço institucional que aponta a gestão democrática como base das relações escolares é o mesmo que elege o diretor de escola como ente com ação personalíssima e

---

<sup>36</sup> NEWMAN, J. and CLARKE, J. (1994) **Going about our business'? The managerialization of public services**. In: Clarke, J.; Cochrane, A. and McLaughlin, E. (orgs) *Managing Social Policy*. London: Sage.

<sup>37</sup> BALL, S. J. (1997b) **Markets, equity and values in education**. In: WALFORD, G. and PRING, R. (orgs) *Affirming the Comprehensive Ideal*. London. Falmer Press.

atribuições intransferíveis como condutor (gestor autônomo?) do processo democrático-participativo escolar.

Esse processo de ruptura e redesenho não é simples, possui fragilidades próprias que, não raras vezes, limitam a mudança e incidem diretamente na gestão. Sobre essas fragilidades, completa o autor,

[...] O uso dos indicadores de performance, especificados em contratos entre comprador e provedor, e as intervenções continuadas do Estado em todas as práticas organizacionais tendem a encorajar a retenção de características organizacionais em “máquinas burocráticas” (Mintzberg<sup>38</sup>, 1983). [...] nem todas as organizações incorporam mudanças com igual boa vontade ou entusiasmo. [...] contrasta “mudança de colonização”, que envolve “a maioria das mudanças no núcleo cultural da organização”, com “mudança de reorientação”, que absorve a linguagem da reforma, mas não, sua substância. [...] em muitas organizações do setor público é possível identificar, conjuntamente em ação, “mensagens mescladas” no trabalho e práticas de antigas e novas formas de gerencialismo. [...] Configurações locais e regionais de provisão também diferem e essas variações e diferenças têm de ser balanceadas contra padrões e tendências gerais. [...] é importante não confundir o calor e o ruído da reforma e a retórica da marketização com a mudança “real” de estrutura e valores. De modo geral, a análise política necessita ser acompanhada por cuidadosa pesquisa regional, local e organizacional se nos dispomos a entender os graus de “aplicação” e de “espaço de manobra” envolvidos na tradução das políticas nas práticas ou na diferencial “trapaça” das disciplinas da reforma. (BALL, 2006, p. 16)

Clarke<sup>39</sup> *et al* (1994) *apud* Ball (2006) completa a análise ressaltando a imperiosa necessidade de mais que uma transição gradual, ou mesmo substituição total, ocorra uma transformação estrutural nos conceitos de profissionalismo-burocrático próprios do Estado,

[...] tem se tornado crescentemente aparente que com a reestruturação do Estado, o profissionalismo-burocrático não pode simplesmente ser dispensado. Ainda que departamentos reorganizados e agências requisitem fornecedores de serviços com habilidades particulares, orientações de serviços e compromissos (...) o que está em ação não é a erradicação do profissionalismo-burocrático, mas o grau com que grupamentos relevantes de habilidades e valores podem ser subordinados a e acomodados em

<sup>38</sup> MINTZBERG, H. (1983). **Structure in Fives: designing effective organisations** (Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall).

<sup>39</sup> CLARKE, J.; COCHRANE, A. and McLAUGHLIN, E. (1994) **Mission accomplished or unfinished business? The impact of managerialization**. In: CLARKE, J.; COCHRANE, A. and McLAUGHLIN, E. (orgs) *Managing Social Policy*. London: Sage.

uma nova lógica política e organizacional incorporada no gerencialismo. (CLARKE *et al*, 1994, p. 233)

A perspectiva histórica do conceito de Políticas Públicas no universo da Educação Brasileira, em especial no que tange aos processos de gestão escolar, nos remete a uma nova discussão sobre o dinamismo de uma política pública em sua implantação. Esse não é um conceito simples, auto-executável de natureza vertical, seu sucesso depende que se observe uma série de articulações. É nesse sentido, antes de tudo, um conjunto estruturado de ações que se integram, como destaca Apple (1996) *apud* Ball (2006)

Há um mundo de diferença (sem nenhum jogo de palavras) entre enfatizar o local, o contingente e a não-correspondência e a ignorância de toda determinação ou de todas as relações estruturais entre as práticas. Muito frequentemente, questões importantes em torno do Estado e da formação social são simplesmente abandonadas e o difícil problema de pensar simultaneamente sobre a especificidade de diferentes práticas e as formas de unidade articulada que elas constituem é assumido como inexistente, como se nada existisse em formas estruturadas (APPLE, 1996<sup>40</sup>, p.141 *apud* BALL, 2006, p.26).

Mainardes (2008) ao citar Power<sup>41</sup> (2006), aponta para a preocupação de uma leitura que considere o diálogo entre os processos micro-políticos e macro-políticos sob pena de uma análise limitada tão somente a um dos contextos,

[...] as contribuições de Power (2006) referem-se, mais especificamente, à necessidade de considerar tanto os processos micro-políticos (detalhe) quanto o contexto mais amplo (questões macroestruturais), uma vez que uma abordagem apenas centrada no Estado (abordagem estado cêntrica) ou somente no micro-contexto (contexto da prática), dificultaria uma análise mais aprofundada das políticas e seus resultados/efeitos. (MAINARDES, 2008, p. 17).

O autor ressalta a necessidade de uma leitura integrada do conceito de Políticas Públicas, para evitar uma compreensão simplista que poderia tão somente incidir na descrição de um conjunto de fatos, ou ainda, legitimar determinadas iniciativas sem uma leitura crítica correspondente,

<sup>40</sup> APPLE, M. (1996) **Power, meaning and identity: critical sociology of education in the United States**. British Journal of Sociology of Education, 17, 125-144

<sup>41</sup>POWER, s. **O detalhe e o macro-contexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais**. Olhar de professor, ponta grossa, v. 9, n.1, p. 11-30, jan-jun/2006. disponível em <<http://www.uepg.br/olhardeprofessor>>. Acesso em 02/10/2007.

[...] a importância de se buscar compreender as políticas de forma mais crítica e abrangente possível, evitando a realização de análises descritivas, descontextualizadas ou voltadas à mera legitimação de políticas. (MAINARDES, 2008, p. 18).

Mainardes (2008), com fito de pontuar sobre os processos de análise das Políticas Públicas sob uma perspectiva ampla e crítica indica que devem ser considerados os seguintes elementos:

a) Articulação entre global e local (perspectivas macro e micro): envolve o esforço de buscar analisar a totalidade das relações envolvidas nas políticas e suas múltiplas determinações. [...] b) Análise crítica: além de analisar a totalidade das relações envolvidas nas políticas, bem como nas contradições, uma análise crítica demanda um esforço em articular a pesquisa sobre uma política específica com o contexto socioeconômico-cultural mais amplo, bem como o conjunto de políticas implementadas. [...] c) Explicação de valores e concepções que fundamentam as análises: tendo em vista as considerações dos dois itens anteriores, consideramos que seria relevante refletir sobre as possíveis vantagens de explicitarmos os valores éticos e os princípios que fundamentam nossas análises políticas. (MAINARDES, 2008, p 23)

Stella Theodoulou<sup>42</sup> (1995) *apud* Condé (2006) arrola seis elementos importantes a serem considerados na compreensão clara desse conceito,

1 – distinguir entre o que o governo faz e suas intenções. A inatividade do governo é tão importante quanto sua atividade; 2 – políticas públicas envolvem (idealmente) todos os níveis do governo e não estão restritas aos atores formais do próprio governo; 3 – políticas públicas se difundem fortemente, não estando limitadas unicamente à legislação, ordens do Executivo, regras e/ou regulamentos; 4 – têm um curso intencional da ação quando vêm acompanhadas de metas finais e objetivos a seguir; 5 – distintas entre longo e curto prazo, envolvendo diferentes etapas: decisão, formulação, implementação; avaliação; 6 – políticas públicas não são divorciadas da política (*politics*) e do ambiente onde elas se implantam. (THEODOULOU;CAHN, 1995, p. 2 *apud* CONDÉ, 2006, p. 79).

Condé (2006) em sua análise amplia a discussão traçando um paralelo direto entre as Políticas Públicas e sua aplicação no mundo real, considerando não somente sua motivação, justificativa ou sistemática de acompanhamento e

---

<sup>42</sup> THEODOULOU, Stella & CAHN, Matthew. (1995). **Public Policy** – The Essential Readings. New Jersey. Prentice Hall.

avaliação, mas identificando os traços que assume no momento de ser implantada, desenvolvida e aplicada,

[...] a análise das políticas pode ser vista como campo não obrigatoriamente ligado à avaliação, que, por sua vez e no mundo real, pode ser aplicada sem o campo teórico da análise, apenas referenciando-se aos critérios meramente quantitativos. É indispensável dizer da necessidade óbvia em se estreitar laços entre análise e avaliação. Por outro lado, questões da vida real envolvem o escopo de acompanhamento: falamos de políticas e/ou programas e/ou projetos? São graus decrescentes de abrangência, com suas dificuldades particulares. Há ainda a questão do próprio desenvolvimento das políticas: malgrado o fato de serem “públicas”, elas não são obrigatória ou exclusivamente estatais, podendo ser desenvolvidas por setores como as ONG’S ou mesmo setores privados, desde que não realizadas apenas na esfera privada das organizações (Draibe<sup>43</sup>, 2000). Mas, independente desse fato, o Estado ainda é o grande promotor das iniciativas. (CONDÉ, 2006, p. 88).

O autor reforça ainda essa relação direta com a realidade quando destaca que elas – Políticas Públicas – não “surgem sem que um problema geral seja reconhecido” (CONDÉ, 2006, p.88), ou seja, sua motivação tem como fundamento uma questão prática que incide no campo dos direitos e/ou deveres instituídos e, segundo o prisma estrutural já pontuado, possui um ciclo próprio de existência, conforme representado na figura 23.

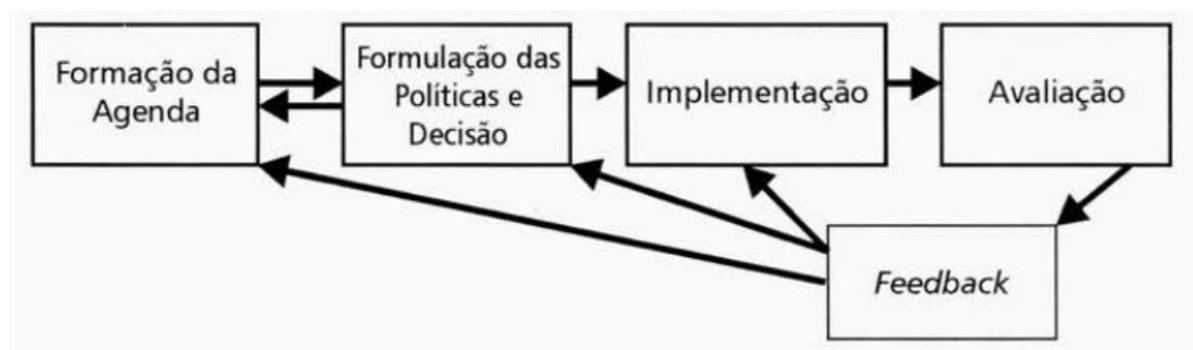


Figura 23 - Esquema Geral do Processo das Políticas  
Fonte: Condé (2006, p. 89).

O ciclo apresentado pelo autor traz entre seus apontamentos a preocupação em traçar um paralelo entre o conceito da política e sua efetiva realização. A

<sup>43</sup> DRAIBE, Sônia Miriam. **Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas**, in Barreira, Maria Cecília Roxo Nobre e Carvalho, Maria do Carmo Brant de (orgs.), *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE-PUC-SP, 2001.

preocupação ideológica dialoga diretamente com a demanda concreta, com a preocupação pelo fazer, a política, nessa perspectiva, é de fato e de direito um espaço de realização concreta baseada em escolhas definidas por uma relação institucional de poder que tem por missão atender uma demanda específica, estando aí agregadas as formas de avaliação, controle e, eventuais redesenhos.

Em linhas gerais podemos caracterizar assim cada ação do ciclo apresentado:

1. Formação da agenda: momento de identificação concreta da demanda onde atores diversos – institucionais ou não – debatem a temática e definem o objeto da política, é um espaço eminentemente de disputa de poder;
2. Formulação das Políticas e Decisão: esse é um espaço de diálogo direto sobre a formação da agenda, e retroalimenta esse momento inicial, sendo passível assim de influenciar em eventuais alterações na própria agenda. É o momento de escolhas dos atos, das decisões e seus respectivos responsáveis, da definição dos espaços e formas possíveis de consecução;
3. Implementação: é o momento de se colocar em prática o planejado, quando o planejamento ganha ares concretos e se realiza. Estão aqui incluídas questões relativas a investimento, atribuições, seleção da clientela e definição objetiva de responsabilidade institucional. Não raras vezes o processo de implementação revela desafios que incidem diretamente em processos de adequação/redesenho da própria política;
4. Avaliação: possui basicamente dois movimentos interdependentes e complementares, o primeiro está ligado a escolha dos indicadores que irão mensurar a eficiência, eficácia e efetividade da política, sejam eles parâmetros qualitativos ou quantitativos, o segundo momento é o da avaliação em si, o qual tem um caráter processual próprio, representado no esquema na forma de feedback e, por sua própria natureza tem a prerrogativa de interferir nos demais movimentos.

A compreensão do conceito de políticas públicas, sua construção histórica, seu desenho operacional lógico baseado em demandas concretas e seu ciclo de consecução, permite mais do que uma análise crítica, subsidia a realização de um diálogo entre o ente institucional que é o Estado, as demandas sociais a que ele

deve servir e a percepção da ingerência política nas relações existentes entre esses dois atores. Compreender o dinamismo dessa relação auxilia no desenvolvimento de instrumentos e ações que tem por meta propor políticas públicas que estejam mais próximas o possível dos fins a que se propõem atender, sem incorrer no risco de se tornarem instrumentos burocráticos criados em razão de interesses particulares ou de pequenos nichos sociais.

## 2.2 Metodologia

A investigação realizada no contexto da presente dissertação de mestrado teve como recorte de estudos a análise do modelo de Gestão Democrática e Participativa no âmbito da SEEDUC/RJ. Focada no diálogo entre os processos gestores nos níveis macro e micro, tem como objeto específico de estudo a identificação das ações institucionais de aplicação das políticas de gestão escolar, sua relação direta com os espaços decisórios, bem como eventuais movimentos de descontinuidade e decorrente transposições do modelo democrático processual para ações focadas em ações e iniciativas individuais.

A perspectiva de trabalho escolhida centra-se em processos gestores reais, já implantados no espaço de uma Rede Pública de Ensino, considerando como base de discussão referencial sua consecução nos níveis estratégico, tático e operacional, buscando assim compreender e, intervir, num movimento dinâmico em constante transformações, que em face das demandas tem eco direto na proposta de trabalho definida para o Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública o qual propõe<sup>44</sup>,

[...] um conjunto de temas de estudo e objetos de investigação empírica cujo móvel é a produção de conhecimento e a formação de profissionais para a reforma da educação pública brasileira. Para isso, apoia-se na associação de programas de pós-graduação acadêmicos com equipes multidisciplinares, um centro de pesquisa, tecnologia e apoio ao desenvolvimento da gestão da educação pública, e com os sistemas estaduais e municipais de educação

---

<sup>44</sup>Informação obtida na página oficial do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Avaliação da Educação Pública – PPGP disponível em <<http://www.mestrado.caedufjf.net/mestrado/inicio.faces>> com acesso em 22 de julho de 2013.

básica, na perspectiva de se construírem pontes mais efetivas entre a produção científica e os padrões, processos e tecnologias de gestão. (CAED, 2013).

Perspectiva essa intimamente ligada a prática profissional própria dos processos e procedimentos de inspeção escolar, a qual tem como atribuição o gerenciamento de processos regulares de acompanhamento e avaliação das instituições escolares que integram o Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, com enfoque especial nos processos gestores das unidades escolares estaduais. Os processos de acompanhamento e avaliação, centrados essencialmente nos marcos regulatórios em vigor e atos administrativos legítimos, tem como rotina de trabalho promover ações de *compliance* e conformidade, preferencialmente, na forma de orientação e com atos de natureza preventiva, atuando ainda, sempre que necessário, sob a forma de intervenção orientada.

Nesse sentido, foi adotada como modelo de trabalho a pesquisa qualitativa, mediada por processos de observação e participação. Sobre a pesquisa qualitativa explicam Bogdan e Biklen (1994),

[...] em educação a investigação qualitativa é frequentemente designada por naturalista, porque o investigador frequenta os locais em que naturalmente se verificam os fenômenos nos quais está interessado, incidindo os dados recolhidos nos comportamentos naturais das pessoas". (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 17)

Os autores continuam a discussão identificando as características principais desse modelo de pesquisa,

[...] o enfoque nos contextos naturais como fontes diretas de dados, sem nunca dissociar as palavras ou gestos desse mesmo contexto; - a importância concedida à descrição e interpretação de situações e processos em vez da testagem de hipóteses e teorias; - a prioridade cedida aos processos em detrimento dos resultados ou produtos, preocupando-se, mormente com a documentação, privilegiando o estudo da mudança e suas repercussões nas atividades, processos e interações entre participantes, dentro do contexto natural em que ocorre a investigação;- o fato de esta privilegiar o raciocínio indutivo, construindo as abstrações e fazendo a sua análise somente à medida que os dados vão sendo recolhidos ; - a recolha de dados, além da descrição, inclui as interpretações dos pontos de vista dos sujeitos estudados, interpreta as representações que os atores têm acerca da realidade vivida, isto é, o significado que atribuem às suas próprias experiências. (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 47-51).

A essa perspectiva interativa de pesquisa, com inserção no campo por meio das ações profissionais regulares, em que “o pesquisador é o instrumento principal, não se concebendo mais a ideia da sua neutralidade” (BOGDAN e BIKLEN, 1994, p. 47-51), agregam-se as ideias de Afonso (2005) ao salientar que as pesquisas qualitativas em educação,

[...] privilegiam a compreensão das estruturas sociais e organizacionais, a construção dos contextos de ação e das ordens locais, a caracterização das relações de poder, as lógicas de ação, as culturas organizacionais e profissionais, e as construções identitárias. (AFONSO, 2005, p. 9).

Para desenvolver a presente pesquisa segundo os parâmetros qualitativos já elencados, adota-se como estratégia de trabalho o estudo de caso. Para Yin (2005, p. 32), “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real”. Bressan (2000) explica a metodologia a partir da compilação de conceitos que a descrevem a partir do entendimento deste como ferramenta descritiva de contextos reais,

[...] o Método do Estudo de Caso “... não é uma técnica específica. É um meio de organizar dados sociais preservando o caráter unitário do objeto social estudado” (GOODE & HATT, 1969, p.422). De outra forma, TULL (1976, p 323) afirma que “um estudo de caso refere-se a uma análise intensiva de uma situação particular” e BONOMA (1985, p. 203) coloca que o “estudo de caso é uma descrição de uma situação gerencial. (apud BRESSAN, 2000, p. 140).

Ponte (2006) acrescenta ainda que estudo de caso,

É uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir a que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenômeno de interesse. (Ponte, 2006:2)

No que tange a ação em si do pesquisador no contexto deste trabalho, a mesma pode ser caracterizada sob o paradigma da investigação-ação. Mion e Angotti (2005) ao tratar deste conceito recorrem aos trabalhos de Carr e Kemmis<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> CARR, W.; KEMMIS, S. **Teoría crítica de la enseñanza: investigación-acción en la formación del profesorado**. Barcelona: Martinez Roca, 1988.

(1988). Para explicá-lo, segundo os autores, ela representa “esta dupla dialética do teórico e do prático por um lado, e do indivíduo e da sociedade por outro, se fará no núcleo da investigação-ação como processo participativo e colaborativo de auto-reflexão” (CARR; KEMMIS, 1988, p. 195).

Carr e Kemmis (1988) *apud* Mion e Angotti (2005) destacam ainda que,

[...] a investigação-ação é uma forma de indagação auto-reflexiva levada adiante pelos participantes nas situações com o objetivo de melhorar a racionalidade e o juízo de suas próprias práticas, sua compreensão sobre as mesmas e a situação em que as mesmas são realizadas. (CARR; KEMMIS, 1988, p. 174)

Mion e Angotti (2005) explicam esse conceito destacando seu caráter racional, bem como sua missão em sistematizar conhecimento novo a partir da prática,

[...] a investigação-ação permite-nos justificar racionalmente nosso trabalho educacional para as outras pessoas, uma vez que foram efetuados registros de toda mudança ocorrida, de modo que essas provas concretas e as reflexões críticas que fazemos, nos auxiliem a elaborar uma argumentação forte, comprovada e examinada em favor de nossa prática. As argumentações que fazemos – a partir da interpretação da nossa prática, feita à luz das teorias-guia, núcleo firme do programa de investigação – passam a ser novos referenciais teóricos, pois tais práticas foram sistematizadas, registradas e legitimadas, cabendo-lhes um rigor científico. (MION; ANGOTTI, 2005, p. 175)

A organização desses princípios como parâmetros de realização da pesquisa elege como processo operacional de trabalho o levantamento e análise documental e bibliográfico, a observação participante e a aplicação de questionário.

O levantamento bibliográfico, ou análise da literatura, bem como a análise documental, teve como foco a reunião e análise de fontes primárias e secundárias em torno da temática de estudo, tanto no que tange a leituras específicas sobre o objeto da pesquisa, quanto de áreas afetas ou complementares. Luna<sup>46</sup> (1997) *apud* Moresi (2003) destaca que a análise da literatura pode ser realizada em um trabalho de pesquisa de acordo com os seguintes objetivos:

---

<sup>46</sup>LUNA, Sergio Vasconcelos de. **Planejamento de pesquisa: uma introdução**. São Paulo: EDUC, 1997.

[...] determinação do “estado da arte”: o pesquisador procura mostrar através da literatura já publicada o que já sabe sobre o tema, quais as lacunas existentes e onde se encontram os principais entraves teóricos ou metodológicos;- revisão teórica: você insere o problema de pesquisa dentro de um quadro de referência teórica para explicá-lo. Geralmente acontece quando o problema em estudo é gerado por uma teoria, ou quando não é gerado ou explicado por uma teoria particular, mas por várias;- revisão empírica: você procura explicar como o problema vem sendo pesquisado do ponto de vista metodológico procurando responder: quais os procedimentos normalmente empregados no estudo desse problema? Que fatores vêm afetando os resultados? Que propostas têm sido feitas para explicá-los ou controlá-los? Que procedimentos vêm sendo empregados para analisar os resultados? Há relatos de manutenção e generalização dos resultados obtidos? De que elas dependem?;- revisão histórica: você busca recuperar a evolução de um conceito, tema, abordagem ou outros aspectos fazendo a inserção dessa evolução dentro de um quadro teórico de referência que explique os fatores determinantes e as implicações das mudanças. (LUNA, 1997 apud MORESI, 2003, p. 35)

Essas fontes, de acordo com sua natureza, são primárias ou secundárias, conforme define Silva *et al* (2009),

As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador (a) que analisa. Por fontes secundárias compreende-se a pesquisa de dados de segunda mão (OLIVEIRA<sup>47</sup>, 2007), ou seja, informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico, o chamado estado da arte do conhecimento. (SILVA *et al*, 2009, p. 6)

Os autores complementam a discussão destacando as principais características de cada tipo de pesquisa – documental ou bibliográfica – seus espaços e cuidados a serem observados pelo pesquisador,

A pesquisa documental é muito próxima da pesquisa bibliográfica. O elemento diferenciador está na natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica remete para as contribuições de diferentes autores sobre o tema, atentando para as fontes secundárias, enquanto a pesquisa documental recorre a materiais que ainda não receberam tratamento analítico, ou seja, as fontes primárias. Essa é a principal diferença entre a pesquisa documental e pesquisa bibliográfica. (SILVA *et al*, 2009, p. 6)

---

<sup>47</sup> OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

A presente pesquisa, por sua característica e objetivo, teve como viés de trabalho um caráter qualitativo, de diálogo direto entre o pesquisador e o cenário de pesquisa, de dinamismo na construção do conhecimento por meio de ações interativas partilhadas. Essa escolha metodológica é definida como observação participante e, por Queiroz *et al* (2007), assim descrita,

A observação participante é uma das técnicas muito utilizada pelos pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa e consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação. (QUEIROZ *et al*, 2007, p. 278)

Os autores ao tratarem dos processos de interação próprios da observação participante destacam que,

Na observação participante, tem-se a oportunidade de unir o objeto ao seu contexto, contrapondo-se ao princípio de isolamento no qual fomos formados. Para Morin<sup>48</sup>, o conhecimento é pertinente quando se é capaz de dar significado ao seu contexto global, ver o conjunto *complexus*. Assim, a pesquisa participante que valoriza a interação social deve ser compreendida como o exercício de conhecimento de uma parte com o todo e vice-versa que produz linguagem, cultura, regras e assim o efeito é ao mesmo tempo a causa. Outro princípio importante na observação é integrar o observador à sua observação, e o conhecedor ao seu conhecimento. (QUEIROZ *et al*, 2007, p. 278)

Aos processos de integração e participação como metodologia de pesquisa somou-se a aplicação de questionário – Apêndice I – como instrumento de coleta de dados junto aos grupos e, ferramenta específica que subsidia as discussões.

O questionário foi aplicado junto às equipes de gestão das unidades escolares públicas estaduais das Regiões Baixadas Litorâneas e Centro-Sul, com foco, exclusivo, nas ações e percepções dos diretores gerais e adjuntos dessas unidades escolares.

Para Gil (1999, p.128), esse instrumento pode ser definido “como a técnica de investigação composta por um número mais ou menos elevado de questões apresentadas por escrito às pessoas, tendo por objetivo o conhecimento de opiniões, crenças, sentimentos, interesses, expectativas, situações vivenciadas etc.”,

---

<sup>48</sup> Morin E. **Complexidade e ética da solidariedade**. In: Castro G, Carvalho EA, Almeida MC. Ensaio da complexidade. Porto Alegre (RS): Sulina; 1997

Marconi e Lakatos (1999, p. 100) ao tratarem desse instrumento lembram que “junto com o questionário deve-se enviar uma nota ou carta explicando a natureza da pesquisa, sua importância e a necessidade de obter respostas, tentando despertar o interesse do recebedor para que ele preencha e devolva o questionário dentro de um prazo razoável.”

Para a construção do questionário foi adotado como modelo as questões fechadas, ou de múltipla escolha, sobre essa opção Chagas (2000) ao citar os estudos de Mattar<sup>49</sup> (1994) destaca que,

[...] são as seguintes as principais vantagens e desvantagens das questões de múltipla escolha: **Vantagens.** Facilidade de aplicação, processo e análise;. Facilidade e rapidez no ato de responder; . Apresentam pouca possibilidade de erros; . Diferentemente das dicotômicas, trabalham com diversas alternativas. **Desvantagens.** Exigem muito cuidado e tempo de preparação para garantir que todas as opções de respostas sejam oferecidas;. Se alguma alternativa importante não foi previamente incluída, fortes vieses podem ocorrer, mesmo quando esteja sendo oferecida a alternativa "Outros. Quais?";. O respondente pode ser influenciado pelas alternativas apresentadas. (CHAGAS, 2000, s/p)

A dinâmica de construção do conhecimento a partir da soma dos referenciais e fontes discutidos, onde o diálogo entre as premissas teóricas e as bases empíricas com fito de delinear e discutir um recorte específico da realidade, criou um movimento de retração em direção ao objeto de pesquisa e de ampliação em direção ao conhecimento (re)construído, é assim desenhado por Cinara Rosenfield apud Strehl (2008, p.9):

---

<sup>49</sup> MATTAR, F. N. **Pesquisa de marketing: metodologia, planejamento, execução e análise**, 2a. ed. São Paulo: Atlas, 1994, 2v., v.2.

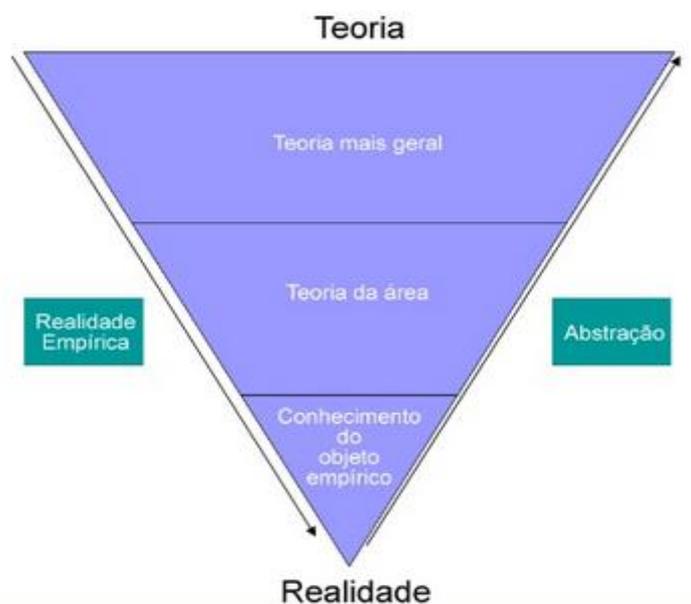


Figura 24 - Pirâmide de Construção do Conhecimento  
 Fonte: QUIVY e VAN CAMPENHOUDT<sup>50</sup>, adaptação de Cinara Rosenfield apud Strehl<sup>51</sup> (2008)

A figura 24 descreve o movimento proposto pela presente pesquisa em sua consecução, onde a partir da soma das ações e instrumentos descritos neste tópico pretende promover um diálogo interativo entre as premissas teóricas e o contexto empírico de modo a perseguir a compreensão do conceito da gestão democrática participativa no contexto da Rede Pública Estadual de Ensino do Estado do Rio de Janeiro, bem como propor ações de redesenho da mesma segundo os objetivos propostos.

### 2.2.1 Recorte

A presente pesquisa teve como espaço de estudo a Gestão Democrática e Participativa no âmbito da Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro, considerando para tanto um diálogo estabelecido entre aspectos conceituais e a realidade concreta desse princípio no cotidiano da gestão escolar.

<sup>50</sup> QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHOUDT, Luc. **Manual de investigação em ciências sociais**. 3. Ed. Lisboa: Gradiva, 1995

<sup>51</sup> STREHL, Letícia. **A pesquisa bibliográfica como procedimento de investigação**. Em dia com a pesquisa – PPGCOM, 2008. UFRGS. Apresentação em PPT, disponível em <<http://www.slideshare.net/leticia.strehl/pesquisa-bibliografica-presentation>> com acesso em 02 de setembro de 2013.

A primeira análise baseou-se no conjunto de marcos regulatórios e atos administrativos legítimos que tratam da definição e implantação das Políticas Públicas de Gestão Democrática e Participativa nas unidades escolares.

A análise documental partiu das premissas constitucionais e a legislação federal decorrente dessas mesmas premissas. O segundo espaço de análise foi a legislação estadual que trata da matéria, com destaque para as Leis do Sistema de Ensino e do Plano Estadual de Educação, neste momento ainda não se deram discussões relacionadas as premissas de caráter operacional. A leitura contextual fez alusão aos princípios gerais que devem coordenar as ações escolares, demandando assim, um terceiro momento de análise, onde são consideradas as normas próprias da Rede Pública Estadual de Educação. Foram assim identificados e analisados marcos regulatórios e atos administrativos que tem direta relação com os processos gestores, ou ainda, com as atribuições e correspondentes atos dos gestores escolares.

É exatamente no terceiro momento de análise documental que foi verificada, de maneira inequívoca, a descontinuidade do processo democrático e a adoção de uma perspectiva de responsabilização personalíssima, sobretudo no corpo das Resoluções e Portarias, documentos esses caracterizados muitas vezes como conjunto de procedimentos operacionais que, em seu texto, chegam ao detalhe do funcionamento da unidade escolar em sua minúcia e, incidem diretamente sobre os processos democráticos de gestão via de regra, os limitando, conforme já descrito na apresentação desses parâmetros no decorrer do capítulo 1.

No que tange ao diálogo com o universo concreto dos processos gestores, a pesquisa, a partir da aplicação de questionário, teve como espaço de discussão a rotina das equipes de gestão escolar, aqui representadas pelo conjunto dos diretores gerais e adjuntos em atuação nas Regiões Centro Sul e Baixada Litorânea. Dentre as 14 Regiões Administrativas da SEEDUC/RJ foram selecionadas como cenário de pesquisa as duas já citadas em razão de sua diversidade, somadas as mesmas abrangem 25 dos 92 municípios do Estado e 207 das 1.457 unidades escolares estaduais e, em sua composição, representam municípios com as principais realidades do Estado, indo de características metropolitanas, como no caso de Niterói, passando por um cenário urbano com grande densidade demográfica e severos problemas sócio-econômicos, como no caso de Seropédica e Itaguaí, estendendo por cidades de médio e pequeno porte com características serranas

como por exemplo Vassouras, Valença e Rio das Flores e, por fim, um cenário litorâneo com economia fortemente influenciada por ciclos turísticos, bem como pelo rente cenário posto pelo contexto da exploração petrolífera, como no caso de Araruama, Cabo Frio e Arraial do Cabo, como fica esclarecido na descrição que se segue de cada uma das regiões.

Antes da caracterização de cada uma das regiões, vale destacar que o desenho adotado pela SEEDUC/RJ possui uma configuração própria demandada em razão da disposição geográfica de suas unidades escolares, apesar de utilizar as mesmas denominações adotadas no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social – Lei nº 1.227/1987 – não existe correspondência geográfica entre ambos os conceitos.

A Região Centro Sul formada pelo conjunto de 103 unidades escolares estaduais e com sede no município de Vassouras, abrange os municípios de Areal, Barra do Piraí, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Itaguaí, Mendes, Miguel Pereira, Paracambi, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Rio das Flores, Sapucaia, Seropédica, Três Rios e Valença.

Essa região é marcada sob o ponto de vista socioeconômico por duas realidades muito distintas:

- a) A primeira é formada por um contexto social estável, com cidades de baixa e média densidade demográfica, pequenos índices de violência e economia baseada essencialmente em atividades agropecuárias e de turismo, a origem da maior parte dos municípios remonta ao passado cafeeiro do estado.
- b) A segunda realidade faz referência exclusiva, no contexto da Região Centro Sul, aos municípios de Paracambi, Itaguaí e Seropédica, estes integrantes da Baixada Fluminense, espaço geográfico que teve como formação histórica o ciclo da cana de açúcar, uma pequena inserção da cultura cafeeira e, nos últimos cem anos, seu crescimento foi promovido pela construção das vias férreas e rodoviárias recém, com destaque para as Rodovias Washington Luis e Presidente Dutra, o que incentivou a caracterização desse espaço social como periferia da Capital. Suas cidades ainda hoje preservam em relação a seu contingente populacional o status de cidades dormitório. De uma maneira geral é um espaço com

altos índices de urbanização e violência, onde convivem extremos, como no caso de Duque de Caxias que possui um dos maiores produtos internos brutos do país contraposto com os municípios de Belford Roxo e Japeri que figuram entre os menores IDH's do estado<sup>52</sup>.

Sobre a Região das Baixadas Litorâneas, assim como na Região Centro Sul, apesar de adotar a mesma identificação prevista no corpo da Lei nº 1.227/1987, sua configuração administrativa no âmbito da SEEDUC – RJ é diferente. Com sede no município de Niterói e formada pelos municípios de Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Iguaba Grande, Maricá, Rio Bonito, São Pedro da Aldeia e Saquarema possui um conjunto de 104 unidades escolares públicas estaduais.

Esse espaço administrativo é composto basicamente por duas grandes realidades. A referente ao município de Niterói, cujo contexto em síntese foi assim definido em pesquisa realizada pela Fundação Getúlio Vargas em 2011,

[...] o município é um dos líderes nacionais em renda média por habitante e em qualidade de vida - tem o terceiro melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, atrás de São Caetano e Águas de São Pedro, em São Paulo. Agora, pesquisa recente da Fundação Getúlio Vargas (FGV) traz um dado novo: Niterói também é o município brasileiro com maior parcela da população na classe A, a elite econômica: 30,7% da população está na faixa de renda domiciliar mensal acima de R\$ 6.745, deixando para trás Florianópolis, Vitória, São Caetano do Sul, Porto Alegre, Brasília e Santos. Consideradas as classes A e B (renda domiciliar entre R\$ 5.174 e R\$ 6.745), Niterói continua em primeiro no ranking, com 42,9% das pessoas nesse estrato econômico. (D'ERCOLE, 2011, s/p.)

Contraponto dessa realidade é o contexto vivido pelos demais municípios integrantes desta região, os quais são caracterizados por baixas taxas de urbanização e economia baseadas na exploração de sal, pesca e turismo. Com um grande aumento populacional nos últimos anos, esse conjunto de municípios situados entre a realidade metropolitana de Niterói e São Gonçalo e o crescimento desordenado da Região do Petróleo, oscila entre uma realidade de cidades

---

52 Fonte: GANDRA, Alana. **Programa de inclusão social beneficia município com pior IDH do RJ**. Agência Brasil, 04 de junho de 2011, disponível em <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2011-06-04/programa-de-inclusao-social-beneficia-municipio-com-pior-idh-do-rj>> com acesso em 23 de junho de 2013.

dormitório, regiões rurais e movimentos econômicos sazonais baseados nos ciclos turísticos<sup>53</sup>.

A soma do contexto das duas regiões representa, em linhas gerais, um retrato muito próximo da realidade fluminense, na medida em que estarão representadas as realidades metropolitanas, interioranas e litorâneas, as quais podem ser elencadas como os grandes contextos sociais do Estado do Rio de Janeiro.

### 2.3 Análise da Pesquisa

Os movimentos recentes de universalização da Educação Básica, descentralização/democratização dos processos gestores das escolas públicas, e redesenhos das políticas públicas, baseados nos princípios de autonomia relativa e participação, têm criado uma demanda específica relacionada ao papel dos gestores escolares. Movimentos esses que buscam transformar modelos burocráticos baseados em ações centralizadas de controle, em ações dinâmicas de integração organizadas ao redor do ideal de liderança. Como consequência direta desse processo tem sido posto como um dos grandes desafios da atualidade, no que diz respeito ao universo educacional brasileiro, a formação dos gestores escolares.

Machado (2000), ao tratar do tema não o circunscreve ao contexto imediato da escola pública, ao contrário, alerta para o papel agora desempenhado pela escola e, conseqüentemente por suas equipes e lideranças, no protagonismo da Educação Nacional,

[...] seria omissão deixar de pontuar, no contexto da formação de gestores, o que já é de amplo conhecimento da sociedade e dos educadores brasileiros: a consideração do contexto dos avanços da gestão escolar no Brasil, desde a Constituição de 1988. Esse movimento foi seguido dos processos de escolha de dirigentes, da constituição dos conselhos escolares e do desenvolvimento de várias experiências bem-sucedidas. Entretanto, parece ser necessária uma ação determinada por outra via: a do desenvolvimento das competências das equipes e lideranças escolares como política capaz de auxiliar a escola pública no cumprimento das incumbências já estabelecidas na LDBEN, no capítulo que trata da organização da educação, onde a escola aparece, pela primeira vez, como um dos

---

<sup>53</sup> Fonte: CEPERJ - [http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info\\_territorios/divis\\_regional.html](http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/info_territorios/divis_regional.html)

protagonistas da educação nacional, ao lado da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. (MACHADO, 2000, p. 111).

Neste aspecto o gestor, bem como todo contexto escolar, assumem a partir da Constituição de 1988 e, especialmente, da sua regulamentação em 1996 com o advento da Lei de Diretrizes e Bases da Educação nacional, uma demanda por modernização nos processos gestores e na ação em si das direções das unidades escolares. A legislação em vigor a partir de 1996, mesmo carecendo ainda naquele momento de regulamentação local por parte dos Sistemas de Ensino e Redes Públicas Escolares, já trazia premissas e dispositivos de eficácia plena<sup>54</sup> que alteravam as relações no cotidiano escolar. A gestão agora não mais se caracterizava unicamente como espaço pedagógico legítimo, o diretor passa nesse momento a ser diretamente responsável por questões relacionadas à infraestrutura, gestão de recursos econômicos, pessoas e o estabelecimento de instrumentos concretos de relacionamento com a comunidade.

Dessa forma, surgem novas funções por parte das equipes escolares, em especial de seus gestores. A pesquisa **Práticas de Seleção e Capacitação de Diretores Escolares**, coordenada por Heloisa Lück (FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 2011) sugere que seja desenvolvido pelos gestores diante desse novo contexto um conjunto específico de competências, a saber: competências de resultado, planejamento, liderança, pedagógicas e administrativas (FUNDAÇÃO VICTOR CIVITA, 2011).

A demanda pelo desenvolvimento de novas e específicas competências e habilidades por parte dos gestores escolares e suas equipes encontra ainda eco tanto no Plano Nacional de Educação (PDE), quanto no Plano Estadual de Educação Fluminense. Ambos os documentos ressaltam a necessidade de redesenho de um processo gestor descentralizado, margeado pela democracia, autonomia e efetiva participação de todos os entes com interesse legítimo no contexto escolar. Partindo da premissa que a educação é responsabilidade do Estado, da família e da sociedade, a gestão passa aqui a ser encarada como uma maneira de afirmar uma nova cultura escolar, ancorada em modelos organizacionais

---

<sup>54</sup>Para José Afonso da Silva (1998) normas de eficácia plena “São as normas que têm aplicação imediata, independentemente de regulamentação posterior, não estando passíveis de terem os seus efeitos restringidos posteriormente.” (SILVA, 1998, p.262)

que incorporem estratégias de descentralização, autonomia e liderança no âmbito da escola.

O objetivo desta seção é descrever as experiências dos gestores escolares, das regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas do Estado do Rio de Janeiro, considerando como os processos gestores ocorrem nas unidades escolares desses locais, identificando através das variáveis descritas abaixo, os pontos relevantes, as fragilidades e os desafios existentes para a efetiva implantação de um modelo de gestão democrática participativa no universo escolar fluminense.

Assim, a pesquisa cujos resultados estão aqui relatados, teve por meta redesenhar os procedimentos de gestão baseados nas experiências e vivências dos diretores escolares entrevistados, e avaliar a eficácia das políticas de gestão democrática da seguinte maneira: a) traçando o perfil desse gestor; b) apontando a existência ou não da divisão racional de tarefas e responsabilidades; c) pontuando se o contexto de trabalho associa-se às políticas da SEEDUC/RJ.

### 2.3.1 Perfil dos Gestores entrevistados

Historicamente, o gestor/diretor escolar tem sido o principal articulador na construção e condução dos processos educacionais. Independente do viés que as políticas públicas na área educacional assumam, esse ator tem sido responsável direto pela articulação entre as demandas locais, a dinâmica regional, as metas sistêmicas e os objetivos gerais da educação nacional. O sucesso ou insucesso dos espaços em que atua tem relação direta com a forma como desempenha seu papel. Portanto, é essencial conhecermos o perfil desse gestor, a forma como atua, as leituras que faz das políticas públicas onde está inserido, sua formação e maneira de acesso ao cargo.

Na pesquisa *Perfil dos diretores de escola da rede pública*, realizada pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (Ibope), sob encomenda da Fundação Victor Civita (FVC), realizada junto a uma amostra de 400 entrevistas telefônicas, teve como público-alvo gestores escolares das redes de ensino municipais e estaduais das principais capitais brasileiras. Observamos que a respeito da formação acadêmica desses gestores, pode-se verificar que Pedagogia é o mais recorrente. Com relação às trajetórias percorridas pelos entrevistados para assumir o cargo: a maior proporção dos entrevistados foi diretamente eleita (45%),

seguida por aqueles aprovados em processos seletivos (25%) e, finalmente, por indicação ou nomeação (21%). Os gestores escolares entrevistados para o estudo têm, em média, 7,9 anos de experiência no cargo.<sup>55</sup> A pesquisa conclui que os diretores passam muito tempo cuidando de tarefas administrativas - e pouco tempo com questões pedagógicas.<sup>56</sup>

A seguir iremos apresentar os dados coletados em nossa pesquisa no que se refere especificamente ao perfil dos gestores entrevistados. Foram realizadas 85 entrevistas na região Centro Sul e 112 entrevistas nas Baixadas Litorâneas.

Tabela 2 - Formas de acesso ao cargo

		Indicação	Eleição	Processo Seletivo	Mais de uma resposta	Não respondeu	Total
Regiões	Centro Sul	19,8%	18,3%	4,6%	0,0 %	0,5%	43,1%
	Baixadas Litorâneas	36,5%	12,2%	7,1%	1,0%	0,0 %	56,9%
Total		56,3%	30,5%	11,7%	1,0%	0,5%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

A tabela 2 demonstra que na região Centro Sul, há um equilíbrio com relação à forma de acesso ao cargo de direção das escolas. Onde 19,8% dos entrevistados disseram terem sido selecionados através da Indicação, enquanto 18,3% afirmam ter participado do processo eleitoral. Já no que se refere às Baixadas Litorâneas, 36,5% dos entrevistados apontam a Indicação como forma de ingresso na direção escolar e apenas 12, 2% por meio de eleição. Já o processo seletivo, modelo recente baseado no princípio da meritocracia e inaugurado no ano de 2010 foi responsável por 11,7% das seleções.

Podemos verificar que mais da metade das equipes de gestão tiveram seu acesso à função por meio de processos de indicação político-institucional que margearam por décadas a Rede Pública Fluminense. Indicações essas que não respondiam a nenhuma lógica institucional própria, de cunho subjetivo estavam ligadas, via de regra, a políticas de governo locais e com interveniência direta de entes externos à própria SEEDUC/RJ.

<sup>55</sup>Dados disponíveis em: <http://www.fvc.org.br/estudos-e-pesquisas/avulsas/estudos1-5-gestao-escolar-escolas.shtml?page=1>. Acesso em 20 de junho de 2013.

<sup>56</sup> Informação disponível em: <http://revistaescola.abril.com.br/gestao-escolar/diretor/faz-pensa-gestor-escolar-507667.shtml>. Acesso em 20 de junho de 2013.

Com relação à formação pedagógica observamos o predomínio da Licenciatura nas Baixadas Litorâneas e um equilíbrio entre Licenciatura e Normal Superior na região Centro Sul.

Houve também um equilíbrio no que diz respeito ao período na função de gestor. No aspecto geral, 29,4% possuem de 2 a 5 anos como diretor, e 25,9% mais de 5 anos, possuindo até 10 anos na função:

Tabela 3 – Período na função

Regiões	Até 2 anos	Mais de 2 a 5 anos	Mais de 5 e até 10 anos	Mais de 10 anos	Mais de uma resposta	Não respondeu	Total
Centro Sul	6,1%	13,7%	12,2%	9,6%	1,0%	0,5%	43,1%
Baixas Litorâneas	15,2%	15,7%	13,7%	11,7%	0,0 %	0,5%	56,9%
<b>Total</b>	<b>21,3%</b>	<b>29,4%</b>	<b>25,9%</b>	<b>21,3%</b>	<b>1,0%</b>	<b>1,0%</b>	<b>100,0 %</b>

Fonte: Pesquisa própria

Notamos ainda que o cargo de gestor é ocupado por aqueles que possuem mais de 10 anos de experiência com o magistério, conforme podemos constatar a partir da tabela 4, a seguir:

Tabela 4 - Tempo de Magistério

Regiões	Até 03 anos	Mais de 03 anos até 10 anos	Mais de 10 anos	Não respondeu	Totais
Centro Sul	0,5%	1,0%	41,1%	0,5%	43,1%
Baixas Litorâneas	0,5%	3,0%	52,3%	1,0%	56,9%
<b>Total</b>	<b>1,0%</b>	<b>4,1%</b>	<b>93,4%</b>	<b>1,5%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Pesquisa própria

Com relação à matrícula funcional, apesar de haver uma minoria com acúmulo de cargo, a maior parte dos entrevistados concentra seu cargo em Docente II (professor das séries iniciais que tem como pré-requisito de acesso o Curso Normal), foram 28,4% na região Centro Sul e 39,6% nas Baixadas Litorâneas.

Sobre a atuação do gestor no contexto da gestão democrática participativa, vale destacar os estudos de Thelma Polon (2011), na qual a autora, a partir de uma pesquisa realizada com 68 gestores das escolas integrantes da Rede Municipal de Ensino da Cidade do Rio de Janeiro, identificou três perfis de gestores escolares; a)

uma liderança Pedagógica; b) uma liderança Relacional e c) uma liderança Organizacional.

A definição desses perfis não se deu por declaração de afinidade com a questão, mas sim em razão direta de quanto tempo os gestores dedicam a cada tipo de processo, ou seja, a classificação adotada está diretamente ligada à quanto tempo e esforço gerencial os tipos de ação demandam no cotidiano profissional desses gestores, como é descrito na tabela 4, onde os gestores declaram qual é seu perfil segundo sua atuação na instituição, não necessariamente em relação a suas escolhas ou afinidades profissionais, mas sim em razão direta de seu cotidiano profissional.

Tabela 5 – Perfil da atuação do gestor

Regiões	Perfil Pedagógico	Perfil Relacional	Perfil Organizacional	Mais de uma resposta	Totais
Centro Sul	6,6%	10,2%	20,3%	6,1%	43,1%
Baixadas Litorâneas	12,2%	12,7%	20,3%	11,7%	56,9%
Total	18,8%	22,8%	40,6%	17,8%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

Observa-se que os dados sobre atuação do gestor apontam a necessidade de se valorizar a dimensão pedagógica que o envolve. Também demanda uma maior agregação relacional por parte do diretor. Na região Centro Sul, mais de 20% dos entrevistados se definem como ocupando um perfil organizacional. O mesmo ocorre nas Baixadas Litorâneas. No entanto, há aqueles, ainda que uma minoria que afirmam atingir mais de um perfil, 17,8% do total de entrevistados nas duas regiões.

Lück (2000), ao observar o conjunto de diferentes demandas existentes no contexto de gestão da escola pública, relaciona a esse processo uma necessidade de diálogo e integração na forma de liderança, comprometimento e divisão de responsabilidades,

[...] o líder escolar que delega, envolve, como companheiros de trabalho, professores e demais funcionários da escola, no processo de tomada de decisão, criando também, desta forma, seu comprometimento com as decisões tomadas. Trata-se de uma ação criadora de elevada sinergia, isto é, de força conjunta dinamizadora de ações coletivas (LÜCK, 2000, p.55).

Vale ressaltar que a gestão do tempo não está apenas ligada ao perfil do gestor, ao contrário, não raras vezes, é definida por quanto de esforço cada aspecto da gestão exige durante sua ação profissional. Assim sendo, foi fundamental apontar quanto tempo cada tipo de ação ocupava no cotidiano profissional desse gestor.

As ações de caráter administrativo foram marcadas como as que ocupavam a maior parte do tempo desses gestores, na região Centro Sul, 24,4 % dos entrevistados e na região das Baixadas Litorâneas mais de 28%. Enquanto que as ações de caráter pedagógico ocupavam uma parte relevante, mas não a maior na região Centro Sul. Na região das Baixadas Litorâneas, ela se equilibra com as ações de caráter administrativo e também com as ações de caráter relacional, conforme pode ser visto na tabela 6 a seguir.

Tabela 6 – Atuação do gestor quanto à gestão do tempo - AS AÇÕES DE CARÁTER PEDAGÓGICO

<b>Indique quanto tempo cada tipo de ação ocupa em seu cotidiano profissional - AS AÇÕES DE CARÁTER PEDAGÓGICO</b>						
<b>Regiões</b>	<b>Maior parte do tempo</b>	<b>Uma parte relevante, mas não a maior</b>	<b>A menor parte do tempo</b>	<b>Mais de uma resposta</b>	<b>Não respondeu</b>	<b>Total</b>
Centro Sul	11,7%	18,8%	12,7%	0,0 %	0.0%	43,1%
Baixas Litorâneas	20,8%	29,4%	5,6%	0,5%	0,5%	56,9%
Total	32,5%	48,2%	18,3%	0,5%	0,5%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

A tabela 6 revela uma diferença relevante entre o tempo que as ações de caráter pedagógico ocupam no cotidiano das equipes de gestão quando comparadas as Regiões das Baixadas Litorâneas e Centro Sul. Apesar de na região das Baixadas Litorâneas ações dessa natureza ocuparem mais tempo, notem que a dedicação a esse aspecto ainda é pequena, sobretudo na Região Centro Sul, onde os gestores admitem que esse aspecto ocupa menos da metade do tempo dedicado aos processos gestores.

Um aspecto recorrente das falas dos gestores observado no decorrer de minha prática profissional está ligado ao tempo que as ações administrativas ocupam, onde muitos destacam, ainda que empiricamente, que a gestão costuma ocupar grande, se não a maior parte do tempo dedicado às ações cotidianas.

Tabela 7 – Atuação do gestor quanto à gestão do tempo - AÇÕES DE CARÁTER ADMINISTRATIVO

Indique quanto tempo cada tipo de ação ocupa em seu cotidiano profissional - AS AÇÕES DE CARÁTER ADMINISTRATIVO				
Regiões	Maior parte do tempo	Uma parte relevante, mas não a maior	A menor parte do tempo	Total
Centro Sul	24,4%	11,2%	7,6%	43,1%
Baixadas Litorâneas	28,9%	14,2%	13,7%	56,9%
Total	53,3%	25,4%	21,3%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

A tabela 7 demonstra que os processos gestores no cotidiano escolar por razões diversas ocorrem de maneira fragmentada, em que um aspecto se sobrepõe sobre os demais, não existe um viés que busque garantir o equilíbrio das ações de modo a equalizar as demandas. Machado e Miranda (no prelo) ao discutirem as formas de consecução e as respectivas esferas de responsabilização das políticas de gestão democrática e participativa, apontam para a necessidade de um exercício equilibrado da autonomia escolar.

[...] a autonomia escolar deve ser vista em múltiplas dimensões, dentre as quais se evidenciam a política, a financeira, a administrativa e a pedagógica. Essas devem ser desenvolvidas de modo simultâneo e interdependente. (MACHADO; MIRANDA, no prelo, s/p.)

As autoras continuam a discussão apontando para a necessidade de organização e correlação direta entre as ações, evitando práticas fragmentadas que possam vir a fomentar a sobreposição de um aspecto em relação ao outro e limitar, assim, o exercício da autonomia e comprometer os resultados.

Portanto, fica evidente em nossa pesquisa que o gestor das escolas pesquisadas ocupa grande parte do seu tempo com ações de caráter administrativo, enquanto que as que envolvem os aspectos pedagógicos e de caráter relacional ocupam uma parte relevante, mas não a maior. Deste modo, verificamos que sua prática profissional está mais ligada a aspectos objetivos de natureza financeiro-

burocrática do que os processos democráticos interativos esperados em espaços de gestão democrática participativa. Podemos aferir que neste ponto, é identificado no contexto escolar o momento de descontinuidade das premissas democráticas.

Ainda, no que abrange as práticas dos gestores, buscamos visualizar a relação dos mesmos com o programa Conexão Educação, desenvolvido pela SEEDUC/RJ. Esse programa acompanha de forma *online* a gestão escolar dos alunos das escolas públicas, representa, assim, um aspecto híbrido de gestão escolar, onde se busca o diálogo direto entre as esferas administrativa, pedagógica e relacional.

No tocante ao tempo ocupado com a gestão da informação contida nesse programa, a mesma foi identificada nos parâmetros descritos na tabela 8.

Tabela 8 – Na prática cotidiana, as ações de gestão institucional da informação (Conexão Educação) ocupam grande parte do tempo diário dedicado às práticas de gestão.

Regiões	Maior parte do tempo	Uma parte relevante, mas não a maior	A menor parte do tempo	Não respondeu	Total
Centro Sul	20,8%	5,1%	17,3%	0.0 %	43,1%
Baixadas Litorâneas	36,5%	1,5%	17,8%	1,0%	56,9%
Total	57,4%	6,6%	35,0%	1,0%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

Observamos que na tabela 8, no que se refere à região Centro Sul, há uma ponderação quanto ao tempo diário gasto com as práticas de gestão no portal Conexão Educação. Enquanto que na região das Baixadas Litorâneas as ações de gestão institucional da informação ocupam a maior parte do tempo (36,5%).

A prática profissional junto às unidades escolares, bem como a construção recente dos parâmetros de controle da Rede Pública Estadual de Ensino, tem demonstrado que um dos problemas atuais é o domínio das ferramentas eletrônicas de gestão, que historicamente representaram um desafio na transição de modelos e ações gestoras. O domínio sobre o uso dessas ferramentas está descrito pela tabela 9 que segue abaixo:

Tabela 9 – Possui domínio das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação).

<b>Regiões</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Parcialmente</b>	<b>Total</b>
Centro Sul	30,5%	3,6%	9,1%	43,1%
Baixadas Litorâneas	40,1%	3,6%	13,2%	56,9%
Total	70,6%	7,1%	22,3%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

Na tabela 9, verificou-se que em ambas as regiões há o domínio das ferramentas de gestão institucional da informação no que abrange a Conexão Educação, mais de 70, 6% dos entrevistados responderam sim para esse comando.

A mudança de paradigmas nos processos de macrogestão, de diálogo direto de gestão das unidades escolares e sua relação imediata com as formas de controle tem sido uma constante preocupação junto às equipes de gestão. Preocupação essa traduzida em processos de capacitação para uso desses instrumentos, sobre a efetividade dessa formação esclarece a tabela 10.

Tabela 10 – Os processos de formação para uso das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação) viabilizados pela Secretaria de Estado de Educação atendem as demandas cotidianas da gestão escolar.

<b>Regiões</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Parcialmente</b>	<b>Total</b>
Centro Sul	16,8%	3,0%	23,4%	43,1%
Baixadas Litorâneas	29,9%	4,6%	22,3%	56,9%
Total	46,7%	7,6%	45,7%	100,0%

Fonte: Pesquisa própria

Ao contrário das perguntas anteriores sobre a Conexão da Educação que encontraram respostas afirmativas por parte dos gestores, essa tabela aponta uma ponderação entre as respostas sim (um total de 46,7%) e parcialmente (um total de 45,7%). Sendo que na região Centro Sul, as respostas parcialmente (23,4%) sobressaíram ao sim (16,8%). Logo, podemos concluir que os processos de formação para uso das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação) viabilizados pela SEEDUC/RJ não atendem completamente as demandas cotidianas da gestão escolar.

Nas questões referentes à organização do cotidiano escolar, quando perguntamos a esses gestores como eles percebiam a efetividade das atuais normas, regulamentos e decisões emanadas da SEEDUC sobre a gestão do trabalho na escola, e principalmente a responsabilização dos gestores tanto na tomada de decisão, quanto nos resultados dessas ações, notamos que o desenho de gestão adotado pela SEEDUC favorece principalmente as delegações de funções pedagógicas (um total de 70,1% dos entrevistados), seguido das funções administrativas (um total de 65,5% dos entrevistados) e logo depois aparece às funções relacionais (um total de 60, 4% dos entrevistados). Por outro lado, os gestores apontam uma defasagem por parte da SEEDUC no que diz respeito à organização do trabalho de maneira integrada, como demonstra a tabela 10 que identifica uma forte tendência de organização fragmentada por parte das unidades escolares, onde os gestores identificam que as práticas adotadas nos processos de gestão e responsabilização das equipes técnicas, em razão das atuais recomendações e regulamentação em vigor, tendem a desconsiderar o todo da unidade escolar e se circunscrever a um contexto específico.

Tabela 11 - A organização do trabalho de maneira integrada, onde cada um se responsabiliza por determinado turno, horário específico ou grupo de séries/fase/turmas.

<b>Regiões</b>	<b>Sim</b>	<b>Não</b>	<b>Parcialmente</b>	<b>Mais de uma resposta</b>	<b>Não respondeu</b>	<b>Total</b>
Centro Sul	19,3%	4,6%	18,8%	0,5%	0,0 %	43,1%
Baixadas Litorâneas	18,8%	19,3%	17,8%	0,0 %	1,0%	56,9%
<b>Total</b>	<b>38,1%</b>	<b>23,9%</b>	<b>36,5%</b>	<b>0,5%</b>	<b>1,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: Pesquisa própria

Já as demais perguntas apresentaram um índice de respostas similares. Com relação à delegação de funções de gestão institucional da informação (Conexão Educação), 57,4% do total de entrevistados afirmam que a SEEDUC favorece a mesma. Com relação à dinâmica de trabalho definida pelo diretor de acordo com a demanda, foram 58,9% do total de entrevistados que concordaram com a sua efetividade através da SEEDUC.

Nesse sentido, podemos recorrer a Rodrigues (1987), já que o autor apontava a necessidade de se superar as decisões de natureza técnica e burocrática centradas nas decisões da gestão educacional e optar por modelos que priorizem os interesses comuns dos diversos segmentos sociais envolvidos com a gestão escolar.

Nossa pesquisa trouxe a tona os processos que compreendem a gestão educacional nas regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas no estado do Rio de Janeiro. Os resultados apurados com os questionários apontam que a Política de Gestão Escolar, no contexto prático do cotidiano escolar, oferecida pela SEEDUC/RJ envolvem ações próprias do diretor de unidade escolar que atingem: a) o processo institucional; b) o processo gerencial; c) o processo operacional. Quanto ao desempenho desses gestores, dentro de nossa pesquisa, visualizamos que os que ocupam o cargo de diretor geral, e inclusive aqueles que atuam como diretores adjuntos, afirmaram que essas ações de responsabilização e desempenho conduzidos pela SEEDUC centralizam os processos de gestão escolar na ação do diretor geral (50,3% dos respondentes). Ainda falando sobre delegação de funções e responsabilização, na experiência como gestores foram apontadas como prática gestora fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC.

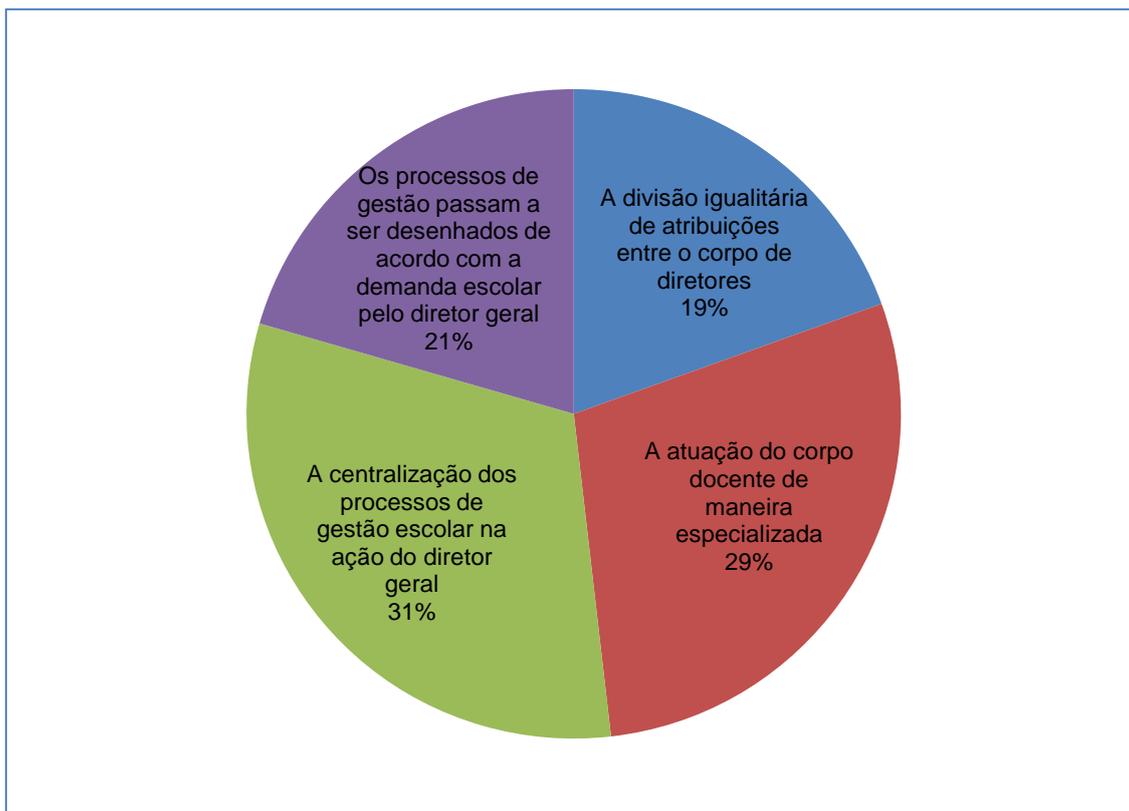


Gráfico 1 – Prática gestora fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC (total de entrevistados).  
Fonte: Pesquisa própria

As ações indicadas pela SEEDUC, tanto em razão dos marcos legais editados, quanto das orientações realizadas por atos administrativos perfeitos e formas de condução regional adotadas, criam na prática escolar um cenário de gestão específico. Cenário esse que, fugindo do ideário da escola pública, das práticas de gestão democrática participativa, com atribuições e ações profissionais partilhadas, incentiva na realidade atos e organizações de caráter personalíssimo, com processos decisórios centralizados na figura do diretor geral. Esse quadro fica claro com os dados demonstrados no gráfico 1, o qual aponta que cerca de 52% dos processos de gestão estão diretamente ligados a ação do diretor geral, seja por meio de sua responsabilização pessoal, ou com os processos decorrentes de suas decisões. Vale ressaltar que a esse contexto soma-se o fato de 29% dos entrevistados declararem atuar de maneira especializada (ação pedagógica, ação administrativa, ação relacional), ou seja, são responsáveis por um aspecto específico da gestão, somente em 19% dos casos os processos gestores são entendidos e praticados como ação integral afeta a toda equipe de gestão.

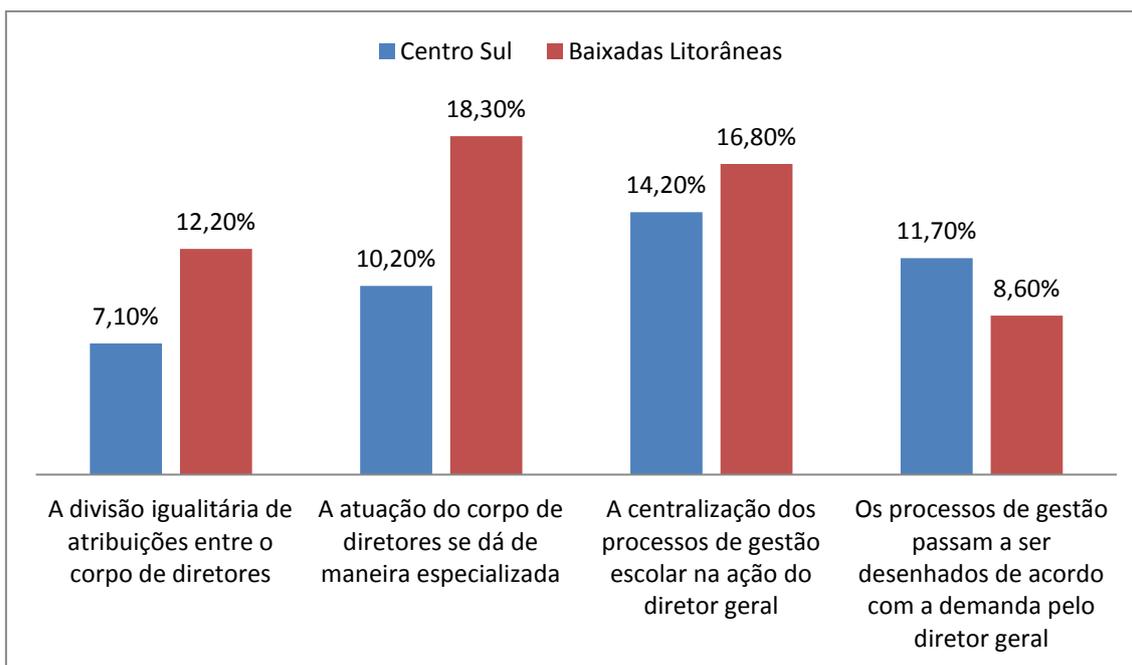


Gráfico 2 – Prática gestora fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC (por região).  
Fonte: Pesquisa própria

Enquanto o gráfico 1 compila as informações, o gráfico 2 identifica a forma de organização do cotidiano gestor em cada uma das regiões. Enquanto na Região Centro Sul os maiores resultados estão presentes na identificação da gestão como processo centralizado na figura do diretor geral, na Região Baixadas Litorâneas os resultados indicam que, segundo os gestores, a ação se dá de modo especializado. Contudo, pontua-se que existe um grande equilíbrio entre a organização especializada e a centralizada na figura do diretor geral, com uma diferença de cerca de 1,50%, reforçando assim a percepção da ação personalíssima do diretor geral.

Considerando que os processos gestores dialogam diretamente com a perspectiva da responsabilização dos gestores, a pesquisa passou a questionar qual a perspectiva que existe no universo escolar quanto a essa questão. Como os entes envolvidos no processo de gestão, tanto diretores gerais quanto adjuntos, percebem sua carga de responsabilização frente aos processos gestores da escola pública fluminense.

Cabe destacar que o questionamento considera a percepção a partir das ações adotadas pela SEEDUC-RJ, ou seja, como o conjunto de atos e decisões dos órgãos central e regional ecoam no universo escolar e, em certa medida, definem sua forma de organização interna. O gráfico 3 trata exatamente desse ponto, de

como os gestores percebem e praticam a responsabilização institucional no âmbito das unidades escolares.

O conceito de responsabilização, no espaço da pesquisa realizada, é entendido como o processo pelo qual o servidor é responsável tanto pela realização de um conjunto de atribuições e tarefas específicas, quanto por seu resultado, ou seja, responde de maneira integral pelo fato, considerando sua execução, seus resultados e eventuais consequências. Não está restrito a eventuais resultados, ou mesmo construído como um conjunto de atribuições, ao contrário, abarca em si ambos aspectos, entendendo que o diálogo entre os princípios de gestão democrática e a natureza específica da função pública exige, por si só, uma postura gestora que entende o todo como sua responsabilidade direta.

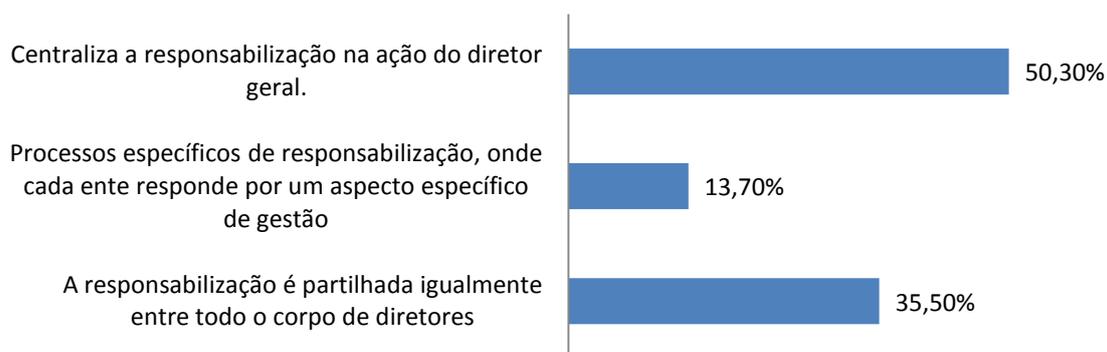


Gráfico 3 – Perfil de responsabilização fomentado pelas ações indicadas pela SEEDUC (total de entrevistados).

Fonte: Pesquisa própria

Enquanto o gráfico 3 demonstra como os entrevistados, no seu todo, percebem os processos de responsabilização, o gráfico 4 faz a diferenciação entre as regiões. O destaque nesse ponto é a forma como as equipes assumem o ideal de responsabilização, destacando que cerca de  $\frac{1}{4}$  das equipes no âmbito da Região Centro Sul entendem a responsabilização como processo partilhado, contra pouco mais de  $\frac{1}{10}$  no âmbito da Região das Baixadas Litorâneas.

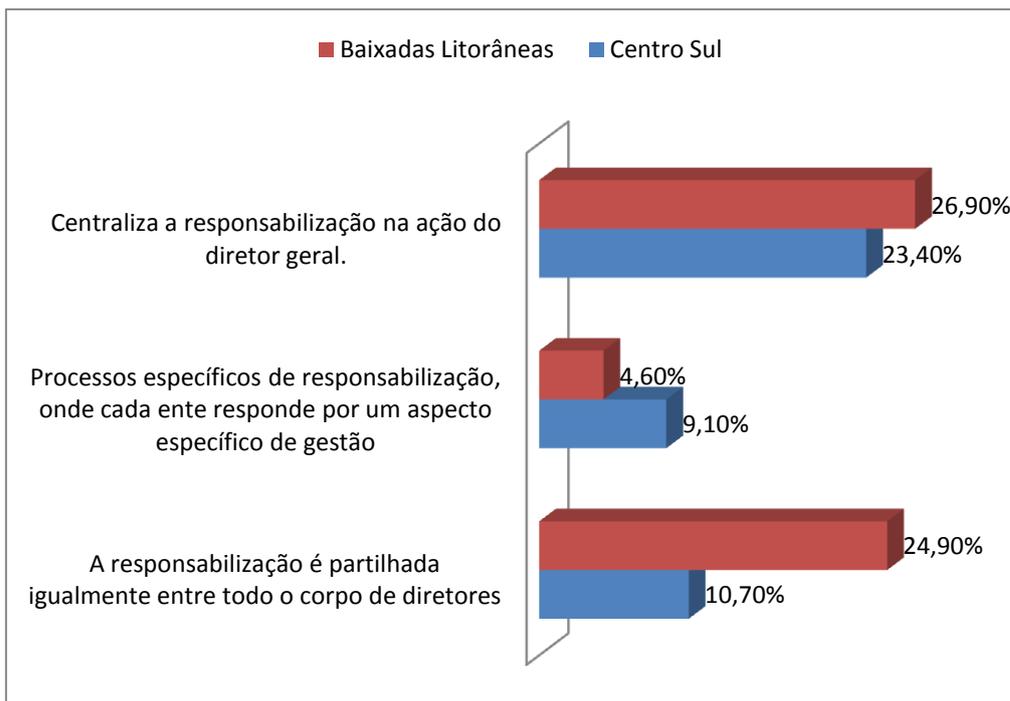


Gráfico 4 – Perfil de responsabilização fomentado pelas ações indicadas pela SEEDUC (por região)  
Fonte: Pesquisa própria

Portanto, os dados coletados permitem fazer alguns apontamentos referentes às práticas de gestão escolar nas regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas no estado do Rio de Janeiro. A primeira delas, é que o modelo de gestão educacional ali presente tem forte direcionamento para questões burocráticas e normativas em razão de marcos regulatórios e decisões emanadas por parte da SEEDUC. Logo, é possível afirmar que não há um modelo que favoreça nem práticas de gestão autônoma e descentralizada, como é proposto inclusive pelo Ministério da Educação e reforçada pela literatura acadêmica, nem cria ações centrais a partir de um modelo organizado de gestão que possibilite desenvolver ações democráticas diretas sem perder de foco a eficiência e eficácia. São, nesse contexto, identificadas um amplo conjunto de ações isoladas por parte dos gestores. Não é possível identificar uma clara relação entre os espaços macro e micro sistêmicos. Configurando-se desta forma uma prática fragmentada, centrada em decisões emanadas do diretor geral, personalíssimas e desagregadas de modelos gestores específicos. É considerado assim o diálogo entre a missão institucional da escola em razão da vontade comum e os Princípios da Administração Pública, ficando sujeita a critérios subjetivos e, não raras vezes, a disputas de poder e interesses locais.

O segundo apontamento que podemos fazer aqui refere-se à ausência da organização do trabalho de maneira integrada, onde a responsabilização apesar de,

conceitualmente, atingir todos os envolvidos com o ambiente escolar ou com o Projeto Político Pedagógico da escola, do ponto de vista da regulamentação institucional, permanece centrado na figura do diretor geral. Com isso, torna-se evidente que os preceitos democráticos e participativos que deveriam estruturar melhor o ambiente educacional, a fim de melhorar a qualidade da eficácia do ensino do país e do aprendizado dos alunos, não acontecem de fato. Conseqüentemente, notamos que o conflito conceitual entre os princípios da gestão democrática participativa e as efetivas práticas de gestão escolar se consolidam no espaço das escolas participantes da pesquisa.

O terceiro ponto faz menção direta ao desconhecimento e descompasso por parte do cotidiano das equipes em relação às políticas públicas adotadas pela Rede Pública Escolar Fluminense. A regulamentação em vigor é clara e inequívoca quando trata de temas como responsabilização e gestão da informação. Não existe, do ponto de vista institucional, parâmetros que desenhem co-responsabilidade entre os entes. Mais do que uma proposta de gestão personalíssima, o atual desenho institucional fluminense adota um perfil cartesiano de responsabilização, focado diretamente na figura do diretor geral, ainda que em dados momentos este possa organizar os espaços processuais, a responsabilidade sobre os resultados sempre é direta e intransferível, tanto na decisão sobre os processos, quanto em eventuais ações de responsabilização, e é exatamente sobre esse aspecto que buscamos redesenhar as propostas de gestão escolar, entendendo a democracia participativa como espaço processual organizado com divisão de atribuições sob a liderança legítima de um ente e, sobretudo, com a responsabilidade partilhada entre todos.

## **2.4 A Caminho do Plano de Ação**

Conforme apresentado na seção 2.3 deste capítulo, durante o desenvolvimento da pesquisa foram realizadas além de leituras referentes à temática, com destaque para as políticas públicas e modelos de, foi desenvolvida a aplicação de um questionário junto às equipes de direção das unidades escolares, o que permitiu uma leitura desses grupos que hoje atuam a frente do gerenciamento da UE's que integram a Rede Pública Estadual de Ensino.

Os resultados e impressões obtidos se somam à minha experiência profissional e, de um modo geral, indicam que a desagregação histórica, a falta de parametrização e o foco na subjetividade nos processos operacionais de gestão escolar não só limitaram a formação de uma identidade gestora fluminense, mas tiveram como efeito perverso a criação de um espaço de decisão exógeno a SEEDUC/RJ, isto é, a soma desses fatores fomentou um contexto de independência – não autonomia – nos processos gestores das unidades escolares. No cotidiano de inspeção escolar esse contexto fica muito evidente, onde percebemos que mais que adaptação das diretrizes gerais de gestão essas, não raras vezes, são negligenciadas em nome de uma adaptação imediata das práticas com foco exclusivo no cotidiano escolar, em leituras e interesses funcionais e de pequenos grupos em detrimento de ações de caráter comunitária ou sistêmica.

Um quadro dessa natureza, em que se identificam espaços independentes dentro da própria organização, exige a tomada de decisão em relação a procedimentos que venham a decidir o futuro da instituição, seja fortificando as diferenças e criando unidades administrativas cada vez mais autônomas e livres, ou perseguindo o ideal de uma identidade institucional. As decisões, nesse sentido, são estratégicas, como explica Mintzberg (1988<sup>57</sup>, p. 36) *apud* Travassos e Vieira (2011, p.3), “estratégia é uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente, um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais”. Leitura completada por Peter Drucker que ao analisar sob a ótica contextual esse tipo de decisão destaca sua importância na construção histórica e, em certa medida, a formação da identidade dos processos decisórios; “o planejamento estratégico poderia ser definido como um processo de gestão que apresenta, de maneira integrada, o aspecto futuro das decisões institucionais” (DRUCKER, 2001<sup>58</sup>, p. 55 *apud* TRAVASSOS e VIEIRA, 2011, p.5).

Esse quadro demanda, para a formulação e posterior consecução de quaisquer propostas de redesenho, uma leitura do contexto que não se resuma a verificação de pontos isolados, mas desenhe o quadro promovendo o diálogo entre pontos diversos que se relacionam no contexto prático da instituição, podendo assim subsidiar a tomada de decisão com vistas a intervenções efetivas.

---

<sup>57</sup> MINTZBERG, H., 1988, "**Strategy formation: Schools of thought**" in Perspectives on Strategic Management, FREDRICKSON, J. W. (Ed.), Harper Business, New York.

<sup>58</sup> DRUCKER, Peter Ferdinand. **Desafios gerenciais para o século XXI**, Tradução Nivaldo Montingelli Jr. São Paulo: Pioneira Thonsom Learning, 2001.

Para isso escolhemos, com o propósito de contribuir nos processos de tomada de decisão, a ferramenta SWOT para análise contextual das variáveis encontradas durante a pesquisa,

Kotler<sup>59</sup> (1999) preconiza que “todas as organizações apresentam pontos fortes e fracos”, isto é, deve-se levar em consideração a importância da visão prospectiva acerca da consciência avaliativa com o cenário externo vislumbrando as fraquezas que poderão vir do meio externo ao sistema produtivo, sendo este fato considerado uma essencialidade para a estratégia de atuação diante do mercado e para estabelecer planos para o futuro. (KOTLER, 1999, s/p. *apud* TRAVASSOS e VIEIRA, 2011, p. 4).

Os autores continuam a discussão quando citam o valor que existe na análise e contraposição das forças e limitações como instrumento gestor:

Para Cordioli<sup>60</sup> (2001), o método SWOT nada mais é do que uma abreviatura de quatro focos de análise, que leva em consideração os êxitos (objetivos alcançados, aspectos fortes, benefícios, satisfação), as deficiências (dificuldades, fracassos, aspectos fracos, descontentamento); potenciais (capacidades sem explorar, ideias de melhoramento) e os obstáculos (contexto adverso, oposição, resistências contra mudança). (...) Para Costa<sup>61</sup> (2004), “os pontos fortes, pontos fracos e pontos a melhorar são definidos como sendo características internas reais da organização” e podem colocá-las em posição vantajosa ou desvantajosa aos olhos de sua clientela ou de seu público-alvo. (TRAVASSOS e VIEIRA, 2011, p. 4)

Junqueira (2006) sobre a matriz SWOT, destaca seu papel nos espaços de planejamento organizacional, visto seu caráter diagnóstico contextual, conforme explica ao citar Carvalho e Laurindo<sup>62</sup> (2003) “a análise SWOT tem como objetivo reconhecer as limitações da organização, maximizando seus pontos fortes enquanto monitora oportunidades e ameaças no ambiente competitivo” (JUNQUEIRA, 2006, p. 33).

A autora continua o apontamento sobre o prisma da matriz SWOT enquanto modelo de planejamento,

---

59 KOTLER, Philip. **Administração de Marketing**. São Paulo Editora: Atlas, 1999.

60 CORDIOLI, S. **Enfoque Participativo: um processo de mudança: conceitos, instrumentos e aplicação prática**. Porto Alegre: Genesis, 2001. 232 p.

61 COSTA, Eliezer Arantes da. **Gestão Estratégica**. São Paulo: Saraiva, 2004.

62 CARVALHO, M.M.; LAURINDO, F.J.B. **Estratégia Competitiva: Dos conceitos à implementação**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2007 p.227.

[...] existem centenas de modelos diferentes de planejamento estratégico. Todo livro sobre o assunto, bem como toda empresa de consultora respeitada em estratégia tem um modelo. Mas a maioria desses modelos se reduz às mesmas ideias básicas: tome o modelo SWOT, divida-o em etapas muito bem delineadas, articule cada etapa com vários checklists e técnicas específicas e dê atenção especial para o estabelecimento de objetivos no início e para a elaboração de orçamentos e planos de ação no final. (JUNQUEIRA, 2006, p.28)

Müller (2003) ao observar os resultados da análise SWOT sob um prisma operacional cita Ansoff e McDonnell<sup>63</sup> (1993) para explicar que “o produto da análise SWOT é uma série de decisões sobre que oportunidades serão aproveitadas, quais ameaças serão enfrentadas e que pontos fracos serão consertados”.

Desta feita escolhemos para análise do contexto encontrado a adoção da Matriz SWOT, ressaltando que essa é uma ferramenta para análise contextual que permite contrapor os resultados da pesquisa com minha experiência profissional e, sobretudo, os recentes resultados alcançados no âmbito das unidades escolares nas avaliações internas e externas, apresentando um somatório de dados e impressões colhidas no decorrer do último ano.

Considerando a natureza processual específica da análise SWOT e seu caráter diagnóstico fundamentado no contexto de uma organização e sua missão junto a determinado público, cabe esclarecer que o objeto de análise é a realidade das Regiões Administrativas Baixadas Litorâneas e Centro Sul, ou seja, o conjunto de instâncias administrativas e escolares que integram o quadro tático-operacional da SEEDUC/RJ.

No que tange a missão desse universo organizacional, o mesmo é definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em seu artigo 3º. A mesma se perfaz na soma de ações decorrentes dos princípios postos, e que estes princípios, apesar de interdependentes, por sua natureza específica e os limites decisórios de cada instância, ocorrem em espaços de gestão distintos e, por vezes, representam um movimento condicional onde a consecução de um depende, necessariamente do outro. Para efeitos de ilustração identificamos como espaços decisórios e gestores a SEEDUC – aqui entendida como esfera administrativa estratégica – e a Rede

---

63 ANSOFF, H.I. & McDONNELL, E.J. **Implantando a Administração Estratégica**. Partes I e II. São Paulo: Editora Atlas, 1993.

Pública de Ensino Fluminense – entendida como conjunto de instituições administrativas táticas e as unidades escolares.

Esse conjunto de ações, que configura a ação da instituição pública de ensino no universo de oferta da Educação Básica e, em certa medida, desenha suas rotinas gestoras ao orientar a construção dos marcos regulatórios, o regimento escolar, sua proposta pedagógica e projeto político pedagógico, está identificado no corpo da figura 25 que segue abaixo:

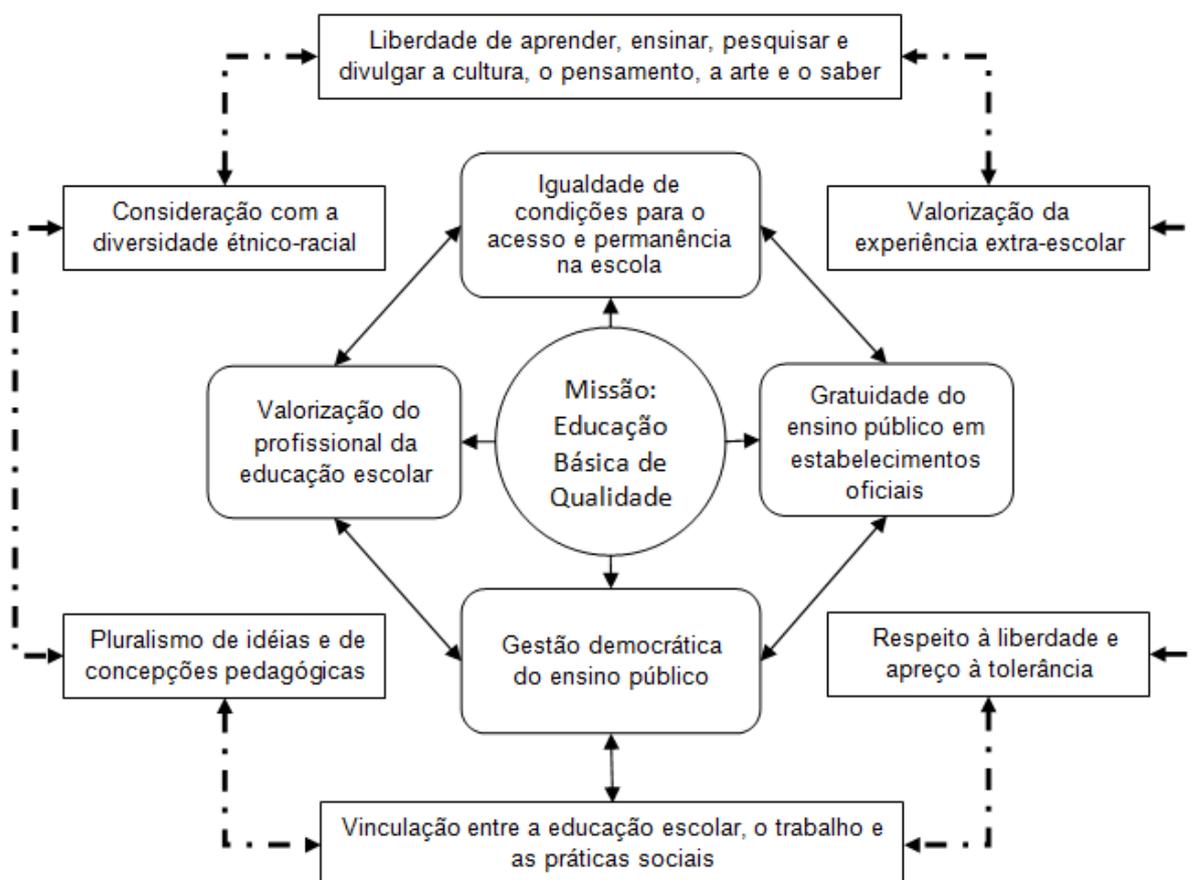


Figura 25 - Missão da Educação Básica  
Fonte: Elaborado pelo autor a partir da LDBEN

Em síntese, podemos identificar que a ação dessa complexa organização se faz através da adoção de modelos gestores que, em uma ação democrática, conjugam esforços estratégicos, táticos e operacionais que tem como missão a oferta de Educação Básica de Qualidade – razão pública – a toda sua população, indistintamente.

Esclarecido o espaço organizacional de análise e sua missão, cabe agora proceder com a análise em si, para tanto será adotado como modelo matricial o

desenho proposto por Mendonça (s/d) que ao citar Farias Filho (2000) propõe o seguinte desenho:

**Quadro 2 - Matriz SWOT – Modelo de Matriz de Análise**

<div style="text-align: center;">Ambiente Interno</div> <div style="text-align: center;">Ambiente Externo</div>		<b>FORÇAS</b>	<b>FRAQUEZAS</b>
		Neste quadrante devem ser relacionadas as forças que a organização julga possuir.	Neste quadrante devem ser relacionadas as fraquezas ou pontos passíveis de melhoria que a organização julga possuir.
<b>OPORTUNIDADES</b>	Neste quadrante devem ser relacionadas as oportunidades percebidas pela organização na análise do ambiente externo.	<b>ESTRATÉGIA FO</b> Neste quadrante devem ser relacionadas as linhas estratégicas que a partir das forças internas permitam potencializar oportunidades.	<b>ESTRATÉGIA FrO</b> Neste quadrante devem ser relacionadas as linhas estratégicas que revertam fraquezas em forças para aproveitar oportunidades.
<b>AMEAÇAS</b>	Neste quadrante devem ser relacionadas as ameaças percebidas pela organização na análise do ambiente externo.	<b>ESTRATÉGIA FA</b> Neste quadrante devem ser relacionadas as linhas estratégicas que a partir das forças internas permitam minimizar ameaças.	<b>ESTRATÉGIA FrA</b> Neste quadrante devem ser relacionadas as linhas estratégicas que revertam fraquezas em forças para minimizar impactos externos

Fonte: Adaptado de Farias Filho<sup>64</sup> (2000)

O autor, em sua proposta, apresenta um desenho que tem por meta identificar expressamente forças e fraquezas, bem como ameaças e oportunidades, circunscrevendo cada uma delas nos espaços em que ocorrem (internos ou externos) e, ainda, correlacionar as estratégias que visam potencializar os pontos positivos e combater as fragilidades, tendo por referencial ações estratégicas. No entanto, não limita as proposições a este espaço decisório, ao contrário, o desenho tem por meta correlacionar soluções diretamente aos espaços onde eles ocorrem em uma relação dialógica direta.

Neste sentido a presente proposta, a partir das pesquisas realizadas em campo, da análise dos relatórios gerenciais dispostos pela SEEDUC/RJ, da análise das políticas públicas de gestão escolar instituídas, bem como das impressões coletadas durante minha prática profissional, segue a matriz SWOT referente à análise do quadro gerencial escolar atual no contexto da pesquisa.

<sup>64</sup> FARIAS FILHO, J. R. *Sumário da Avaliação Estratégica de Negócios* - AEN. Rio de Janeiro: Ed. Ed UFF da UFF, 2000.

**Quadro 3 -Matriz SWOT – Análise da Gestão Democrática e Participativa no espaço da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro.**

<b>AMBIENTE INTERNO</b>		<b>FORÇAS</b>	<b>FRAQUEZAS</b>
			Sistema de avaliação escolar; Dinâmica de acompanhamento escolar; Reorganização de recursos; Mapeamento qualitativo de demandas a partir do diálogo com a comunidade escolar; Sentimento positivo de crença na instituição escolar por parte das equipes profissionais.
<b>AMBIENTE EXTERNO</b>			
<b>OPORTUNIDADES</b>	Sentimento positivo em relação aos processos de avaliação; Resultados positivos alcançados nas avaliações externas; Aumento da credibilidade institucional junto a população; Princípio de Gestão Democrática no âmbito da escola pública.	Ação estratégica de crescimento a partir da integração e coordenação das sistemáticas de acompanhamento e avaliação das Unidades Escolares e, fluxos verticais e horizontais de informação, <i>compliance</i> e conformidade.	Ação estratégica de estabilidade por meio da criação bancos de experiências de gestão escolar bem sucedidas; inclusão nos programas de valorização parâmetros ligados aos resultados positivos de gestão; publicar, em larga escala, resultados positivos.
<b>AMEAÇAS</b>	Fragmentação dos marcos regulatórios no que tange aos processos gestores; Personalismos na gestão escolar, definido por atos administrativos e reguladores; Falta de uma cultura sistemática de controle dos processos gestores no espaço escolar; Ausência de políticas institucionais objetivas de responsabilização.	Ação estratégica de estabilidade a ser desenvolvida com a leitura a organização de processos de formação de gestores, tanto no que tange aos novos modelos gerenciais, os procedimentos operacionais institucionalizados, quanto nos fluxos de responsabilização individual e <i>accountability</i> .	Ação estratégica baseada na reorganização dos marcos regulatórios de Gestão Escolar, com estabelecimento dos processos operacionais de gestão e responsabilização funcional.

Fonte: Elaborado pelo autor.

A análise revela um quadro com pontos de interseção e diálogo entre as políticas muito claros. A adoção de parâmetros pedagógicos na oferta de Educação Básica e avaliações institucionais e externas, com publicidade de resultados, além do crescimento público registrado no IDEB<sup>65</sup> demonstrou um sentimento positivo de

<sup>65</sup> O ensino médio do estado do Rio de Janeiro passou de penúltimo colocado no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) de 2009 para o 15º entre as 27 redes estaduais do país em 2011. Com nota 3,2, o Rio bateu a meta de 3,1 estabelecida pelo Inep. Depois de passar as

crença na escola muito grande, tanto por parte de suas equipes, quanto da população, o que pode ser verificado no aumento dos alunos que migraram voluntariamente para a escola pública estadual, bem como dos docentes engajados em projetos pedagógicos escolares. A Rede Pública Estadual Fluminense vive hoje, no espaço das escolas, um crescente sentimento de apropriação, de tomar pra si esse universo escolar, como demonstram os resultados das colocações espontâneas feitas pela comunidade escolar junto a Central de Relacionamento, como depoimentos e registros nos Programas de Trabalho da Inspeção Escolar e Integrantes dos Grupos de Trabalho (AAGE's). A natureza das colocações e demandas tem reflexo direto com o recente movimento de formação de uma identidade pedagógica. Entretanto, na mesma medida, verificamos nesse mapeamento o quanto as práticas em cada unidade escolar são diversas e específicas ao ponto de dificultar e, em algumas regiões, impedir a formação de uma identidade.

Mesmo que a escola constitua um universo próprio, com especificidades referentes a características de sua comunidade, existem parâmetros objetivos sobre os quais se alicerça a relativa autonomia e se possibilita, com segurança, a liberdade de fazer pedagógico. O objetivo, o mínimo de estrutura operacional e o alinhamento de práticas regionalizadas garante o planejamento racional e seguro de recursos que possibilitem manter o crescimento, de transformá-lo em um movimento natural da escola e não em um episódio histórico fruto de políticas governamentais momentâneas.

Destarte, a fragilidade maior, a nosso ver, reside em transpor para os aspectos ligados a gestão o mesmo entusiasmo, sentimento, ritmo e identidade que os movimentos pedagógicos hoje vivenciam. Entendemos que para tanto são necessárias, minimamente:

- a) Redesenho dos marcos regulamentares de gestão escolar, unificando os mesmos;

---

últimas três edições do Ideb estagnado em 2,8, o estado conseguiu um crescimento de 0,4, o segundo maior do país, atrás apenas de Goiás, que subiu 0,5. **Fonte:** NETO, Lauro; BOTARI, Elenilce. **Estado do Rio pula do penúltimo lugar para o 15º no Ideb.** O Globo, 14 de agosto de 2012, disponível em <<http://oglobo.globo.com/educacao/estado-do-rio-pula-do-penultimo-lugar-para-15-no-ideb-5788508#ixzz23kl4fC4C>> com acesso em 02 de novembro de 2013.

- b) Proposição de normas operacionais escolares internas. Sugerimos a adoção de um modelo de regimento escolar, onde são definidos os parâmetros de ação, sinalizando para a instituição escolar seus caminhos. O regimento é um documento legítimo, válido para a rede, e adaptável à realidade escolar sem causar prejuízos na construção de uma pretensa identidade sistêmica;
- c) Processos de capacitação dos gestores para a sensibilização e compreensão do que é a gestão escolar, seu caráter dialógico e prático, sua ligação com a comunidade e com o fazer do dia-a-dia;
- d) Sistematização de modelos de relatórios de inspeção escolar e AAGEs, com pontos interdependentes e complementares que permitam uma análise qualitativa mais objetiva;
- e) Criação, no âmbito da escola, de uma agenda de trabalho periódica onde os entes de avaliação externa (inspeção escolar e AAGEs) se encontrem, avaliem conjuntamente e apresentem a direção soluções baseadas no diálogo entre a metodologia de trabalho, a conformidade e o *compliance*;
- f) Adoção de modelos e parâmetros de co-responsabilização, na forma explícita de matrizes de responsabilidade, que não venham a se resumir a bonificação, mas que instrumentalizem e individualizem as políticas de consequência no âmbito escolar, bem como as formas de controle social;
- g) Criação, no universo das Regionais, de espaços de divulgação de boas práticas e valorização pública de experiências exitosas em todos os espaços escolares, não só pedagógicos.

O diálogo realizado entre os diversos marcos referenciais, em contraponto com as demandas próprias da gestão democrática e participativa, e em especial, com o contexto dos espaços de gestão das unidades escolares fluminenses das Regiões Centro Sul e Baixadas Litorâneas permitiu vislumbrar a necessidade de encadeamento de estes universos. Faze-se deste modo necessário relacionar seus principais momentos de cisão e decorrentes discontinuidades, caracterizar a ação gestora e seus processos de responsabilização de modo a viabilizar uma análise estrutural que considerou as relações sob um prisma teórico-prático, com clara identificação de eventuais forças e fragilidades no contexto de sua aplicabilidade. Nesse sentido, no capítulo 3, a seguir, propomos, à luz das discussões até aqui

estabelecidas, propostas de intervenção neste processo, considerando as relações em seus universos macro e microsistêmicos, desde o estabelecimento das políticas ao universo cotidiano escolar, passando por processos gestores e decisórios, bem como procedimentos operacionais comuns ao conjunto de instituições escolares públicas fluminenses.

### **3 GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA – ESPAÇOS DE DIÁLOGO E RECONSTRUÇÃO**

A proposição de um instrumento que tem como proposta incidir no redesenho de processos analisados e avaliados exige, para sua plena compreensão, uma perspectiva objetiva baseada em princípios operacionais claros, com apresentação do contexto sobre o qual pretende se estruturar, sua forma de inserção no processo, propostas de intervenção e, sobretudo, determinação inequívoca de responsabilidades. Tanto as ligadas diretamente aos procedimentos gestores de implantação e execução, quanto aquelas relacionadas a resultados e eventuais políticas de consequências, isto é, a clara percepção da responsabilidade como processo complexo, como ato integral que não se encerra na simples realização do ato administrativo em si.

#### **3.1 Objetivo e Apresentação**

A gestão da escola pública no âmbito das políticas públicas brasileiras tem como marco referencial o princípio constitucional da gestão democrática do ensino público previsto na Constituição Federal em seu artigo 206, VI, com regulamentação correspondente na LDBEN – Lei nº 9.394/1996 e, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro pela Lei nº 4.528/2005 e um conjunto de normas dispersas e de natureza variada, tais como atos regulamentares do Conselho Estadual de Educação e da SEEDUC/RJ, ou ainda, atos administrativos oriundos do Poder Executivo em seus diferentes níveis gestores. Tanto os atos e normas centrais e de natureza estratégica, quanto os regionalizados e de natureza tática não apresentam uma ideia clara da forma e consecução da gestão democrática, não existindo assim, ainda que a LDBEN sinalize sua necessidade, nenhum marco regulatório específico, ou mesmo um documento unificado que alicerce a operacionalização desse princípio no espaço da escola pública fluminense. Hoje, em síntese, a gestão escolar encontra o seguinte fluxo:

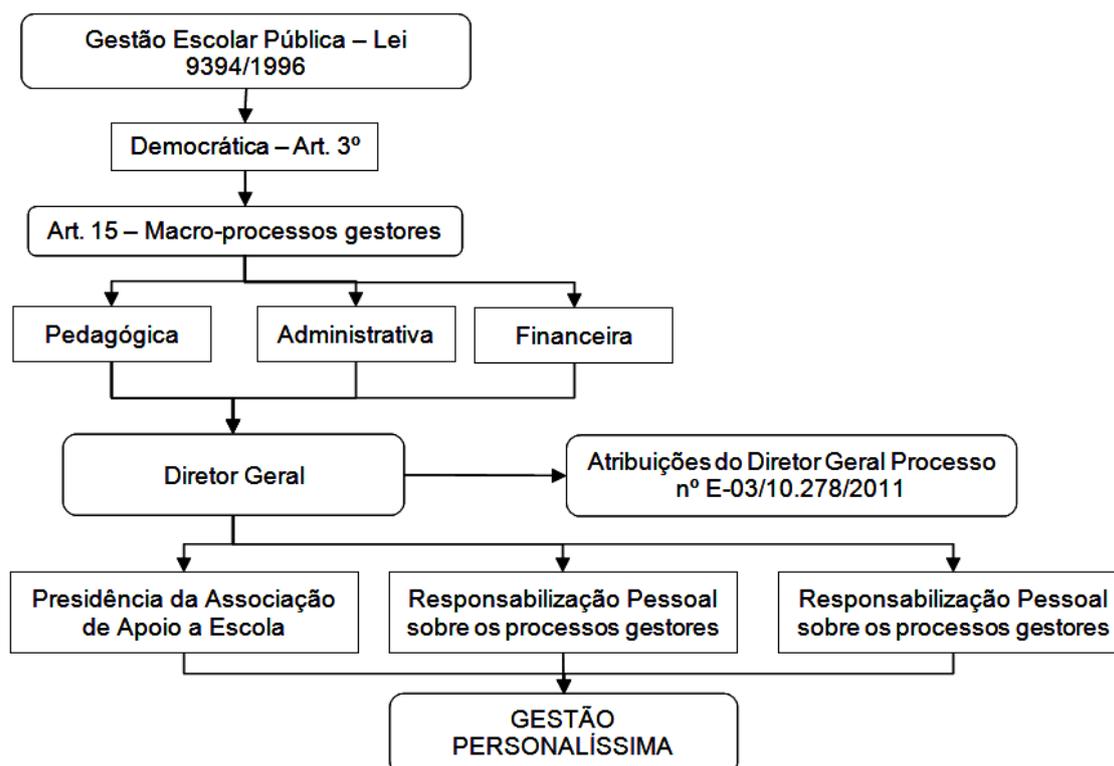


Figura 26 -Fluxo Gestor Atual da Escola Pública Estadual Fluminense  
 Fonte: Elaborada pelo autor a partir do diálogo entre a Lei nº 9394/96 e as políticas públicas de gestão escolar da Rede Pública Estadual do Rio de Janeiro.

A análise do fluxo gestor da escola pública fluminense, apresentado na figura 26 permite, com base exclusiva do desenho posto pela regulamentação atual – ou sua ausência –, identificar exatamente o momento em que ocorre a descontinuidade do processo de gestão democrática do ensino público. Fato esse que se dá na transição entre o espaço de ação direta da SEEDUC/RJ e suas Regionais Administrativas e a Unidade Escolar, ocorrendo não na equipe gestora, mas sim na figura do diretor geral que detém, por força de regulação específica em ato administrativo perfeito, a prerrogativa de definir os processos internos de gestão escolar, inclusive as atribuições dos outros membros da equipe gestora.

O desenho atual não só fere os processos de gestão democrática definido para o ensino público, como contraria o próprio entendimento que o Estado do Rio de Janeiro tem na condução de seus atos e processos administrativos, quando este elege tendo para a proteção dos direitos dos administrados e o melhor cumprimento dos fins do Estado os seguintes princípios:

Art. 2º O processo administrativo obedecerá, dentre outros, aos princípios da **transparência**, legalidade, finalidade, motivação,

razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, **segurança jurídica, impessoalidade, eficiência**, celeridade, oficialidade, publicidade, **participação, proteção da confiança legítima e interesse público**. (RIO DE JANEIRO, 2009, grifo nosso)

Ora, um processo que tem por meta atender princípios democráticos com operacionalização e poder de decisão centralizado na figura de um único ente, sem diretrizes gerais e ferramentas institucionais transparentes de controle contraria, como sinalizado, não só os preceitos gestores, tanto os definidos pelos princípios gerais da administração pública, quanto os relacionados à prática escolar em si, como o próprio conceito de democracia já discutido no presente trabalho, em especial o de democracia participativa e suas formas de consecução.

O redesenho proposto tem como foco, não só buscar garantir a continuidade de preceitos democráticos simplesmente, mas desenhar um conjunto de procedimentos que permitam sua operacionalização através de um processo que ao mesmo tempo em que fomenta, favorece e implementa o diálogo, não perde o foco da objetividade, eficiência e eficácia que devem margear a ação pública institucional. Buscamos aqui, antes de tudo, propor uma dinâmica de trabalho que transforme as demandas e anseios dos envolvidos em realizações, sem se perder, seja no extremo da burocracia institucional vazia presente em processos dialógicos amplos e sem possibilidade de execução, seja em atos legitimados de autoritarismo velado com base em regulamentação fragmentada e atos administrativos pontuais.

Desta feita o redesenho dos processos gestores das escolas públicas estaduais fluminenses fica assim proposto, conforme a figura 27:

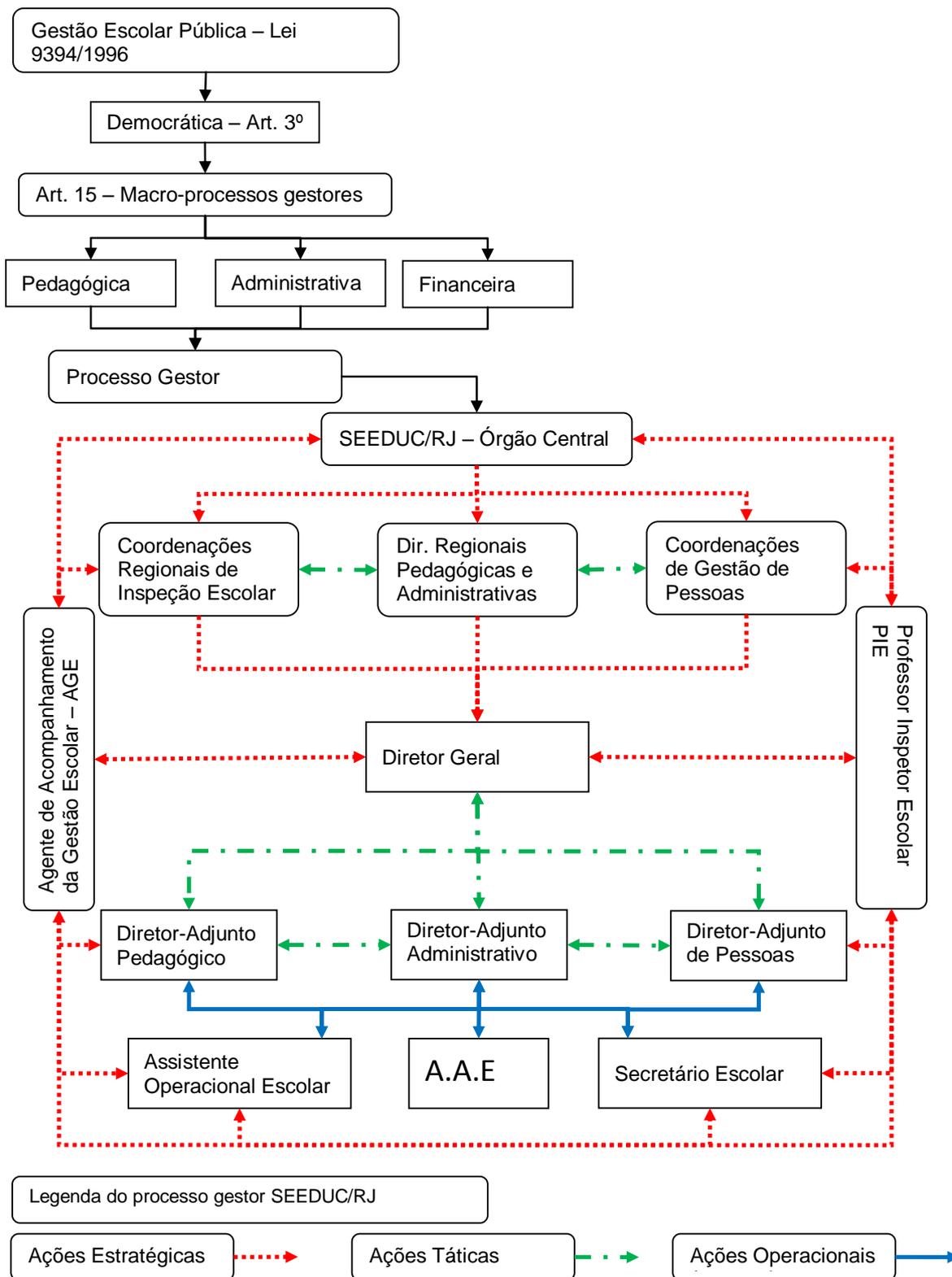


Figura 27 - Fluxo Gestor Democrático Participativo Proposto  
Fonte: Elaborado pelo Autor

O fluxo gestor proposto redesenha a perspectiva personalíssima de gestão e, por meio de um conjunto de procedimentos e ações estabelecidas propõe a construção de novo processo de gestão. O foco sai da figura do diretor geral e,

numa perspectiva democrática no sentido de diálogo e equilíbrio gestor/decisor, observados não só os princípios previstos para a gestão escolar e a Administração Pública, como busca a aplicação, em espaços e medidas diferentes dos ideais de *accountability*, por meio de ações de conformidade e *compliance*, buscando assim contribuir para a consecução do ideal democrático de justiça social no espaço de gestão escolar.

O modelo proposto na figura 27 descreve o universo da escola A, ou seja, uma escola que possui um diretor geral e dois adjuntos, no caso das escolas B, C, D e E, fica adotado o quadro 4 a seguir:

**Quadro 4** -Descrição das atribuições das equipes de gestão escolar propostas

<b>Classificação</b>	<b>Geral</b>	<b>Adjuntos</b>		
A	Compliance	Administrativo	Pedagógico	De Pessoas
B	Compliance + Administrativo		Pedagógico	De Pessoas
C	Compliance + Administrativo		Pedagógico + De Pessoas	
D	Compliance + Administrativo		Pedagógico + De Pessoas	
E	Diretor Único			

Fonte: Elaborado pelo autor

Os diretores irão acumular funções e, no caso específico das escolas E, que hoje representam um número mínimo dentro de nossa realidade (14 unidades escolares), propomos que as funções de Secretário Escolar, Orientador Pedagógico, Assistente Operacional Escolar, que em termos gerais já possuem essas funções, assumam, nos termos regimentais, algumas atribuições excepcionais com o fito de garantir o perfil democrático e operacional da Gestão Escolar, destacando, que nesses casos, também assume um caráter especial tanto a Inspeção Escolar quanto os Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar, com um calendário de atividades mais próximo e ativo e, eventual e excepcionalmente, operacional, de acordo com as demandas postas nas ações periódicas integradas a serem desenvolvidas no contexto escolar.

### **3.2 Atribuições, responsabilidades e custos – os desafios de cada ente na implantação do processo gestor escolar**

A implantação do redesenho do processo identificado na figura 22 exige, para tanto, a compreensão do papel que cada um ocupa neste novo espaço dialógico. Antes mesmo de elencar possíveis custos e ações diretas das esferas de gestão envolvidas cabe, necessariamente, a clara compreensão do que significam os procedimentos e os papéis de cada um dos envolvidos de modo a perceber o processo como um todo e, assim, poder alinhar o conjunto de ações necessárias em uma possível adoção do modelo.

### 3.2.1 Da ação a execução – Papéis, procedimentos e processo gestor

A mudança de perspectiva no modelo da gestão escolar pública estadual fluminense, migrando da ideia de uma ação personalíssima focada em um ente específico para um processo de co-responsabilização operacional tem como contexto o cotidiano de gestão escolar e não propriamente a escola. A discussão e proposta saem do entendimento de que a gestão escolar e, por conseguinte, sua autonomia, se fazem exclusivamente no universo da escola, para a percepção que esse é um processo contínuo margeado por um conjunto de ações institucionais que se integram e, por isso, exigem para sua plena consecução continuidade, contexto esse explicado por Luiz (2010),

[...] uma instituição escolar por fazer parte de um sistema macro, o que Habermas (1987; 2002) denomina mundo sistêmico, muitas vezes, se sente impossibilitada de promover mudanças em seu ambiente, ficando a mercê de regras e princípios promulgados por legislações e/ou políticas públicas educacionais. (LUIZ, 2010, p. 31).

Diante deste entendimento é que a presente proposta migra da gestão na escola para a gestão escolar como processo da Rede Pública Estadual de Educação, com clara definição de papéis e ações de cada envolvido nos processos gestores e decisórios. Para tanto passamos agora a explicação dos fluxos de ação e decisão em si:

**a) Fluxo de ação/decisão estratégica:** esse fluxo parte diretamente da SEEDUC/RJ e transita, propositalmente, por todos os espaços de ação/decisão. Através da ação dos Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar e dos Professores Inspectores Escolares pretende garantir o fluxo de informações direto,

com o mínimo de interveniência e interpretações regionalizadas, tendo por meta específica se aproximar da criação de uma perspectiva de Rede através de ações de conformidade e *compliance* exercida por esses dois grupos. Vale ressaltar que o fluxo não se resume a um movimento decisório horizontal, ao contrário, na mesma medida que decisões/informações partem da SEEDUC/RJ para as mais diversas esferas envolvidas no processo, esses dois entes realizam um movimento de feedback da informação, retroalimentando as esferas gestoras e, em especial o espaço da SEEDUC/RJ, com informações construídas com o foco em ações de acompanhamento e avaliação sistemáticas de todos esses espaços. Não se trata de um simples canal de informações com uma visão cartesiana, ao contrário, possui na ação desses servidores um crivo humanizado que permite tecer considerações a cerca do contexto escolar. Em síntese, é um fluxo de informações essencialmente qualitativo;

- b) Fluxo de ação/decisão tática:** esse fluxo de ação/decisão está circunscrito as ações regionais, aqui é tratada a identidade intermediária da Rede Pública Estadual de Ensino, é o espaço macro de interseção com o micro (da Regional para a Unidade Escolar) e, ao mesmo tempo, o espaço micro de interseção com o macro (da Regional para a SEEDUC/RJ), dependendo do movimento de ação/decisão. Aqui as políticas estaduais se traduzem, ganham seus primeiros ares específicos e regionalizados. São essencialmente espaços de caracterização de demandas, tais como alimentação, políticas de alocação funcional, transporte escolar, entre outras. Possuem uma ação de subordinação hierárquica vertical direta tanto com a SEEDUC quanto com as Unidades Escolares e horizontal entre si. A adoção do modelo horizontal quando se fala dos entes regionais é proposital, uma vez que a democracia, em quaisquer que sejam suas manifestações busca sempre combater eventuais ações autoritárias. Desta maneira, desenhar a ação gestora regional em si em uma perspectiva horizontal fomenta o diálogo em detrimento de relações postas de poder centralizado. Vale notar que essa perspectiva irá se repetir no universo escolar, a relação entre os entes de direção também é horizontal e, assim, dialógica. Mesmo aparecendo no fluxo como um ente acima o diretor geral, no cotidiano, atua como o grande mediador e conciliador dos procedimentos, o maestro que

corporifica as ações, que transforma no universo escolar o conjunto de procedimentos em processo gestor;

**c) Fluxo de ação/decisão operacional:** esse movimento é o lócus da ação, é exatamente onde a gestão acontece e as políticas se perfazem, trata do cotidiano em si. Esse grupo de co-gestores com perfis especializados tem espaços de ação e decisão claramente definidos, seu trabalho goza de relativa autonomia e, garante uma perspectiva democrática não só pelo fato de dialogarem de maneira direta com os envolvidos no fazer do processo, mas no fato de suas ações estarem mediadas e, em certa medida, limitadas pelas ações dos demais cogestores, buscando assim combater práticas autoritárias através de atos dialógicos que buscam a objetividade no atendimento as demandas. Um ponto de destaque é o entendimento dos assistentes operacionais escolares e secretários escolares como integrantes ativos do processo. Isso porque ambos tem em seu conjunto de atribuições e atos que perpassam todos espaços escolares, não tem um foco específico de diálogo, como no caso de orientadores educacionais, pedagógicos, agentes de leitura e agentes de pessoal. São sim, entes diretos de ação no todo do processo de gestão escolar democrática. Agrega-se ainda a este fluxo, por força de regulamentação própria, a ação das Associações de Apoio a Escola, as quais passam a ter um perfil decisório-operacional no que tange a processos de planejamento, prestação de contas e avaliações periódicas, com a definição clara de responsabilidades, por meio de atribuições construídas no âmbito escolar, a partir de parâmetros objetivos definidos de maneira uniforme no espaço da Rede Pública Fluminense.

Esse movimento de integração é identificado por Machado *et al* (2012) como “tríade descentralização-autonomia-responsabilização” (MACHADO, 2012, p.03) e condição para o sucesso da gestão,

[...] fundamental para o sucesso da gestão é a integração entre as várias instâncias do sistema educacional, desde o nível macro (órgãos superiores do sistema) até o nível micro (a escola), de forma a garantir o desdobramento de políticas e diretrizes e sua operacionalização no contexto da escola. (MACHADO *et al*, 2012, p. 03)

Esclarecidos os objetivos e funções de cada fluxo de ação/decisão propostos, cabe agora a identificação dos perfis de ação/decisão de cada um dos entes. Um ponto essencial a ser destacado na presente proposta é que não faremos o alinhamento de atribuições, mas sim de princípios e espaços de ação/decisão de cada um. Isso por entendermos que a construção das atribuições deve ser fruto da construção coletiva dos participantes do processo, do diálogo entre as esferas que efetivamente realizam o processo, de modo que sejam construídas atribuições de factível execução e, sobretudo, que sejam assimiladas e assumidas por aqueles que irão executá-las. A explicação das diretrizes dos espaços de ação/decisão de cada ente, salvo os assistentes operacionais de gestão e os secretários escolares que tem ação essencialmente operacional e atribuições definidas em lei, seguirá o modelo posto, definido por Shimizu<sup>66</sup> (2001) *apud* Murakami (2003) ao discutir o modelo de tomada de decisão nos diferentes espaços gestores.

O primeiro fluxo de ação tem por cenário os processos gestores e decisórios estratégicos, construído na soma das ações entre os setores do Órgão Central da SEEDUC, os Agentes de Acompanhamento da Gestão Escolar e dos Professores Inspectores Escolares. Esse espaço tem como ação principal definir, por meio de marcos regulatórios específicos, as diretrizes gerais, bem como velar por sua aplicabilidade, considerando que o alcance da aplicabilidade perpassa, necessariamente, pela definição das metas e forma de interpretação das novas normativas, os fluxos delas decorrentes e disponibilização de recursos para sua consecução.

O quadro 5, ilustra os papéis e as formas de diálogo entre os setores que permeiam os espaços estratégicos, tanto no que tange a seara das decisões, como no caso de Coordenações, Superintendências, Subsecretarias e Chefias de Gabinete, quanto as ações de suporte, de *compliance* e avaliação sistemática garantidas pelos entes de campo.

---

<sup>66</sup> SHIMIZU, Tomio. **Decisão nas organizações**. São Paulo: Atlas, 2001.

**Quadro 5 -Fluxo de Ação Estratégica no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática**

		Níveis de Ação/Decisão			
		Agente(s)	Espaço de Ação/Decisão	Ações/Decisões	Diretrizes Gerais
ESFERAS DE AÇÃO/DECISÃO	ESTRATÉGICAS	SEEDUC/RJ	Políticas Públicas e Macro-Ações Gerenciais	Definição de Diretrizes por meio de Marcos Regulatórios e Atos Administrativos	Definição de metas gerenciais; Disponibilização de recursos; Construção de fluxos e políticas gestoras de macro-avaliação;
		Agente de Acompanhamento da Gestão Escolar	Diretorias Regionais e Unidades Escolares	Orientações e suporte aos processos gestão local segundo a metodologia de trabalho adotada pela SEEDUC/RJ; Manter o fluxo horizontal e vertical de informações entre os espaços de gestão.	Intervenção dialógica mediata e imediata nos processos de gestão escolar, mediando e orientado a tradução dos macro-objetivos para a realidade da unidade escolar.
		Professor Inspetor Escolar	Coordenações Regionais de Inspeção Escolar e Unidades Escolares	Orientações e suporte aos processos integrais de gestão segundo os princípios gerais de conformidade e <i>compliance</i> ; Manter o fluxo horizontal e vertical de informações entre os espaços de gestão.	Intervenção dialógica mediata e imediata que tem por foco o cumprimento da lei, marcada pela impessoalidade – não distanciamento – com fito de velar pela aplicabilidade da norma.

Fonte: Elaborado pelo autor

O segundo fluxo de ação faz referência aos espaços táticos, são os órgãos regionais pedagógicos, administrativos e de inspeção escolar. Sua ação é gerir, regionalmente as demandas e promover, dentro dos limites já definidos, as adaptações necessárias com fito de garantir a aplicabilidade das normas e dos atos administrativos perfeitos. Seu principal papel é de co-gestão do processo, com o diferencial que são co-gestores tanto dos espaços estratégicos quanto operacionais e, tem por marca de ação, a co-responsabilização direta pelas ações e seus resultados, conforme destacado no quadro 6 que se segue,

**Quadro 6 -Fluxo de Ação Tática no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática**

		Níveis de Ação/Decisão			
		Espaço de Ação/Decisão	Ações/Decisões	Diretrizes Gerais	
ESFERAS DE AÇÃO/DECISÃO	TÁTICAS	Agente(s)			
		Diretoria Regional Pedagógica	Respectiva Região Administrativa; Unidades Escolares; Espaços Pedagógicos de Planejamento Regional.	Adequação das Diretrizes Pedagógicas Gerais a Região a Administrativa; Suporte e subsídio direto as práticas pedagógicas de gestão escolar; Acompanhamento e avaliação das práticas pedagógicas escolares;	Adequação dos marcos ideológicos e metodológicos definidos para a prática pedagógico escolar; Corresponsabilidade sobre o processo de gestão pedagógica; Mediação e decisão sobre eventuais conflitos escolares; Intervenção imediata quando identificados problemas que interferem na oferta de Educação Básica.
		Diretoria Regional Administrativa	Respectiva Região Administrativa; Unidades Escolares; Espaços Administrativos, Financeiros e de Infraestrutura de Planejamento Regional.	Adequação das Diretrizes Administrativas Gerais a Região; Suporte e subsídio direto aos procedimentos administrativos, financeiros e de infraestrutura a gestão escolar; Acompanhamento e avaliação da gestão e aplicação de recursos;	Adequação das diretrizes relacionadas à gestão de recursos ao cotidiano escolar; Corresponsabilidade sobre o processo de gestão de recursos; Mediação e decisão sobre eventuais conflitos escolares; Intervenção imediata quando identificados problemas que interferem na oferta de Educação Básica.
		Coordenação Regional de Inspeção Escolar	Respectiva Região Administrativa; Unidades Escolares; Órgãos de controle institucional ligados a conformidade e <i>compliance</i> .	Sistematizar ações regulares de acompanhamento e avaliação segundo as normas gerais emanadas da SEEDUC/RJ; Organizar espaços de suporte e atendimento institucional; Exercer ações de conformidade e <i>compliance</i> junto aos órgãos regionais.	Implantação dos princípios e parâmetros definidos pelos marcos regulatórios no âmbito regional e escolar; Corresponsabilidade sobre o processo de gestão no que tange as aplicação da norma; Intervenção imediata, quanto identificados problemas que interferem na oferta de Educação Básica.

Fonte: Elaborado pelo autor

O último fluxo de ação se refere ao espaço escolar, as relações estabelecidas pelo corpo gestor local e tem como objeto o redesenho dessas funções, estabelecendo as atribuições operacionais mínimas de cada um dos entes, sua responsabilização direta, espaços de autonomia, responsabilização e controle social. Com foco no fazer cotidiano da escola, tem por objetivo a criação de um processo de trabalho que preze pelo diálogo efetivo entre as premissas democráticas e os princípios gerais da Administração Pública, conforme detalhado no quadro 7,

**Quadro 7 - Fluxo de Ação Operacional no Contexto do Processo Integrado de Gestão Democrática**

		Níveis de Ação/Decisão			
		Agente(s)	Espaço de Ação/Decisão	Ações/Decisões	Diretrizes Gerais
ESFERAS DE AÇÃO/DECISÃO	TÁTICO-OPERACIONAIS	Diretor Geral	Unidade Escolar; Coordenação Geral do Processo de Gestão Escolar;	Acompanhar, avaliar e gerir o processo gestor da unidade escolar; Adequação das diretrizes regionais a realidade da unidade escolar; Mediar e decidir eventuais conflitos no processo de gestão; Representar a unidade escolar.	Exclusiva do Diretor Geral:  Mediação e decisão nos eventuais conflitos presentes nos procedimentos de gestão escolar.  Comuns a todo corpo de direção:
		Diretor-Adjunto Pedagógico	Unidade Escolar; Coordenação dos Procedimentos Pedagógicos de Gestão Escolar;	Acompanhar, avaliar e gerir os processos pedagógicos operacionais da unidade escolar.	Relativa autonomia nos processos decisórios; Promoção do diálogo com a comunidade dentro de seu escopo de trabalho;
		Diretor-Adjunto Administrativo	Unidade Escolar; Coordenação dos Procedimentos Administrativos de Gestão Escolar;	Acompanhar, avaliar e gerir os processos administrativos operacionais da unidade escolar.	Corresponsabilidade institucional nos processos de gestão escolar;
		Diretor-Adjunto de Pessoas	Unidade Escolar; Coordenação dos Procedimentos Relacionados a Pessoas – Funcionários, Comunidade e Instituições – na Gestão Escolar;	Acompanhar, avaliar e gerir os processos operacionais de gestão de pessoas da unidade escolar.	Ação hierárquica horizontal entre os membros de gestão
		A.A.E.	Unidade Escolar – Processos de Planejamento, decisão colaborativa e controle social	Participar do planejamento, de ações colaborativas e avaliar, periodicamente, as ações gestoras.	Validar relatórios e processos de prestação de contas, e realizar avaliações periódicas.

Fonte: Elaborado pelo autor

Os quadros 05, 06 e 07, como destacado, auxiliam na descrição dos parâmetros para desenho das atribuições de cada cargo/função, bem como a participação social organizada, envolvidas no processo de gestão escolar proposto. A ideia de parametrizar com o intuito de construir as especificidades através do diálogo, responde não só a questões diretamente relacionadas aos princípios democráticos, mas aos ideais de eficiência e eficácia, visto que o trabalho margeado pela coletividade tende a lograr mais êxito, sobretudo nos que envolvem procedimentos e processos decisórios, como destaca Angeloni (2003),

[...] a tomada de decisão que envolve um maior número de pessoas tende a resultados mais qualificados, aumentando o conhecimento da situação de decisão, amenizando, pela agregação de informações e conhecimentos, as distorções da visão individualizada. [...] Pessoas com pontos de vistas e experiências diferentes decodificam a situação de decisão também de maneira diferente. Ouvir e tentar compreender essas visões leva ao aprimoramento das decisões. As decisões tomadas em equipes tendem a ser mais sólidas que as tomadas individualmente, apesar de, normalmente, demandarem mais tempo.(ANGELONI, 2003, p. 45).

As decisões do espaço escolar, como tal são definidas hoje, estão vinculadas a construção coletiva do Projeto Político Pedagógico. Documento referencial onde as premissas ideológicas dialogam, sob um prisma operacional, com as demandas específicas de sua comunidade, organizando o fazer pedagógico da escola.

Como projeto, seus processos, procedimentos e ações possuem um encadeamento lógico estrutural que, baseado em objetivos específicos, são implementados segundo os recursos disponíveis e possibilidades efetivas da realidade escolar.

A dinâmica de gestão escolar está construída numa arena de forças interdependentes organizadas segundo um projeto específico, o qual é desenhado a partir da soma dos parâmetros gerais para a Educação Básica, das normas próprias de cada sistema de ensino e das demandas locais específicas de cada comunidade.

Nesse sentido e, considerando a dinâmica própria do funcionamento de uma escola pública, segundo a perspectiva proposta, sobretudo em relação os diálogos necessários entre a instituição e sua comunidade, onde as ações se concretizam na soma dos processos de planejamento, execução e avaliação, com destaque para os

momentos de deliberação e oitivas, sugerimos, para melhor organização o uso da matriz de responsabilidade RACI<sup>67</sup>.

Bairrão (2010) ao tratar da importância de se organizar a delegação de responsabilidades no sucesso da gestão de projetos, assim conceitua a matriz de responsabilidade RACI,

A delegação de tarefas é um papel essencial na gestão de projectos, uma vez que a atribuição de tarefas a determinados colaboradores ou equipas é extremamente importante na organização e gestão do capital humano. Assim a Matriz RACI (Responsável, Executor, Consultado e Informado) vem contribuir bastante para a organização desta informação, sendo uma ferramenta que atribui tarefas, actividades, metas ou decisões a membros da equipa de projecto, a fim de os informar quanto às suas expectativas sobre o nível de participação. A cada membro da equipa é designada uma função ou responsabilidade de acordo com a hierarquia RACI. (BAIRRÃO, 2010, p. 41)

O autor continua a explanação pontuando, do ponto de vista operacional, como são organizados os papéis segundo a matriz de responsabilidade RACI,

**Responsável** – Pessoa responsável pelo cumprimento de uma tarefa e pela aprovação do trabalho realizado; **Executor** – Pessoa responsável pela realização da tarefa; **Consultado** – Pessoa responsável por dar apoio específico ao executor; **Informado** – Pessoa que necessita estar informada pelo progresso e cumprimento a tarefa. Grifo próprio. (BAIRRÃO, 2010, p. 42)

Gonçalves e Campos (2012) ao tratarem do conceito da matriz de responsabilidade RACI apontam para seu espaço e, importância, na condução dos processos de mudança,

---

<sup>67</sup> Matriz de atribuição de responsabilidade. A **matriz RACI** apresenta a relação entre papéis desempenhados e atividades e/ou artefatos a serem entregues para um projeto. Atividades e artefatos podem ser obtidos da EAP(WBS) ou da PBS do projeto. RACI é o acrônimo (em inglês) para *Responsible* (responsável), *Accountable* (aprovador), *Consulted* (consultado), *Informed* (informado). **Responsável pela execução (Responsible)** É efetivamente quem trabalha na atividade. **Autoridade para aprovar (Accountable)** É o papel do responsável pelo aceite formal da tarefa ou produto entregue. Este pode delegar a função para outros profissionais, entretanto ele é quem se responsabiliza pelo recebimento do trabalho. **Precisa ser consultado (Consulted)** Consultado, alguém cuja entrada agrega valor e/ou é essencial para a implementação final. **Precisa ser informado (Informed)** Informado, a pessoa ou grupos de pessoas que precisam ser notificado de resultados ou ações tomadas, mas não precisam estar envolvidos no processo de tomada de decisão. Fonte: *Project Management Institute*. Project Management Institute Practice Standard for Work Breakdown Structures.

A clara compreensão do papel de cada um dos envolvidos direta e indiretamente no projeto é um passo essencial para promover o engajamento nos processos da mudança. (...) O inverso, ou seja, o desconhecimento de seu papel e responsabilidades em cada etapa do projeto é um imenso risco para o equilíbrio do projeto. (GONÇALVES e CAMPOS, 2012, p. 25)

Os autores detalham o processo identificando seus parâmetros operacionais,

Definir responsabilidades de cada conjunto para cada macroatividade do projeto sendo os seguintes critérios: **R – Responsible** – Cuidado! Este não é o responsável pelo resultado final da atividade, mas sim pela execução da atividade. Logo trata-se do EXECUTOR da atividade; **A – Accountable** – É o responsável por fazer com que a macroatividade seja realizada. Sempre que possível, para cada macroatividade deve-se ter apenas um responsável; **C – Consulted** – Como o nome diz, é o conjunto de Stakeholders que interage, ouve e fala, é consultado; logo, tem voz ativa e pode influenciar uma determinada decisão; **I – Informed** – Este é o *Stakeholder*<sup>68</sup> que é apenas informado de uma determinada ação ou atividade. (GONÇALVES e CAMPOS, 2012, p. 25)

Apesar do uso da matriz de responsabilidade RACI estar culturalmente mais associada a processos de gestão de TI, sua forma e metodologia foram desenhadas com base em preceitos estratégicos e, em sua essência, podem ser perfeitamente adaptadas para o atendimento as demandas escolares. Uma vez que além de determinar objetivamente as atribuições de cada ente na consecução do projeto, sinaliza, já em sua organização, para os momentos de oitiva e avaliação, ao destacar a existência, inequívoca, dos atores que devem estar constantemente informados pelo progresso e cumprimento da tarefa.

Uma vez identificados os parâmetros de construção do plano de ação, cabe escolher a forma de organizar o processo em si, estruturar o trabalho considerando os aspectos mínimos necessários a sua consecução. Morais e Costa (2013) ao

---

<sup>68</sup> **Stakeholder** significa **público estratégico**. Em inglês *stake* significa interesse, participação, risco. *Holders* significa aquele que possui. Assim, *stakeholder* também significa **parte interessada** ou **interveniente**. É uma palavra em inglês muito utilizada nas áreas de comunicação, administração e tecnologia da informação cujo objetivo é designar as pessoas e grupos mais importantes para um planejamento estratégico ou plano de negócios, ou seja, as partes interessadas. (...)O *stakeholder* é uma pessoa ou um grupo, que legitima as ações de uma organização e que tem um papel direto ou indireto na gestão e resultados dessa mesma organização. (Fonte: <http://www.significados.com.br/stakeholder/>) *Stakeholders* podem ser definidos como pessoas, grupos, comunidades, organizações ou entidades que apresentam interesse ou que são afetados, direta ou indiretamente, pelas ações de uma organização. *Stakeholders* não substituem a sociedade, porém suas identificações, num sentido final, ainda que provenientes de um exercício interno à organização, são definidas e legitimadas pela própria sociedade. (ALLEDI, 2010)

citarem Marshall Junior *et al* (2010) definem como instrumento valioso para esse tipo de ação o método 5W2H, assim descrito,

[...] o método 5W2H é uma ferramenta utilizada no mapeamento e padronização de processos, na elaboração de planos de ação e no estabelecimento de procedimentos associados a indicadores. É de cunho basicamente gerencial e busca o fácil entendimento através da definição de responsabilidades, métodos, prazos, objetivos e recursos associados. (MARSHALL JUNIOR *et al.*, 2010)

Lisbôa e Godoy (2012) sinalizam sobre a importância da metodologia no que tange ao conhecimento estrutural sobre a ação,

[...] a técnica 5W2H é uma ferramenta simples, porém poderosa, para auxiliar a análise e o conhecimento sobre determinado processo, problema ou ação a serem efetivadas, podendo ser usado em três etapas na solução de problemas: a) Diagnóstico: na investigação de um problema ou processo, para aumentar o nível de informações e buscar rapidamente as falhas; b) Plano de ação: auxiliar na montagem de um plano de ação sobre o que deve ser feito para eliminar um problema; c) Padronização: auxilia na padronização de procedimentos que devem ser seguidos como modelo, para prevenir o reaparecimento de modelos. (LISBÔA; GODOY, 2012, p. 38)

As autoras continuam a discussão pontuando que,

[...] a técnica 5W2H é uma ferramenta prática que permite, a qualquer momento, identificar dados e rotinas mais importantes de um projeto ou de uma unidade de produção (SEBRAE, 2008). Também possibilita identificar quem é quem dentro da organização, o que faz e porque realiza tais atividades. Segundo o SEBRAE (2008), a técnica 5W2H é uma ferramenta prática que permite, a qualquer momento, identificar dados e rotinas mais importantes de um projeto ou de uma unidade de produção. Também possibilita identificar quem é quem dentro da organização, o que faz e porque realiza tais atividades. (LISBÔA; GODOY, 2012, p. 37)

As autoras, citando a experiência SEBRAE (2008), esclarecem ainda que o uso da metodologia responde, basicamente, a um conjunto de 7 perguntas assim organizadas, conforme apresentado no quadro 8 a seguir.

**Quadro 8** -Quadro comparativo entre os métodos 5W e 2H

		<b>Método dos 5W2H</b>	
<b>5W</b>	<i>What</i>	O Que?	Que ação será executada?
	<i>Who</i>	Quem?	Quem irá executar/participar da ação?
	<i>Where</i>	Onde?	Onde será executada a ação?
	<i>When</i>	Quando?	Quando a ação será executada?
	<i>Why</i>	Por Quê?	Por que a ação será executada?
<b>2H</b>	<i>How</i>	Como?	Como será executada a ação?
	<i>How much</i>	Quanto custa?	Quanto custa para executa a ação?

Fonte: SEBRAE (2008)

Nesse sentido, passamos a explicar, segundo a metodologia dos 5W2H, os passos necessários para a implantação do redesenho do processo de gestão escolar proposto no âmbito da SEEDUC/RJ, a partir do quadro 9 a seguir:

**Quadro 9** -Plano de Ação

<b>Nome da Organização: Secretaria de Estado de Educação</b>					
Responsável pelo P. A.: SUGER			Data de elaboração do P. A.: Segundo Semestre de 2013		
PLANO DE AÇÃO					
PORQUE FAZER (WHY) - META: Implantar o redesenho da gestão democrática da escola					
WHAT	HOW	WHO	WHERE	WHEN	HOW MUCH
O que fazer	Como fazer	Quem fará	Onde	Prazo	Custo – Investimento
Estabelecer Grupo de Trabalho	Convocação de representantes das áreas de gestão, <i>compliance</i> , conformidade da SEEDUC/RJ, das diretorias regionais e unidades escolares.	Secretário de Estado de Educação	SEEDUC Órgão Central	Uma semana	Zero
Apresentar a proposta de construção das atribuições	Reunião de trabalho com o grupo convocado.	Secretário de Estado de Educação	SEEDUC Órgão Central	Uma reunião	Zero
Coordenar a construção das atribuições definidas para o Grupo de Trabalho	Reuniões semanais de trabalho	Coordenação de Inspeção Escolar – Setor de <i>compliance</i> e conformidade da SEEDUC/RJ	SEEDUC Órgão Central	2 meses	Zero
Editar ato regulatório próprio	Autuar e acompanhar processo	CDIN	SEEDUC Órgão Central	1 mês	Zero

	administrativo específico				
Divulgar junto a Rede Pública Estadual o marco regulatório	Campanha de divulgação e adoção de grupos de estudos centrais, regionais e locais	SUGER	Rede Pública Estadual	2 meses	Próximo do Zero
Capacitar as equipes de gestão para uso da matriz de responsabilidade RACI	Campanha de capacitação regionalizada.	Diretorias Regionais	Rede Pública Estadual	3 meses	Próximo do Zero

Fonte: Elaborado pelo autor.

O investimento, como destaca o Plano de Ação, não é elevado. Isso porque o redesenho proposto é exatamente o que o termo sugere, um redesenho, uma reorganização de cargos e funções e relações escolares com a comunidade, que já existem, dispendo e integrando suas ações na forma de um fluxo procedimental que persiga os ideais democráticos de gestão escolar. Hoje, como demonstrado na pesquisa desenvolvida, o cotidiano escolar carece de parâmetros de ação. O trabalho no espaço escolar apesar de possuir uma série de diretrizes ainda está cerceado pela subjetividade do diretor geral, não existem critérios objetivos que permitam desenhar um modelo fluminense de gestão, o perfil democrático, por força da regulação em vigor, não ultrapassa os espaços táticos na medida em que existem atos normativos que tratam esse gestor sob a ótica personalista, e ainda garantem a este o poder de decidir sobre as atribuições operacionais das equipes, imprimindo nos processos gestores um caráter subjetivo que impede a caracterização da dinâmica de gestão, e a consequente criação de uma identidade gestora fluminense.

A gestão democrática participativa, mais do que um prática prevista em lei, representa em seu cerne um modelo gestor público que considera tantos os aspectos de regionalização de demandas com fito de otimizar recursos por meio de um investimento inteligente, baseado em perspectivas de efetividade no processo educacional, quanto, em síntese, constitui um instrumento concreto de controle social sobre a Administração Pública com a previsão inequívoca de processos de responsabilização pessoal e funcional. O modelo pretende, a partir da identificação e valorização do efetivo bem público posto pela realidade concreta daquele microuniverso, contribuir com a construção de propostas e práticas gestoras efetivas

onde por meio do equilíbrio de forças a democracia e, por conseguinte, a justiça social, encontrem espaço para se concretizar nos processos de oferta de Educação Básica Pública Estadual Fluminenses.

### **3.3 Considerações Finais**

A Educação Básica, a partir da edição da Constituição Federal de 1998 e, em especial com sua regulação nos termos da Lei nº 9.394/1996 – LDBEN, passou por profundas transformações. A expressa declaração da Educação Básica como direito social caracteriza a mesma como direito inalienável, ou seja, o acesso a ela passa a compor uma garantia fundamental para a população, uma obrigação institucional objetiva e inequívoca do Poder Público, um dever para as famílias e uma responsabilidade compartilhada com a sociedade. Nesse contexto, as Políticas Públicas definidas a partir desses ideais devem perseguir soluções sistêmicas, dialógicas e integradas que persigam o atendimento a esse direito. Independente das formas que as ações de oferta, das relações de ensino/aprendizagem ou mesmo das relações estabelecidas entre os sistemas e as unidades escolares alguns princípios gerais se apresentam e incidem, diretamente, sobre a dinâmica de oferta, dentre os quais destacamos a assunção expressa do ideal de qualidade de ensino; a garantia de acesso e permanência na escola; a recém inaugurada autonomia relativa da escola; a responsabilização partilhada pela oferta entre as esferas do Poder Público e, por fim, o ideal de gestão democrática da escola pública.

Esse conjunto de princípios, como destacado, mais do que orientar o desenho das Políticas Públicas, desenha um novo modelo de relação e gestão institucional. A relação entre as esferas decisórias e os entes públicos em todos os níveis passa a ser gerida por processos de trabalho marcados por relações de interdependência mútua. O diálogo entre o macro e o micro mais que uma realidade passa a ser uma demanda indispensável, uma educação de qualidade está atrelada a processos gestores dialoguem diretamente entre si, identificando demandas, perspectivas e limites específicos de cada sistema, cada rede, cada unidade escolar, cada projeto político pedagógico.

O ideal de democracia escolar que fundamenta esse universo carece de uma prática horizontal organizada por processos sistêmicos claros, de natureza democrático-participativa e contínuos. O conceito de cisão nos processos de oferta da educação, normalmente identificado nos momentos de transição entre governos nesse contexto fica ampliado, a cisão passa a ser identificada também na descontinuidade identificada entre as próprias políticas públicas, ou seja, em conflitos e limitações existentes nos momentos de transição entre as políticas federais, estaduais e municipais, bem como no diálogo entre essas políticas locais com as unidades escolares. A cisão entre uma dessas esferas, seja em que nível for, infere diretamente na oferta, tem reflexos diretos na sala de aula e na forma como se perfaz a educação escolar.

Observar essa linearidade nos processos de oferta é buscar garantir que a comunidade tenha vez e voz na definição da proposta escolar. Que a escola possa expor uma demanda legítima. Que a administração pública possa alocar recursos diversos, na mesma medida em que permite que o Poder Público Central dialogue entre si nas suas diversas esferas para definir ações complementares. Que redesenhe as demandas para a além da escola que venham a atender a mesma. Que possa, de maneira concreta, sinalizar para a escola o que se é capaz de realizar e, sobretudo, qual é a razão pública do país. É uma relação horizontal de mão dupla a qual, baseada no diálogo, pretende estabelecer instrumentos dinâmicos de avaliação e atendimento a demandas reais.

Nesse universo, repleto de novos desafios e perspectivas, a gestão democrática e participativa, mais que um princípio e uma opção ideológica, é um instrumento de gestão, e portanto, necessita ser claro, organizado e objetivo. Está para além de uma perspectiva local, tem que se configurar como um processo gestor transparente, dialógico, efetivo e eficiente, claro para todos seus integrantes, passível de avaliação e, necessariamente, objeto de avaliação e controle social e institucional. Não é um fazer pedagógico, nem tampouco o fazer pedagógico da escola, é, sim, o arcabouço para que esse fazer se realize. É o espaço que organiza o poder escolar, suas disputas, estabelece os processos operacionais entre os fazeres pedagógicos, relacionais e organizacionais e, assim, subsidia meios para que a oferta de educação atenda a razão pública legítima daquela comunidade. É o instrumento que pretende dar unidade a diversidade.

Deste modo, organizar o processo de gestão democrática da escola exige por parte do Poder Público uma proposição estrutural, a definição de um modelo gestor com base em uma estrutura mínima que permita o diálogo entre os entes, que esteja pautado numa relação flexível que garanta a participação sem, no entanto, engessar as decisões por um caráter excessivamente deliberativo sem caráter operacional prático, que contenha instrumentos objetivos de controle de modo a combater práticas autoritárias e buscar equilíbrio decisório e, ainda, combater eventuais descontinuidades que transformam a prática democrática pedagógica em ações personalíssimas ou ainda, em fóruns intermináveis. A inobservância clara de que os processos gestores são ações reais de entes públicos para pessoas reais em situações concretas, mais do que negligenciar aspectos institucionais gerais é, limitar a ação pública no atendimento aos fins que se destina.

A gestão democrática participativa da escola pública é, desta feita, uma obrigação do Poder Público na medida em que a esse cabe organizar e instrumentalizar o processo, é um dever da comunidade escolar na medida que deve exercitar sua humildade e generosidade em nome da razão pública, despir-se de interesses individuais e corporativos em prol do bem comum daquela realidade específica, é, assim, um direito da sociedade, uma ferramenta efetiva de exigir seus direitos na mesma medida que participa da construção, avaliação e oferta de Educação Básica. É, ao mesmo tempo, o instrumento e o fazer como um todo, é o diálogo complementar entre controle e autonomia, é o paradoxalmente um exercício organizado, onde a liberdade de ação e as atribuições específicas se somam para garantir o efetivo exercício do poder escolar autônomo. É, por fim, uma forma de se organizar a oferta de Educação Básica Nacional de qualidade baseada no que precisa ser feito para todos.

## REFERÊNCIAS

ABBI - Associação Brasileira de Bancos Internacionais. Documento Consultivo “**Função de Compliance**”. Disponível em <[http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/Funcao\\_de\\_Compliance.pdf](http://www.febraban.org.br/7Rof7SWg6qmyvwJcFwF7I0aSDf9jyV/sitefebraban/Funcao_de_Compliance.pdf)>, com acesso em 26 de julho de 2013.

AFONSO, N. (2005). **Investigação Naturalista em Educação**. Porto: Edições ASA

ALCOFORADO, Flávio. **O instituto de governança social: avanços e perspectivas no Desenho de um novo arranjo organizacional**. II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 07: Governança social e reorganização dos espaços públicos no Brasil, 2013, disponível em <[http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material\\_%20CONSAD/paineis\\_II\\_congresso\\_consad/painel\\_7/o\\_instituto\\_de\\_governanca\\_social.pdf](http://www.escoladegoverno.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_II_congresso_consad/painel_7/o_instituto_de_governanca_social.pdf)> com acesso em 02 de novembro de 2013.

ALLEDI, Cid. **Engajamento de Stakeholders**. INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial, Seminário sobre o Programa Brasileiro de Certificação em Responsabilidade Social, São Paulo, 17 de Junho de 2010 - Recife, 30 de Junho de 2010, disponível em <[http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade\\_social/palestras/cid.pdf](http://www.inmetro.gov.br/qualidade/responsabilidade_social/palestras/cid.pdf)> com acesso em 02 de novembro de 2013.

ANGELONI, Maria Terezinha. **Elementos intervenientes na tomada de decisão**. Ci. Inf. [online]. 2003, vol.32, n.1, pp. 17-22. ISSN 0100-1965. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_pdf&pid=S0100-19652003000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=S0100-19652003000100002&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)> acesso em 08 de maio de 2010.

ANTONELLI, Ricardo Adriano. **Conhecendo o Business Intelligence (BI) Uma Ferramenta de Auxílio à Tomada de Decisão**. Revista TECAP - Número 03 - Ano 3 - Volume 3. P.79-85, 2009 anual, disponível em <<http://revistas.utfpr.edu.br/pb/index.php/CAP/article/viewFile/933/544>> com acesso em 30 de outubro de 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Teoria democrática e deliberação pública**. Lua Nova [online]. 2000, n.50, pp. 25-46. ISSN 0102-6445. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n50/a03n50.pdf>> com acesso em 29 de junho de 2013.

AZANHA, José Mário Pires. **Educação: temas polêmicos**. São Paulo: Martins Fontes, 1995.

BAIRRÃO, João. **Implementação da Metodologia 6 Sigma no Processo de Facturação**. Universidade de Nova Lisboa, Faculdade de Ciências e Tecnologia, Departamento de Engenharia Mecânica e Industrial, 2010, disponível em <[http://run.unl.pt/bitstream/10362/4256/1/Bairrao\\_2010.pdf](http://run.unl.pt/bitstream/10362/4256/1/Bairrao_2010.pdf)> com acesso em 02 de novembro de 2013.

BALL, Stephen. **Sociologia das Políticas Educacionais e Pesquisa Crítico-social: uma revisão pessoal das políticas educacionais e da pesquisa em política educacional**. Currículo sem Fronteiras, v.6, n.2, pp.10-32, Jul/Dez 2006. Disponível em <<http://www.curriculosemfronteiras.org/vol6iss2articles/ball.pdf>> com acesso em 23 de junho de 2013.

BARROSO, J. **O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída**. In BARROSO, J. (Org.) O estudo da escola. Portugal. Porto: Porto Editora, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. 8. ed. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOGDAN, R. e BIKLEN, S. (1994). **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Porto Editora.

BOUDON, R. **Efeitos Perversos e Ordem Social**. Zahar: Rio de Janeiro, 1979.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 05 Out. 1988.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 20 DEZ. 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério da saúde. Secretaria de atenção à saúde. **Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS. Gestão participativa e cogestão / Ministério da Saúde, Secretaria de Atenção à Saúde, Política Nacional de Humanização da Atenção e Gestão do SUS**. – Brasília : Ministério da Saúde, 2009. Disponível em <[http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/gestao\\_participativa\\_cogestao.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/gestao_participativa_cogestao.pdf)> com acesso em 02 de julho de 2013.

\_\_\_\_\_. **LDBEN - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96**. Brasília: 1996.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.287, de 20 de setembro de 2001. Altera dispositivo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília, DF, 21 set. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências**. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 10 jan. 2001.

BRESSAN, Flávio. **O método do Estudo de Caso**. Administração On Line, Prática – Pesquisa – Ensino, ISSN 1517-7912, vol.1, n.1, jan/fev/mar, 2000. Disponível em <[http://www.fecap.br/adm\\_online/art11/flavio.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm)> com acesso em 22 de julho de 2013.

BRISOL, Francieli Madureira. **Análise sobre a gestão participativa em uma universidade pública. Adm 2013 – Gestão Estratégica: Criatividade e Interatividade.** Ponta Grossa/PR. 2013. Disponível em <http://www.admpg.com.br/2013/down.php?id=153&q=1>

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional didático.** 8. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

CHAGAS, Anivaldo Tadeu Roston. **O questionário na pesquisa científica.** Administração On Line, Prática - Pesquisa – Ensino. ISSN 1517-7912, Volume 1 - Número 1 (janeiro/fevereiro/março - 2000), disponível em [http://www.fecap.br/adm\\_online/art11/anival.htm](http://www.fecap.br/adm_online/art11/anival.htm), com acesso em 01 de novembro de 2013.

CONDÉ, Eduardo Salomão. **DIVERSIDADE EM PROCESSO: As Políticas Públicas em Perspectiva,** Teoria e Cultura, v.1, n.1, p. 75/95, jan/jun. 2006. Disponível em <http://www.editoraufjf.com.br/revista/index.php/TeoriaeCultura/article/download/1555/1090> com acesso em 08 de julho de 2013.

D'ERCOLE, Ronaldo. **Niterói lidera lista da riqueza, segundo FGV.** O Globo, São Paulo, 27 de junho de 2011, Caderno de Economia. Disponível em <http://oglobo.globo.com/economia/niteroi-lidera-lista-da-riqueza-segundo-fgv-2757154> com acesso em 15 de julho de 2013.

DOURADO, Luiz Fernandes. **O conselho escolar e o processo de escolha do diretor de escola: A gestão democrática, eleição de diretores e a construção de processos de participação e decisão na escola in Gestão Democrática da Educação,** Boletim 19, outubro de 2005. Disponível em <http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf> com acesso em 23 de junho de 2013.

\_\_\_\_\_. **Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas.** Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1428100.pdf> com acesso em 22 de junho de 2013.

DUSO, Ana Paula e SUDBRACK, Edite Maria. **Políticas Educacionais: Textos, Contextos e Práticas – Possíveis Interfaces.** Vivências: Revista Eletrônica de Extensão da URI ISSN 1809-1636. Disponível em [http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero\\_011/artigos/artigos\\_vivencias\\_11/n11\\_9.pdf](http://www.reitoria.uri.br/~vivencias/Numero_011/artigos/artigos_vivencias_11/n11_9.pdf) com acesso em 12 de julho de 2013.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Repensando e ressignificando a gestão democrática da educação na "cultura globalizada".** Educ. Soc. [online]. 2004, vol.25, n.89, pp. 1227-1249. ISSN 0101-7330. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22619.pdf> com acesso em 30 de junho de 2013.

FISCHMANN, Adalberto Américo; ALMEIDA, Martinho Isnard Ribeiro de. **Planejamento estratégico na prática. 2 ed.** São Paulo: Atlas, 1991. WRIGHT, Peter; et al. **Administração estratégica: conceitos.** São Paulo: Atlas, 2000.

FONSECA, Marília; OLIVEIRA, João Ferreira de. **O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA ESCOLA (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar.** GT: Estado e Política Educacional /n.05, Agência Financiadora: FUNAPE.

FREY, K. **Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil.** Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, Junho 2000.

GARCIA, Maria Manuela Alves. **Políticas educacionais contemporâneas: tecnologias, imaginários e regimes éticos.** Universidade Federal de Pelotas, Faculdade de Educação. Revista Brasileira de Educação v. 15 n. 45 set./dez. 2010.

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

GONÇALVES, Vicente; CAMPOS, Carla. **Gestão de Mudanças. O Fator Humano na Liderança de Projetos.** Rio de Janeiro: Brasport, 2012.

GRACILIANO, Erivelton Araújo. **Accountability na Administração Pública Federal: Contribuição das Auditorias Operacionais do TCU.** Pensar Contábil, Rio de Janeiro, v. 12, n. 47, p. 43 - 51, jan./mar. 2010. Disponível em <<http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/pensarcontabil/article/view/750>>, com acesso em 26 de julho de 2013.

GUEDES, Anselmo. **BI Operacional: o BI de próxima geração.** IMasters. 2013. Disponível em < <http://imasters.com.br/gerencia-de-ti/bi-operacional-o-bi-de-proxima-geracao-parte-01/>>, com acesso em 30 de outubro de 2013.

HORA, D. L. da. **Gestão democrática na escola: Artes e ofícios da participação coletiva.** São Paulo: Papyrus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

JUNQUEIRA, Cristina Helena Zingaretti. **Proposta de modelo de planejamento estratégico para serviços profissionais – um estudo de caso em serviços odontológicos. 2006.** 143 f. Dissertação – Mestrado em Engenharia de Produção – Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, Departamento de Engenharia de Produção, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Gestão e ação gerencial nas organizações contemporâneas: para além do “folclore” e o “fato”.** GESTÃO & PRODUÇÃO v.8, n.3, p.304-318, dez. 2001, disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/gp/v8n3/v8n3a07.pdf>> acesso em 20 de setembro de 2010.

LISBÔA, Maria da Graça Portela; GODOY, Leoni Pentiado. **Aplicação do método 5W2H no processo produtivo do produto: a jóia.** Iberoamerican Journal of

Industrial Engineering, Florianópolis, SC, Brasil, v. 4, n. 7, p. 32-47, 2012. Disponível em  
<[http://www.erevistas.csic.es/ficha\\_articulo.php?url=oai:ojs.portal.incubadora.ufsc.br:article/1585&oai\\_iden=oai\\_revista655](http://www.erevistas.csic.es/ficha_articulo.php?url=oai:ojs.portal.incubadora.ufsc.br:article/1585&oai_iden=oai_revista655)> com acesso em 20 de julho de 2013.

LÜCK, Heloísa. **Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores.** Em aberto, Brasília: INEP, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

\_\_\_\_\_. **A EVOLUÇÃO DA GESTÃO EDUCACIONAL A PARTIR DE MUDANÇA PARADIGMÁTICA** 2009a. Disponível em: <http://progestaoead.files.wordpress.com/2009/09/a-evolucao-da-gestao-educacional-hluck.pdf> Acesso em: 14/11/2011.

\_\_\_\_\_. **Concepções e processo democráticos da gestão educacional.** Petrópolis: Editora Vozes, 2006.

\_\_\_\_\_. **Gestão educacional: Uma questão paradigmática.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. Série: Cadernos de gestão.

LÜCK, Heloísa; FREITAS, Katia S.; GIRLING, Robert; KEITH, Sherry. **A gestão escolar participativa: o trabalho do gestor escolar.** Rio de Janeiro: DP & A, 2000.

LUIZ, Maria Cecília. **Algumas reflexões sobre a prática da gestão democrática na cultura e organização escolar.** Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCar, v. 4, no. 2, p. 20-36, nov. 2010.

MACHADO, M. A. de M.. **Desafios a Serem Enfrentados na Capacitação de Gestores Escolares.** Em Aberto, Brasília, v. 17, n. 72, fev./jun. 2000, p. 97-112.

MACHADO, Márcia Cristina da Silva; MIRANDA, Josélia Barbosa. **Autonomia e responsabilização: um desafio para a gestão escolar.** In: Revista Pesquisa e Debate em Educação/ PPGP/CAEd / UFJF, Volume 2, número 2, no prelo.

MAINARDES, Jefferson. **A organização da escolaridade em ciclos no Brasil: uma análise de pesquisas sobre processos de implementação.** RBPAAE – v.24, n.1, p. 13-29, jan./abr. 2008. Disponível em <http://seer.ufrgs.br/rbpae/article/download/19236/11162> com acesso em 25 de junho de 2013.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa.** 3. Ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MENDES, Osmar; RAISER, Gilberto. **Planejamento estratégico.** Revista Interdisciplinar Científica Aplicada, Blumenau, v.3, n.4, p.230-240, Sem II 2009. Temática TCC. ISSN 1980-7031

MENDONÇA, Ricardo Rodrigues Silveira de. **Tópicos Avançados em Gestão de Negócios: planejamento - teoria e modelos.** UFJF, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Departamento de Ciências Administrativas, Graduação em Administração Presencial, S/D.

MION, Rejane Aurora; ANGOTTI, José André Peres. **Em busca de um perfil epistemológico para a prática educacional em educação em Ciências**. *Ciência & Educação*, v. 11, n. 2, p. 165-180, 2005. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v11n2/01.pdf>>, com acesso em 22 de julho de 2013.

MINAYO, M.C.S. et al. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINTZBERG, H. (1986) **Trabalho do executivo: o folclore e o fato**. São Paulo: Nova Cultural. Coleção Harvard de Administração, n.3, p. 5-57.

MONLEVADE, João. **O Conselho de Educação e o Plano Municipal de Educação: O Conselho Municipal de Educação na elaboração, implantação e acompanhamento do plano Municipal de Educação in Gestão Democrática da Educação**, Boletim 19, outubro de 2005. Disponível em <<http://www.tvbrasil.org.br/fotos/salto/series/151253Gestaodemocratica.pdf>> com acesso em 23 de junho de 2013.

MORAIS, I. C. L.; COSTA, S. R. R. **Ferramentas de Qualidade para UANs**. *Alim. Nutr.= Braz. J. Food Nutr.*, Araraquara, v. 24, n. 1, p. xx-xx, jan./mar. 2013. Disponível em <<http://serv-bib.fcfar.unesp.br/seer/index.php/alimentos/article/viewFile/2322/2322>> com acesso em 20 de julho de 2013.

MORESI, Eduardo (Organizador). **Metodologia da Pesquisa**. Universidade Católica de Brasília – UCB, Pró-Reitoria de Pós-Graduação – PRPG, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Gestão do Conhecimento e Tecnologia da Informação. Brasília – DF, 2003. Disponível em <<http://www.inf.ufes.br/~falbo/files/MetodologiaPesquisa-Moresi2003.pdf>> com acesso em 02 de setembro de 2013.

MÜLLER, Cláudio José. **Modelo de Gestão integrando o planejamento estratégico, sistemas de avaliação de desempenho e gerenciamento de processos (MEIO – Modelo de Estratégia, Indicadores e Operações)**. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Escola de Engenharia. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3463/000401207.pdf>> com acesso em 30 de junho de 2013.

MURAKAMI, Milton (2003). **Decisão estratégica em TI: estudo de caso. Dissertação (Mestrado) Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade** – Universidade de São Paulo, disponível em <<http://www.redetec.org.br/publique/media/Decisao%20estrategica%20em%20TI%20estudo%20de%20caso.pdf>> acesso em 21 de abril de 2010.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de, **Planejamento estratégico: conceitos, metodologias e práticas**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Sobre a política de assistência social no Brasil**. Ceará: UNIPACE, 2011. Disponível em

<<http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/12/08-Sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-Brasil.pdf>> acesso em 02 de novembro de 2013.

PIAZZA, Flavia Ferreira. **A Escola do Planejamento Estratégico nos artigos acadêmicos recentes. Faculdade de Economia e Finanças IBMEC. Programa de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração e Economia**, Dissertação de Mestrado Profissionalizante em Administração. 2006. Disponível em <[http://www2.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert\\_mestrado/ADM\\_flaviapiazza\\_dez.pdf](http://www2.ibmecrj.br/sub/RJ/files/dissert_mestrado/ADM_flaviapiazza_dez.pdf)> com acesso em 30 de junho de 2013.

PICCHIALI, Djair. **Planejamento Estratégico Instrumento**. Universidade Federal de São Paulo, Reitoria, Secretaria de Planejamento. 2010. Disponível em <[http://dgi.unifesp.br/seplan/templates/docs/seplan-planejamento\\_estrategico\\_material.pdf](http://dgi.unifesp.br/seplan/templates/docs/seplan-planejamento_estrategico_material.pdf)> com acesso em 30 de outubro de 2013.

PONTE, João Pedro (2006). **Estudos de caso em educação matemática**. Bolema, 25, 105-132

POLON, Thelma Lucia P. **Perfis de Liderança e seus reflexos na Gestão Escolar**. In: 34ª Reunião Anual da ANPED, 2011, Anais... Natal/RN: Centro de Convenções, 2011. Disponível em: <http://www.anped.org.br/app/webroot/34reuniao/images/trabalhos/GT14/GT14-965%20int.pdf> com acesso em 30 de junho de 2013.

POZZEBON, Marlei; FREITAS, Henrique M. R. de . **Pela Aplicabilidade com um maior Rigor Científico dos Estudos de Caso em Sistemas de Informação**. RAC, v.2, n.2, Maio/Ago. 1998, disponível <<http://www.scielo.br/pdf/rac/v2n2/v2n2a09.pdf>> acesso em 20 de outubro de 2011.

QUEIROZ, Danielle Teixeira; VALL, Janaina; SOUZA, Ângela Maria Alves e VIEIRA, Neiva Francenely Cunha. **Observação participante na pesquisa qualitativa: conceitos e aplicações na área da saúde**. R Enferm UERJ, Rio de Janeiro, 2007 abr/jun; 15(2):276-83. Disponível em <<http://www.facenf.uerj.br/v15n2/v15n2a19.pdf>> com acesso em 02 de setembro de 2013.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. In: MOTA, Ana E. et alii (Org.). Serviço Social e Saúde – formação e trabalho profissional. São Paulo: Cortez Editora, 2006. Disponível em <[http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico\\_social\\_saude/texto1-4.pdf](http://www.abem-educmed.org.br/fnepas/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf)> com acesso em 02 de novembro de 2013.

REIS, Fábio Wanderley. (1995), **“Governabilidade, instituições e partidos”**. Novos Estudos Cebrap, n. 41.

RIO DE JANEIRO. **Lei nº 1227, de 17 de novembro de 1987. Dispõe sobre o plano de desenvolvimento econômico e social do Estado do Rio de Janeiro, para o período de 1988 a 1991**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 18 nov. 1987.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 5.427, de 01 de abril de 2009. Estabelece normas sobre atos e processos administrativos no âmbito do Estado do Rio de Janeiro e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 02 abr. 2009.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.528, de 28 de março de 2005. Estabelece as Diretrizes para a Organização do Sistema de Ensino do Estado do Rio de Janeiro**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 29 mar. 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.793, de 06 de janeiro de 2011. Estabelece programas para o aprimoramento e valorização dos servidores públicos da Secretaria de Estado de Educação do Rio de Janeiro - Secretaria de Estado de Educação**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 07 jan. 2011.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 42.838, de 06 de fevereiro de 2011. Transforma na estrutura básica da Secretaria de Estado de Educação -SEEDUC 30 (trinta) coordenadorias regionais em 14 (quatorze) regionais pedagógicas e 14 (quatorze) regionais administrativas, e dá outras providências**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, RJ, 07 fev. 2011.

\_\_\_\_\_. **Processo de seleção interna com vistas ao provimento das funções gratificadas estratégicas de diretor geral e diretor adjunto de unidade escolar, para exercício no âmbito da SEEDUC, 2011**, disponível em <<http://www.ceperj.rj.gov.br/concursos/gestao/edital.doc>> acesso em 02 de dezembro de 2011.

RODRIGUES, NEIDSON. **Da mistificação da escola à escola necessária**. São Paulo: Cortez, 1987.

SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce. **Gestão organizacional estratégica para o desenvolvimento sustentável**. Itajaí: Editora da Univale, 2000.

SCHOMMER, Paula Chies; DAHMER, Jeferson; SPANIOL, Enio Luiz. **Controle social no Brasil – estadocêntrico ou sociocêntrico? Evidências da 1ª conferência nacional sobre transparência e controle social, CONSOCIAL**. VII encontro nacional de pesquisadores em gestão social. Territórios em Movimento: Caminhos e Descaminhos da Gestão Social e Ambiental, Eixo 4. Redes e Movimentos Sociais na Construção da Cidadania, 2013, disponível em <<http://www.anaisenapegs.com.br/2013/dmdocuments/1754.pdf>> com acesso em 02 de novembro de 2013.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 3.ED., São Paulo: Malheiros, 1998.

SILVA, Jackson Ronie Sá; ALMEIDA, Cristóvão Domingos de; GUINDANI, Joel Felipe. **Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais, Ano I - Número I - Julho de 2009, ISSN: 2175-3423. Disponível em

<[http://www.rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf](http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf)> com acesso em 02 de setembro de 2013.

SILVÉRIO, Valter Roberto. **Evolução e contexto atual das Políticas Públicas no Brasil: educação, desigualdade e reconhecimento**, in PAULA, Marilene de & HERINGER, Rosana (org.). Caminhos Convergentes: Estado e Sociedade na superação das desigualdades raciais no Brasil. Rio de Janeiro: Heinrich BöllStiftung, 2009, disponível em <[http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/caminhos\\_convergentes\\_01\\_valter\\_\(2\).pdf](http://www.boell-latinoamerica.org/downloads/caminhos_convergentes_01_valter_(2).pdf)> acesso em 21 de abril de 2010.

SOUSA, Regina Lúcia Maciel de. **Gestão Participativa - estudo nos conselhos escolares do ensino fundamental em uma capital do Nordeste**. UNP, Natal/RN, 2012. Disponível em [http://www.pos.unp.br/administracao/dissertacoes\\_2012/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20DA%20ALUNA%20MESTRE%20REGINA%20MACIEL.pdf](http://www.pos.unp.br/administracao/dissertacoes_2012/DISSERTA%C3%87%C3%83O%20DA%20ALUNA%20MESTRE%20REGINA%20MACIEL.pdf)

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática**. Educ. rev. [online]. 2009, vol.25, n.3, pp. 123-140. ISSN 0102-4698. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v25n3/07.pdf>> com acesso em 22 de junho de 2013.

SOUZA, Celina Maria de. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, nº 16. Junho/dezembro 2006, p. 20-45.

SOUZA, Luziélia Santos de et al. **Gestão participativa como ferramenta de melhoria no processo de produção e comercialização das hortaliças orgânicas em Solânea-PB. SIMPAD – Desafios, mudanças e perspectivas para o Século XXI**. Universidade Federal da Paraíba, Centro de Ciências Humanas, Sociais e Agrárias, IV Simpósio do Curso de Administração. 2010. Disponível em <http://simpad2010.blogspot.com.br/p/programacao.html> com acesso em

TRAVASSOS, Paula Francinetti da Silva; VIEIRA, Fernando de Oliveira. **Aplicação da análise SWOT, na preparação do processo de avaliação institucional interna (auto- avaliação) realizada pela IES**. Revista Eletrônica de Administração (Online), v. 10, n.2, edição 19, jul-dez 2011. Disponível em <<http://periodicos.unifacef.com.br/index.php/rea/article/download/493/453>> com acesso em 23 de junho de 2013.

VALPAÇOS, Joana Paredes. **A Gestão de uma Microempresa Educativa: o Quotidiano do Gestor e as Estratégias da Comunicação Externa**. Universidade de Lisboa, Instituto de Educação da Universidade de Lisboa. 2011, disponível em <[http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6102/1/ulfpie039948\\_tm.pdf](http://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/6102/1/ulfpie039948_tm.pdf) com acesso> em 02 de julho de 2013.

VIEIRA, Evaldo. **A política e as bases do direito educacional**. Cad. CEDES [online]. 2001, vol.21, n.55, pp. 9-29. ISSN 0101-3262. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5538.pdf>> com acesso em 22 de junho de 2013.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Gestão, avaliação e sucesso escolar: recortes da trajetória cearense.** Estudos avançados. V.21, n.60, São Paulo, 2007.

YIN. R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

## APÊNDICE

Prezados Gestores Escolares, o presente questionário integra um trabalho de pesquisa de Mestrado em Gestão e Avaliação da Educação Pública da Universidade Federal de Juiz de Fora, e seu objetivo é, a partir de suas experiências descrever como os processos gestores ocorrem dentro de nossas unidades escolares, identificando a partir daí as características, pontos fortes e eventuais fragilidades. Gostaria de destacar, por fim, que a meta maior dessa ação é propor um redesenho dos processos dos procedimentos de gestão a partir de suas vivências, tentando alinhar as perspectivas de trabalho às políticas de gestão democrática, a divisão racional de tarefas e responsabilidades, buscando criar um contexto de trabalho mais eficiente e que considere o cotidiano escolar atual.

1. Identificação: ( ) diretor geral ( ) diretor adjunto
  - a) Forma de acesso ao cargo: ( ) indicação ( ) eleição ( ) processo seletivo
  - b) Formação Pedagógica: Licenciaturas e Curso Normal
  - c) Período na função: ( ) até 02 anos ( ) mais de 02 e até 5 anos ( ) mais de 05 e até 10 anos ( ) mais de 10 anos
  - d) Tempo de magistério: ( ) até 03 anos ( ) mais de 03anos e até 10 anos ( ) mais de 10 anos
  - e) Matrícula funcional: ( ) docente I ( ) docente II ( ) técnico

### 2. Atuação

Thelma Polon no desenvolvimento da pesquisa referente aos processos de gestão pedagógica baseada na liderança de seus gestores, identificou, a partir das características de ação de cada um três grandes perfis identificados abaixo. Tendo em vista as características de sua ação cotidiana, indique qual perfil mais se aproxima de sua realidade profissional.

<b>Quanto ao perfil – Selecione o perfil que mais se identifica com o seu</b>	
Perfil Pedagógico – aplica-se a diretores que dedicam mais tempo e atenção aos processos pedagógicos, em especial a atuação docente em sala de aula	
Perfil Relacional – aplica-se a diretores que dedicam mais tempo e atenção as questões interpessoais, sobretudo nas relações junto a equipe profissional, ao corpo discente e comunidade	
Perfil Organizacional – aplica-se a diretores que dedicam mais tempo e atenção aos processos de gestão ligados a infraestrutura, alimentação escolar, recursos financeiros, escrituração, gerência dos processos de informação e produção de indicadores, planilhas, relatórios gerenciais.	

**A gestão do tempo não está, necessariamente ligada a seu perfil, mas a quanto tempo cada aspecto da gestão exige de sua ação profissional, sendo assim, sinalize quanto cada aspecto ocupa em seu cotidiano gestor.**

<b>Quanto a gestão do tempo – identifique o quanto cada conjunto de ações ocupa em sua rotina</b>			
Indique quanto tempo cada tipo de ação ocupa em seu cotidiano profissional	A maior parte do tempo	Uma parte relevante, mas não a maior	A menor parte do tempo
As ações de caráter pedagógico			
As ações de caráter relacional			
As ações de caráter administrativo			

<b>Quanto a gestão da informação</b>	Sim	Não	Parcialmente
Na prática cotidiana, as ações de gestão institucional da informação (Conexão Educação) ocupam grande parte do tempo diário dedicado as práticas de gestão			
Possuo domínio das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação)			
Os processos de formação para uso das ferramentas de gestão institucional da informação (Conexão Educação) viabilizados pela Secretaria de Estado de Educação atendem as demandas cotidianas da gestão escolar.			

**Quanto a organização do cotidiano escolar:**

Identifique como você enquanto gestor percebe a efetividade das atuais normas, regulamentos e decisões emanadas da SEEDUC sobre a organização do trabalho na escola e, principalmente a responsabilização dos gestores, tanto na tomada de decisão, quanto nos resultados dessas ações.

O desenho de gestão adotado pela Secretaria de Estado de Educação favorece	Sim	Não	Parcialmente
A delegação de funções pedagógicas			
A delegação de funções relacionais			
A delegação de funções administrativas			
A delegação de funções de gestão institucional da informação (Conexão Educação)			
A organização do trabalho de maneira integrada, onde cada um se responsabiliza por determinado turno, horário específico ou grupo de			

séries/fase/turmas			
Uma dinâmica de trabalho definida pelo diretor geral de acordo com a demanda			

Ainda falando sobre delegação de funções e responsabilização, indique, na sua experiência como gestor, qual quadro a atual regulamentação mais favorece no trabalho escolar.

Quanto ao desempenho da função – Indique qual prática gestora, na sua opinião, é fomentada pelas ações indicadas pela SEEDUC	Escolha somente uma opção
Favorece a divisão igualitária de atribuições entre o corpo de diretores	
Favorece que o corpo de diretores atue de maneira especializada (ação administrativa, ação pedagógica, ação relacional)	
O desenho de gestão adotado pela Secretaria de Estado de Educação centraliza os processos de gestão escolar na ação do diretor geral.	
Favorece que os processos de gestão sejam desenhados de acordo com a demanda escolar pelo diretor geral	

Responsabilização neste trabalho é entendida como o processo pelo qual o servidor é responsável tanto pela realização um conjunto de atribuições e tarefas específicas, quanto por seu resultado, ou seja, responde de maneira integral pelo fato, considerando sua execução, seus resultados e eventuais consequências.

Quanto a responsabilização – Indique qual perfil de responsabilização, na sua opinião, é fomentado pelas ações indicadas pela SEEDUC	Escolha somente uma opção
A responsabilização é partilhada igualmente entre todo o corpo de diretores, onde todos são responsáveis por todos os aspectos do cotidiano escolar	
Processos específicos de responsabilização, onde cada ente responde por um aspecto específico de gestão	
Centraliza a responsabilização na ação do diretor geral.	