

A gestão escolar democrática no plano estadual de educação do Maranhão: fase inicial da implementação e desafios

Democratic school management in the state education plan of Maranhão: initial implementation phase and challenges

Gestión escolar democrática en el plan estatal de educación de Maranhão: fase inicial de implementación y desafíos

Deuzimar Costa Serra¹

<https://orcid.org/0000-0002-7130-7531>

Maria de Fátima Sousa Silva²

<https://orcid.org/0000-0001-6513-6361>

Francisco Romário Cunha de Araújo³

<https://orcid.org/0000-0002-0414-4373>

¹ Universidade Estadual do Maranhão, Codó, Maranhão – Brasil. E-mail: deuzimarserra@professor.uema.br.

² Universidade Estadual Paulista, Rio Claro, São Paulo – Brasil. E-mail: mfs.silva@unesp.br.

³ Universidade Estadual do Maranhão, São Luís, Maranhão – Brasil. E-mail: romario_araujo855@hotmail.com.

Resumo

O texto aborda a gestão democrática no Plano Estadual de Educação (PEE) do Maranhão, Lei nº 10.099/2014, com o objetivo de analisar a fase inicial da implementação da meta 20 e estratégias que consistem em assegurar condições no prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática na educação. Os procedimentos metodológicos deste estudo de abordagem qualitativa e quantitativa foram subsidiados pelos tipos de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, tendo como sujeitos a ex-secretária de estado da educação e o técnico responsável pelo PEE. Os resultados foram dialogados com os teóricos e a legislação vigente, conforme a técnica de análise de conteúdo, e apontam que o processo de implementação da meta 20 do PEE foi iniciado em 2015, regulamentado por decreto e edital com critérios estabelecidos para realização do processo de seleção de gestores das escolas da rede pública estadual. Os resultados revelam que a fase inicial de implementação da meta no contexto analisado não se efetivou na sua totalidade, surgindo desafios que demandam outras ações para consolidar a meta e suas estratégias no prazo da vigência do PEE.

Palavras-chave: Gestão democrática. Plano Estadual de Educação.



Abstract

This article addresses the democratic management in the State Education Plan (PEE) of Maranhão, Law no. 10.099/2014, aiming to analyze the initial implementation phase of goal 20 and the strategies to ensure effective democratic educational management within a two-year period. This is a qualitative and quantitative bibliographical, documentary, and field research conducted with the former state secretary of education and the technician responsible for the PEE. The results underwent content analysis and were interpreted in the light of different theorists and the current legislation. The PEE goal 20 implementation process was initiated in 2015, regulated by decree and public notice with established criteria for selecting the managers of state public schools. However, the initial phase was not fully implemented, indicating challenges that demand other actions to consolidate the goal and its strategies within the 2014/2024 term of the PEE.

Keywords: *Democratic management. State Education Plan.*

Resumen

El texto aborda la gestión democrática en el Plan Estatal de Educación-PEE de Maranhão, Ley nº 10.099/2014, con el fin de analizar la fase inicial de la implementación de la meta 20 (veinte) y las estrategias que consisten en garantizar las condiciones dentro de dos años para la eficacia de la gestión democrática en educación. Los procedimientos metodológicos de este estudio cualitativo y cuantitativo fueron subsidiados por los tipos de investigación bibliográfica, documental y de campo, teniendo como sujetos a la ex-secretaria de Estado de Educación-SEDUC y al Técnico responsable del Plan Estatal de Educación-PEE. Los resultados fueron dialogados con los teóricos y la legislación vigente, de acuerdo con la técnica de análisis de contenido, y señalan que el proceso de implementación de la meta 20 (veinte) de la EEP comenzó en 2015, regulado por decreto y convocatoria con los criterios establecidos para llevar a cabo el proceso de selección de los gestores escolares de la red pública estatal. Los resultados revelan que la fase inicial de implementación de la meta, en el contexto analizado, no fue efectiva en su totalidad, surgiendo desafíos que requieren otras acciones para consolidar la meta y sus estrategias dentro del plazo del PEE-2014/2024.

Palabras claves: *Gestión democrática. Plan Estatal de Educación.*

1 Introdução

A temática deste estudo aborda a gestão escolar democrática no Plano Estadual de Educação (PEE) do estado do Maranhão (2014), oriundo das proposições dos representantes da educação maranhense votadas nas conferências e fóruns no âmbito dos municípios e na I Conferência Maranhense de Educação (COMAE), em 2013, e consolidado na Lei nº 10.099/2014 (MARANHÃO, 2014), tendo como referência o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014 (BRASIL, 2014). Neste contexto, o objetivo deste estudo é analisar a fase inicial da implementação da meta 20 do PEE:

assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, por meio da participação direta da comunidade escolar na eleição de gestores, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho no âmbito das escolas públicas maranhenses. (MARANHÃO, 2014, p. 27)

Esta análise tem como eixo norteador reflexões sobre gestão escolar democrática e autonomia relacionadas às políticas educativas que são essenciais para entender a efetivação da meta 20 e suas 17 estratégias no contexto educacional maranhense, destacando que o estudo também se fundamenta em teóricos e pesquisadores engajados na produção científica relacionada à temática.

Desta forma, o propósito de abordar as reflexões sobre gestão escolar democrática remete a pensar que estas influenciaram o processo inicial de implementação da meta 20 do PEE, com base nos autores Carvalho (2015), Ferreira (2017), Luck (2015), Paro (2016), entre outros, que compreendem o caráter democrático a partir da valorização e participação dos gestores da instituição escolar e da comunidade no processo de tomada de decisão.

A gestão escolar democrática, na abordagem de Paro (2016), implica a participação da comunidade escolar na construção de ações articuladas com o trabalho em equipe, o que pressupõe um processo educacional que se torne emancipador, na medida em que seus participantes tenham responsabilidade social, buscando ações coordenadas em conjunto para que todos participem das decisões. Como destaca Freire (2019), uma gestão ancorada na dialogicidade da educação como prática da liberdade, capaz de impulsionar uma gestão que priorize o diálogo, a participação e a emancipação, que conduza à cidadania, à democracia. Dessa forma, fortalece a democratização do processo de gestão educacional pela participação, isto é, por meio do “compromisso coletivo com os resultados educacionais” (LUCK, 2015, p. 37).

Nessa perspectiva, Ferreira (2017, p. 41) destaca a democratização da gestão escolar como uma tendência humanizadora, como bem explicita:

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.

Em sintonia com esse pensamento, a autora destaca a necessidade da formação humana de todos os profissionais, especialmente da educação, que esteja relacionada com a sua emancipação social, como sujeitos de sua história, de modo que a formação do novo homem e mulher, libertos, emancipados e comprometidos com sua realidade, resultará na formação do novo profissional, competente, seguro, criador e organizador de novas formas de produção da existência que contribua para sentir-se feliz e proporcionar a felicidade dos outros.

Neste ensejo, entende-se que a gestão escolar, para ser democrática, implicitamente deve ter autonomia, que, por conseguinte, envolve as dimensões pedagógicas, administrativas e financeiras. Paralelo a essa questão, Paro (2016) ressalta a impotência e falta de autonomia da gestão escolar e, nesse aspecto, concorda-se com o autor quando enfatiza que conferir autonomia à gestão consiste em atribuir poder e condições concretas para que ela atenda às demandas da comunidade escolar.

Dessas reflexões surge a problematização sobre as formas de provimento ao cargo de gestor escolar, em “contraposição ao caráter autoritário e clientelista em que se inseriam as práticas escolares” (DOURADO, 2003, p. 82), pois ser gestor(a) escolar é um ato político, e a ação educativa, embora nem sempre assuma dimensão política, é sempre política, porque assume posições, iniciativas e decisões. Essa perspectiva corrobora Freire (2019), quando destaca a educação como um ato político, ético e democrático, também como forma de intervenção do ser humano no mundo, enquanto sujeito de sua história.

Segundo Ferreira (2017), as estratégias de gestão possuem a aparência de novas políticas públicas para melhorar a educação, mas a essência do discurso é facilmente desmistificada quando questionado o seu caráter público e democratizante na perspectiva da inclusão social, pois a gestão democrática deve garantir a superação das dificuldades de forma que as diferenças não sejam impeditivas da ação educativa coerente, responsável e transformadora.

A gestão escolar na perspectiva democrática e com autonomia implica pensar e definir o perfil da gestão nas políticas educativas, como afirmam Barroso e Afonso (2011, p. 35), se reportando às políticas sobre gestão e autonomia das escolas em Portugal:

O perfil do responsável pela gestão da escola e o modo como é feita a sua escolha constituem outros dos temas importantes para analisar a evolução das políticas educativas neste domínio e as principais convergências e divergências que surgiram no processo de ação pública em que elas se traduziram.

Os autores reiteram que essa questão se insere na necessidade de rever concepções e discussões sobre a política de autonomia na gestão escolar e a contribuição do conhecimento na elaboração das políticas educativas, o que exige mudanças do pensar e agir a partir de novos paradigmas sobre a gestão escolar na perspectiva democrática. Nessa direção corrobora Carvalho (2015, p. 318), quando questiona: “o que significa conhecer as políticas públicas pelo prisma da ação pública?”. Nesse enfoque, destaca que os contextos de ação e de atores são importantes e significativos para a análise das políticas e, ainda, para a ruptura com visões lineares e verticais das políticas públicas e seus processos. O autor prossegue, afirmando:

Essa abordagem redimensiona o espaço social e comunicacional das políticas públicas, nele integrando os atores sociais dotados de autoridade em matéria de políticas públicas (situados em órgãos centrais, regionais ou locais, em organizações locais e que tomam decisões e produzem materiais de carácter legislativo ou normativo no sector educativo), mas também aqueles que, inseridos e/ou agindo em outros contextos sociais organizados (e.g., meios de comunicação social, associações profissionais, sindicais, organizações), participam nos debates públicos sobre as políticas educativas e influenciam o seu percurso. (CARVALHO, 2015, p. 318)

Em sintonia com Carvalho (2015), é mister destacar a participação dos representantes da educação maranhense (gestores, professores, alunos da educação básica e superior, sindicatos, pais, ministério público, conselhos municipais e estadual de educação) nos estudos e diálogos, na elaboração de proposições com votação e aprovação em conferências e fóruns municipais e estadual, culminando com a I COMAE, que deu voz e vez a todos(as) que fazem acontecer a educação na elaboração de propostas para a construção do PEE. Trata-se, portanto, de um plano estadual de educação que apresenta diretrizes para elaboração de políticas educacionais em consonância com as demandas do atual contexto.

Ressalta-se que esses eventos oportunizam o debate e a elaboração de proposições para as políticas educativas, ressaltando que a construção da gestão democrática passa no âmbito da escola pelo fortalecimento das propostas dos grêmios estudantis, conselhos escolares e municipais de educação, pois essas instâncias cumprem papel relevante no processo de gestão democrática e merecem mais atenção dos gestores dos sistemas de ensino.

Essa reflexão compreende que a gestão escolar constitui um dos domínios da política educativa, como bem destacam Barroso e Afonso (2011).

Isto posto, com base nos enfoques e discussões anteriores, reservou-se a segunda parte do artigo para aprofundar o contexto da fase inicial da implementação da meta 20 e suas estratégias do PEE no Maranhão.

2 A fase inicial da implementação da meta 20 e suas estratégias do PEE no Maranhão

Os procedimentos metodológicos deste estudo de abordagem qualitativa tiveram como referência a pesquisa bibliográfica, de campo e documental, dando ênfase aos documentos oficiais, dos quais se ressaltam principalmente o Relatório do processo seletivo de 2015, da Macropolítica e Superintendência de Gestão de Ensino (Supge) da Secretaria de Estado da Educação (Seduc) (MARANHÃO, 2015d); a Portaria nº 596/2015 da Seduc (MARANHÃO, 2015c), que determinou as atribuições das unidades regionais de educação (URE) em articulação com o Comitê de Execução do Processo Seletivo Democrático devido à necessidade de implantar, acompanhar e avaliar esse processo para função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública estadual; o Decreto nº 30.619/2015, referente ao processo seletivo democrático para a função de gestor(a) escolar (MARANHÃO, 2015a); e o Edital nº 3/2015-Seduc (MARANHÃO, 2015b), que tornou pública a realização do processo eleitoral para as funções de gestor/diretor-geral e gestor auxiliar/diretor-adjunto.

Após estabelecer contato com os principais sujeitos da pesquisa na Seduc e obter sua anuência por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, realizou-se uma entrevista com o técnico responsável na Seduc pelo monitoramento e avaliação do PEE e com a ex-secretária de estado de educação do Maranhão, pois no seu mandato ocorreu a fase inicial do processo de articulação e implementação da meta 20 e suas estratégias. Nessa abordagem, destaca-se que, no relatório que trata das eleições dos gestores realizadas em 2015, a ex-secretária envolvida com a execução das ações revela aspectos positivos desse processo, que:

implicou na luta pela garantia da autonomia da escola, participação efetiva da comunidade escolar, busca de interesses e de objetivos comuns. Nesse contexto, “a gestão escolar tem caráter de coletividade”, o que significa dizer que cada educador no exercício da gestão deverá exercer democraticamente a expressão de suas ideias, podendo propor, planejar ações, enfim, participar das decisões que conduzem os rumos da instituição escolar do estado do Maranhão. (MARANHÃO, 2014, p. 27)

Nessa direção, conforme descrito no relatório, a fase inicial da implementação da meta 20 desencadeou o processo de democratização da gestão escolar, defendida como possibilidade de melhoria da qualidade pedagógica do processo educacional das escolas públicas e da integração entre os agentes envolvidos na escola: gestor, professores, coordenadores, estudantes, pais e outros.

A fase inicial da implementação da meta 20, por meio do primeiro processo seletivo, ocorreu em etapas subsequentes, conforme informações obtidas no relatório e Edital nº 3/2015 (MARANHÃO, 2015d, 2015b), das quais se destacam: inscrição dos candidatos a gestão escolar com a entrega de uma Carta de Intenção e um plano de melhoria da escola; participação no Exame de Certificação, que ocorreu nos dias 5 e 6 de novembro de 2015; prova escrita, no dia 7 de novembro de 2015; processo de consulta democrática junto à comunidade escolar, realizado no dia 10 de dezembro de 2015; e, por fim, a assinatura do Contrato de Gestão e do Termo de Aceite.

No processo seletivo, conforme relatório da Seduc (MARANHÃO, 2015d) foram inscritos 489 chapas e 1.364 candidatos para concorrerem aos cargos pretendidos, apresentando no ato de inscrição, além dos documentos exigidos no Edital nº 3/2015, comprovantes para o preenchimento de requisitos, dentre os quais se denota como fundamental para o processo de seleção: a formação em pedagogia; pertencer ao quadro efetivo; e ter no mínimo três anos de experiência no magistério, conforme art. 11 do Edital:

- I. Ter curso de licenciatura plena ou graduação em pedagogia;
- II. Ser efetivo na rede pública estadual;
- III. Ter pelo menos 03 (três) anos de efetivo exercício do magistério;
- IV. Estar em efetivo exercício na escola há pelo menos 06 (seis) meses, comprovado por meio de declaração do chefe imediato;
- V. Comprovar que não esteja em processo de aposentadoria. (MARANHÃO, 2015b, p. 3)

Neste estudo, verificou-se que os documentos citados anteriormente foram importantes para organizar e executar as ações do processo seletivo democrático de 2015 e essenciais para o planejamento e a organização da fase inicial da implementação da meta 20 em observância da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBEN (BRASIL, 1996), que orienta a gestão democrática do ensino público na educação básica, mediante a participação dos seus profissionais.

Ressalta-se que o processo inicial de implementação da meta 20 do PEE e suas estratégias foi uma iniciativa pioneira do governo do Maranhão, pois na história da educação do estado não houve ação similar e, no início do primeiro mandato do governador Flávio Dino, por meio da Seduc e regulamentado pelo Decreto nº 30.619/2015 e Edital nº 3/2015 (MARANHÃO, 2015a, 2015b), ocorreu o primeiro processo democrático para seleção e eleição de gestores de escolas da rede pública estadual.

A normatização do processo seletivo para a função da gestão escolar das unidades de ensino da rede pública estadual e as eleições para as funções de diretor-geral e diretor-adjunto foram realizadas na tentativa de atender à meta 20 do PEE e suas estratégias, como sinal de mudanças significativas no cenário da gestão escolar do Maranhão.

Nessa abordagem, importa mencionar que neste estudo não houve análise de todas as 17 estratégias da meta 20, mas considera-se fundamental, na sua fase inicial de implementação, a efetivação das estratégias 20.1, 20.2, 20.5 e 20.11:

20.1 Possibilitar a criação de comissão, na conformidade do art. 61, da Lei nº 9.860, de 1º de julho de 2013, para propor ações que visem a regulamentação do processo de escolha da função de gestor escolar.

20.2 Estabelecer cooperação técnica entre estado e municípios definida por instrumentos legais, como convênios que explicitem claramente os objetivos comuns no atendimento da escolarização básica, na sua universalização, na qualidade do ensino e na gestão democrática.

[...]

20.5 Garantir representação paritária (movimentos sociais e governo) nos fóruns decisórios de políticas públicas educacionais do estado, reconhecendo a pluralidade de saberes de modo a refletir a diversidade dos agentes e sujeitos políticos do campo educacional.

[...]

20.11 Estimular a eleição direta para o cargo de gestor das escolas públicas das redes municipais, com vista a garantir condições para a efetiva participação das comunidades escolares, considerando, plano estratégico da Secretaria de Estado da Educação como regulamentação, na conformidade da legislação. (MARANHÃO, 2014, p. 27-28)

Diante do exposto, o técnico responsável pela Coordenação de Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação no Maranhão revelou em entrevista que a Seduc dispõe de uma equipe técnica que faz esse trabalho nas URE do estado com fito de acompanhar também os Planos Municipais de Educação (PME's). Destacou também que essa Coordenação, junto da Supervisão de Gestão Escolar da Seduc, realiza estudos para monitorar e avaliar o PEE, com atenção especial para a meta 20, por meio dos relatórios das Conferências Intermunicipais e da COMAE, envolvendo o acompanhamento do Fórum Estadual de Educação.

Ressalta-se que o esforço coletivo da participação do governo e da sociedade civil organizada – com representação dos fóruns, sindicatos, movimentos sociais e redes da sociedade civil, familiares e cidadãos interessados na temática, estudantes, universidades, conselhos escolares e municipais de educação, gestores e comunidade escolar – é importante para a definição das políticas educativas em interação com as demais políticas, pois todos esses atores são essenciais para discutir e acompanhar a implementação das metas dos planos de educação, além de profissionais de outras áreas, da assistência social, saúde, cultura e meio ambiente. Como bem afirma Paro (2016, p. 24), “a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta”.

Neste enfoque, é justo destacar o papel dos Fóruns em parceria com os sistemas de educação e movimentos em defesa da temática, que foi pauta na III Conferência Nacional de Educação, realizada em 2018: consolidar o Sistema Nacional de Educação, incluindo o PNE, com monitoramento, avaliação e proposição de políticas para garantir o direito à educação de qualidade social, pública, gratuita e laica. Em sintonia com essa questão, Oliveira (2011, p. 335) corrobora:

Contudo, essa articulação não pode ser dependente de arranjos governamentais, que podem oscilar de acordo com as posições políticas assumidas, as composições partidárias e outros fatores intervenientes dessas relações. As dimensões do Brasil e o desenho institucional conferido pelo sistema federativo em vigor, somados aos desafios urgentes de reduzir significativamente as desigualdades sociais e consequentemente educacionais, indicam que essa estratégia demanda políticas de Estado.

Esse cenário descrito pela autora traduz a importância da participação nas Conferências e Fóruns municipais, estaduais e nacional em parceria com os sistemas de educação e movimentos em defesa da gestão democrática, tão necessária e urgente de ser implementada. No Maranhão, esse processo teve início em 2013, com proposições formuladas pelos representantes da educação maranhense por meio de conferências e fóruns, eventos que culminaram com a I COMAE em 2013, resultando na promulgação da Lei nº 10.099/2014 (MARANHÃO, 2014).

Diante do exposto, menciona-se a II COMAE, realizada em outubro de 2018, que teve como pauta principal a discussão sobre o PEE e os PME para avaliar e monitorar os planos a partir dos resultados de todas as ações no território maranhense, com ênfase nos eixos analisados em grupos de trabalhos, em especial o eixo III, com enfoque na gestão democrática. Essa discussão sobre a implementação das metas do PEE implica na efetivação do direito à educação pública, de qualidade e para todos(as), como fator indispensável para o desenvolvimento social e econômico de uma nação.

3 Resultados e discussões

Para ponderar os resultados, utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, por meio da interpretação das narrativas. Conforme Bardin (2011), a análise de conteúdo consiste em um conjunto de técnicas de avaliação das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, permitindo a análise da investigação, o qual envolve o saber popular construído de modo biográfico-narrativo, pois os informantes são identificados pelos sentimentos e histórias de vida.

As informações obtidas com a Coordenação de Monitoramento e Avaliação do PEE, no que tange à fase inicial da implementação da meta 20 e suas estratégias, indicam que, apesar da decisão e regulamentação do processo por meio de decreto e edital, ainda se inscreveram candidatos sem perfil que atendesse os critérios estabelecidos. Destaca-se uma declaração excepcional da ex-secretária, em entrevista, quanto à resistência para implementar o processo seletivo dos gestores escolares: “A maior resistência não foi tanto dos gestores, mas de políticos que se sentiram ameaçados com os cargos de gestores que foram arranjos por eles; deputados, vereadores e outros inclusive falaram que mostrariam se o gestor sairia do cargo”.

Nesse aspecto, nota-se no Maranhão a premente necessidade de discutir e articular melhor a participação dos atores envolvidos na educação, a fim de que as políticas educativas sejam monitoradas e avaliadas sob a égide da ação pública, pois a indicação para gestores escolares e municipais sempre foi associada às práticas clientelistas e pouco transparentes, inadequadas à gestão democrática. Os gestores de escolas comumente são nomeados pelos gestores municipais em atenção às solicitações de políticos locais.

Conforme informações destacadas no relatório elaborado pela Supge sobre o processo seletivo democrático de 2015, essa ação consolidou e validou a democratização do sistema de ensino da rede pública do estado do Maranhão, que culminou com a inscrição dos candidatos (MARANHÃO, 2015d). Além disso, houve exame de certificação e participação na prova escrita, envolvendo uma consulta democrática à comunidade escolar e, por fim, a assinatura do contrato de gestão e do termo de aceite, visando o cumprimento das diretrizes governamentais que orientaram o processo e estabeleceram mecanismos de monitoramento e controle do desempenho gerencial.

A ex-secretária descreve no relatório que a ação estruturante do processo seletivo contempla o compromisso político e pedagógico da gestão participativa e democrática, que se reflete na melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem, enfatizada nos eixos estruturantes e nas ações estratégicas da macropolítica/escola digna como política de educação de estado. Desse modo, conforme informes do relatório, o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar se consolidou por meio de uma formação, certificação e escolha do gestor escolar via eleição direta, com a finalidade de assegurar o caráter formativo e educativo da gestão democrática, com relação às atribuições inerentes à gestão escolar, bem como a liderança comunitária desse profissional (MARANHÃO, 2015d).

Nesse contexto, no Relatório consta que a formação dos gestores escolares contemplou a concepção do direito à educação escolar, a reflexão sobre a gestão democrática e o desenvolvimento de práticas colegiadas de gestão escolar de forma a favorecer a formação cidadã dos estudantes (MARANHÃO, 2015d).

A relação dos candidatos aptos a participar do processo seletivo eleitoral foi divulgada no site da Seduc a fim de que os candidatos participassem da etapa seguinte, por meio do processo de consulta à comunidade escolar com todos os candidatos declarados aptos. No relatório consta a participação no processo eleitoral, em todo o estado, de 450 escolas, com a inscrição de 489 chapas, totalizando 1.364 candidatos inscritos. Destes candidatos, apenas 468

foram eleitos, expressando que 21 chapas não foram eleitas. Destaca-se ainda que esse processo envolveu 200.031 eleitores situados nas 19 URE: Açailândia, Bacabal, Balsas, Barra do Corda, Caxias, Chapadinha, Codó, Imperatriz, Itapecuru, Pedreiras, Pinheiro, Presidente Dutra, Rosário, São João dos Patos, Santa Inês, São Luís, Timon, Viana e Zé Doca (MARANHÃO, 2015d).

As informações contidas no relatório confirmam que no decorrer desse processo houve um período de interposição de recursos sobre o resultado da prova escrita no período de 26 a 30 de novembro de 2015, em atenção à data prevista no cronograma da eleição. A programação envolveu ainda a produção de material e recursos pedagógicos para a realização de 22 seminários temáticos sobre gestão e elaboração de textos, com a exposição ainda de três videoconferências sobre o processo de eleição e de dois encontros formativos com os gestores e técnicos das 19 URE (MARANHÃO, 2015d). Ressalta-se que esse processo envolveu a formação como ação estruturante por ser uma das políticas educativas planejadas pela Seduc que antecedem as eleições para gestão escolar.

A ex-secretária ressaltou a importância da participação de todos os envolvidos na escola nesse processo, pais e sociedade em geral, que acolheram muito bem todas as ações, enfatizando que historicamente a eleição de gestores faz parte da luta do sindicato e da comunidade escolar, e que somente nesse governo foi institucionalizado o processo seletivo. Essa informação expressa que a gestão democrática faz parte da luta de educadores e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade para todos.

Nessa direção, Luck (2015) destaca que a partir da década de 1980, no período de redemocratização, expandiram-se as reivindicações por eleição direta do diretor pela comunidade escolar em contraposição à indicação política. Entretanto, ainda perdura a indicação política, e a meta 20 do PEE, correlacionada nos PME, ainda está sendo implementada de forma muito lenta, embora a iniciativa do estado tenha sido uma referência para os municípios, em especial os que sediam as unidades regionais.

Ressalta-se, neste estudo, a dicotomia entre a meta 19 e estratégias do PNE (BRASIL, 2014) e o constante no PEE e nos PME, quanto às percepções e orientações da gestão municipal de educação nas formas de seleção e provimento dos cargos de gestores escolares em vigor, em alguns municípios do Maranhão até contempladas nos Planos de Cargos e Salários, as quais sugerem que os modos de seleção e provimento para o cargo de gestor

escolar ainda são diversificados: concurso público, que conduz à carreira de diretor atualmente, sendo do quadro docente efetivo; eleição direta pela comunidade escolar; e processos mistos, que podem envolver provas de conhecimentos, plano de trabalho, frequência e aprovação em cursos de formação e, mais recentemente, entrevistas técnicas e exames de certificação.

Entretanto, devido às práticas autoritárias e provincianas sobre essa temática, dificilmente os profissionais estarão preparados para assumir uma postura efetivamente democrática em uma sociedade que ainda detém as mazelas da subordinação e do apadrinhamento político. Essa realidade é contraditória e preocupante, pois os princípios da participação e da gestão democrática, além de reafirmados nos planos de educação, estão garantidos no art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), que dispõe sobre o ensino com base na gestão democrática, e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que ressalta em seu art. 14:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

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

II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. (BRASIL, 1996, p. 7)

Desta forma, entende-se que se faz necessário o fortalecimento dos princípios da gestão democrática por meio dos movimentos sociais, com debates e proposições em defesa da educação pública e de qualidade para todos, pois observa-se que os candidatos à gestão escolar, mesmo tendo a garantia de exercerem sua função de forma democrática, na prática nem sempre o podem fazer, pois essa realidade advém de um histórico de autoritarismo no contexto educacional brasileiro, que condiciona a gestão escolar como refém de um gestor municipal de educação que não tem habilitação nem experiência em docência, indicado apenas pelos critérios da política partidária, família e/ou outros interesses que não são os da comunidade escolar. Essas informações são constatadas em relatos de experiência nos encontros de formação de professores e em uma pesquisa ainda em fase parcial de resultados sobre a meta de gestão democrática nos PME no Maranhão.

Dentre os principais obstáculos enfrentados na fase inicial de implementação do PEE, a ex-secretária destacou “o não preenchimento das vagas por falta de candidatos aprovados no processo da prova escrita”, atenuando e expressando o desinteresse e a omissão dos professores em participar do processo como oportunidade de contribuir para mudanças significativas e efetivação da meta 20 do PEE, o que não consubstancializa a garantia da gestão escolar democrática. Vale refletir com Dourado (2003) que a eleição deve ser vista como instrumento para o exercício democrático, a ser associada a outros canais de participação da comunidade nos processos escolares, pois a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas interfere na sua efetivação.

A ex-secretária destacou uma das etapas do processo seletivo, citando a formação com certificado de 20 horas para os gestores escolares que contemplasse conteúdos sobre concepções do direito à educação escolar, a reflexão sobre a gestão democrática e o desenvolvimento de práticas colegiadas de gestão escolar de forma a favorecer a formação cidadã dos estudantes. Essa questão remete a pensar sobre a formação e o perfil do(a) gestor(a) na versão de Luck (2015, p. 16): “um gestor da dinâmica social, um mobilizador, um orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar unidade e consistência, na construção do ambiente educacional e promoção segura da formação de seus alunos”. Nesse sentido, a gestão escolar democrática deve compartilhar ideias e conhecimentos, construir a sua identidade na escola, traçando o seu caminho transformador, formador e articulador. Acerca da formação profissional daqueles que atuam na educação e na gestão escolar, se

exige hoje, mais do que nunca, uma sólida formação humana e que esta se relaciona diretamente com sua emancipação como indivíduo social, sujeito histórico de nossa sociedade. Os educadores precisam ser educados a partir de novas circunstâncias, para que possam desempenhar sua função no processo de construção da nova sociedade. (FERREIRA, 2006, p. 50)

No que se refere à fase de realização do curso preparatório, a ex-secretária indicou que houve avaliação do processo pela comunidade escolar e pelos gestores das URE. Com base nessa avaliação, foi elaborado um relatório final. Importa ressaltar que houve um novo processo seletivo devido à sobra de vagas, e mesmo assim ainda sobraram vagas, razão da necessidade de continuar com o processo de indicação de novos gestores para suprir as vagas remanescentes por falta de candidatos.

Em relação ao atendimento do perfil para continuar nos cargos de gestão escolar, segundo a ex-secretária houve exoneração de alguns gestores por terem apresentado pendências na prestação de contas (Plano de Desenvolvimento da Escola e Fundo Estadual). Na opinião da ex-secretária, o processo inicial foi positivo porque a comunidade escolar, pais e sociedade em geral receberam muito bem todo o processo, ressaltando que historicamente a eleição de gestores fez parte da luta do sindicato e da comunidade escolar. Enfatizou que a implementação “foi num ano atípico, ano das avaliações externas, tendo como desafio a elevação do Índice de Desempenho da Educação Básica”.

Desse modo, com o PEE e a mudança de gestão no governo estadual, o processo foi institucionalizado, mas é necessário monitorar e avaliar suas ações para ter os resultados e impactos na escola e no ensino-aprendizagem, tendo como base o tripé pedagógico, administrativo e financeiro. Nessa abordagem, Carvalho (2015) enfatiza que a ação pública envolve a participação de todos os representantes da comunidade escolar e do sistema educacional para monitorar e avaliar de forma contínua o PEE e os PME.

Essa realidade expressa que a gestão democrática também depende da maturidade da comunidade escolar nos processos eleitorais, considerando que os critérios de desempenho devem ser bem definidos nas propostas de eleições, assim como estavam no edital do primeiro processo, pois serão utilizados para o monitoramento e a avaliação da atuação dos gestores, incluindo as ações de formação continuada.

A gestão democrática participativa como possibilidade na sociedade maranhense pressupõe um processo educacional que deve emergir de uma nova proposta de gestão, o que implica a ruptura de paradigmas tradicionais e automaticamente induz à reflexão sobre os aspectos relacionados à gestão democrática que supostamente vem sendo adotada em algumas escolas da rede pública de ensino. Como afirma Paro (2016, p. 18-19):

Há pessoas trabalhando na escola, especialmente em postos de direção, que se dizem democratas apenas porque são “liberais” com alunos, professores, funcionários ou pais, porque lhes “dão abertura” ou “permitem” que tomem parte desta ou daquela decisão. Mas o que esse discurso parece não conseguir encobrir totalmente é que, se a participação depende de alguém que dá abertura ou permite sua manifestação, então a prática em que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir “ditador democrático”.

Esse pensamento lembra que em tempos de vigência do neoliberalismo o tema da gestão está associado aos paradigmas que fundamentam as mudanças conservadoras na forma de pensar a sociedade e a gestão educacional.

Nesse enfoque, observa-se que a implementação da meta 20 do PEE, correlacionada nos PME, ainda não é uma prática comum nos sistemas educacionais no nível dos municípios. Algumas decisões são isoladas e legalizadas em Planos de Cargos e Salários da Educação que apenas utilizam o critério de mérito para as escolas maiores ou escolas-polo, o que torna preocupante a predominância de indicações políticas, atrelada aos critérios da política partidária, aliada ao voto e à segurança do continuísmo de grupos políticos detentores do poder no Maranhão. Dito de outra forma, a predominância dos paradigmas conservadores sobre gestão educacional é refletida nas ações fragmentadas quanto à implementação dessa meta, exigindo rupturas com a politicagem que agrega interesses particulares e/ou de grupos políticos.

A construção da autonomia da gestão escolar inculcada pela meta 20 do PEE (MARANHÃO, 2014) é uma proposta inovadora, e entende-se que este processo democrático está associado à qualidade da educação, visto que gestão democrática significa participação dos profissionais e da comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico da instituição de ensino. Autonomia pedagógica, administrativa e financeira é, portanto, elemento fundamental para a construção da gestão democrática na escola. Desta forma, destaca-se que a razão de ser da gestão em educação consiste na garantia de qualidade do processo de formação, expressa no projeto pedagógico, que possibilitará ao educando uma formação mais humana, autêntica e ética.

De um modo geral, as políticas públicas em educação têm como função a garantia de que a provisão da educação se concretiza de acordo com o interesse público. Entende-se por interesse público os interesses coletivos indivisíveis de uma comunidade ou sociedade, assim entendidos de modo tendencialmente consensual pelas subjectividades partilhadas dos membros da comunidade ou sociedade. O interesse público é assim uma construção social que funciona como referencial global para a aferição das políticas públicas concretas. (CARVALHO, 2015, p. 318)

Os estudos apontam a gestão escolar como um dos fatores determinantes para a qualidade do ensino, visto que a gestão escolar exerce um papel de liderança e de organização

dos recursos disponíveis no direcionamento dos esforços de sua equipe e na participação dos diferentes atores da comunidade escolar.

4 Considerações finais

Após estudos e análise sobre a temática, conclui-se que os resultados revelam ações pioneiras de políticas educacionais em torno da fase inicial de implementação da gestão escolar democrática na rede pública do estado do Maranhão em 2015, mas ao mesmo tempo apontam para a urgência na definição das políticas educativas norteadas pela ação pública voltadas para uma gestão educacional e escolar comprometida com mudanças significativas e inclusivas.

Ficaram evidentes na fala da ex-secretária as interferências políticas e a resistência dos próprios profissionais da educação em participar e se inscrever conforme os critérios estabelecidos em edital, o que implicou na sobra de vagas para gestão escolar. Além dessas questões, o quantitativo de indeferimentos instiga a pensar sobre o perfil e a formação dos profissionais da educação, pois é da docência que se define a gestão escolar, ambos imbricados.

Os resultados indicam como desafios a necessidade do acompanhamento da comunidade escolar e da sociedade organizada representada pelos diversos segmentos sociais; a criação e implantação do observatório no nível estadual para arquivo, memória e atualização dos resultados, a fim de monitorar e avaliar o PEE, inclusive com a participação do Fórum Estadual de Educação e das universidades; realização no âmbito municipal e regional de conferências e seminários para apresentar os resultados do monitoramento e avaliação do PEE; e elaboração de documentos para propor políticas educativas aos órgãos oficiais da educação.

Nesse contexto, permanece o dilema entre, de um lado, a parte da legislação que assegura e determina a gestão democrática com autonomia e participação da comunidade escolar e, de outro, o estado de conformismo da própria categoria, permeado pela miséria intelectual e humana da subserviência às formas arbitrárias e politiqueras de governantes, que favorecem as indicações desqualificadas de modo específico nos cargos de gestão da escola – incluindo também a gestão municipal da educação, que tem bases solidificadas no sistema social capitalista excludente, neoliberal –, ainda presentes nos formatos de gestão.

Os estudos e diálogos com o contexto que envolve a temática carecem de atenção especial, pois as metas e estratégias devem ser cumpridas até 2024, o que requer reflexão sobre as políticas educativas e a gestão da educação, a partir do PNE (BRASIL, 2014) e do PEE (MARANHÃO, 2014), correlacionados nos PME, sobretudo em defesa de um padrão de qualidade socialmente requerido em todos os níveis de ensino e, em especial, na educação básica. Isso exige mudança de paradigmas e posturas na educação voltadas para uma gestão com autonomia, pois a visão e a postura de uma gestão municipal refletem na gestão escolar, que por sua vez impede a construção coletiva de proposições para novas políticas educativas na perspectiva da ação pública em defesa da educação de qualidade.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BARROSO, J.; AFONSO, N. (org.). **Políticas educativas**: mobilização de conhecimentos e modos de regulação. Vila Nova de Gaia: Fundação Manoel Leão, 2011.

BRASIL. **Conae 2018**: III Conferência Nacional de Educação. Brasília, 2018. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/images/2018/ME-0045-17A-3-CONFERENCIA-NACIONAL-DE-EDUCACAO-FOLDER-WEB-nova-verso.pdf>>. Acesso em: 09 mar. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 20 nov. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, edição extra, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 19 nov. 2019.

CARVALHO, L. M. As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública: esboço de uma perspectiva de análise e inventário de estudos. **Currículo Sem Fronteiras**, Lisboa, v. 15, n. 2, p. 314-333, 2015.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. 8. ed. São Paulo: Cortez, 2003. p. 82-90.

FERREIRA, N. S. C. **Formação continuada e gestão da educação**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

FERREIRA, N. S. C. **Formação humana e gestão democrática da educação na atualidade**. Curitiba: Appris, 2017.

FREIRE, P. **Direitos humanos e educação libertadora: gestão democrática da educação pública na cidade de São Paulo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2019.

LUCK, H. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 12. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MARANHÃO. Decreto nº 30.619, de 2 de janeiro de 2015. Dispõe sobre o processo seletivo democrático para a função de gestão escolar das unidades de ensino da rede pública. **Diário Oficial [do] Estado do Maranhão**: São Luís, 2 jan. 2015a.

MARANHÃO. Edital nº 003/2015, de 30 de março de 2015. Processo eleitoral para as funções de Gestor/Diretor Geral e Gestor Auxiliar/ Diretor Adjunto. **Secretaria de Estado da Educação do Maranhão**. São Luís, 30 de mar. 2015b.

MARANHÃO. Lei nº 10.099, de 11 de junho de 2014. Plano Estadual de Educação do Estado do Maranhão. **Diário Oficial [do] Estado do Maranhão**: São Luís, 11 jun. 2014.

MARANHÃO. Portaria nº 596/2015. Determina as atribuições das unidades regionais de educação (URE) em articulação com o Comitê de Execução do Processo Seletivo Democrático. **Secretaria de Estado da Educação do Maranhão**. São Luís, 2015c.

MARANHÃO. Secretaria de Estado da Educação. Macropolítica e Superintendência de Gestão de Ensino. **Relatório do processo seletivo democrático 2015**. São Luís: Seduc, 2015d.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo a política de estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, 2011.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

Enviado em: 30/9/2020

Revisado em: 12/5/2021

Aprovado em: 14/5/2021