



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
DIRETORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA
MESTRADO PROFISSIONAL EM FORMAÇÃO DOCENTE EM PRÁTICAS
EDUCATIVAS

THADSON DUARTE FIGUEREDO

**INFLUÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO
ESCOLAR, A PARTIR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO DA
COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC EM IMPERATRIZ/MA**

IMPERATRIZ – MA
2022

THADSON DUARTE FIGUEREDO

**INFLUÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO
ESCOLAR, A PARTIR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO DA
COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC EM IMPERATRIZ/MA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Alves Ferreira

Área de concentração: Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação.

IMPERATRIZ – MA
2022

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Diretoria Integrada de Bibliotecas/UFMA

Duarte Figueredo, Thadson.
INFLUÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO
ESCOLAR, A PARTIR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO DA
COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC EM IMPERATRIZ/MA / Thadson
Duarte Figueredo. - 2022.
126 f.

Orientador(a): Antonio Alves Ferreira.
Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em
Formação Docente em Práticas Educativas/ccim, Universidade
Federal do Maranhão, IMPERATRIZ, 2022.

1. Gestão Escolar. 2. Parceria Público-Privada. 3.
Reforma do Estado. I. Alves Ferreira, Antonio. II.
Título.

THADSON DUARTE FIGUEREDO

INFLUÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO ESCOLAR, A PARTIR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO DA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC EM IMPERATRIZ/MA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, do Centro de Ciências Sociais, Saúde e Tecnologia da Universidade Federal do Maranhão, como requisito para obtenção do título de Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas.

Aprovada em: ____/____/____.

BANCA EXAMINADORA

Orientador Professor Dr. Antonio Alves Ferreira

Doutor em Educação na Linha de Pesquisa de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará (UFPA)

Professor do Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas (PPGFOPRED) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Professor Dr. Carlos André Sousa Dublante

Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Professor do Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas (PPGFOPRED) da Universidade Federal do Maranhão (UFMA)

Professora Dra. Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos Santos

Doutora em Educação pela Universidade Metodista de Piracicaba (UNIMEP)
Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA)

À minha mãe, que sempre priorizou as minhas conquistas

À minha querida esposa, Flavia, pelo amor partilhado

Ao meu fiel e eterno amigo, Gregório (*in memoriam*)

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar agradeço a Deus, fonte de sabedoria e inspiração, por ter-me guiado nessa jornada

Agradeço a minha querida mãe, Clemice Duarte, por sempre ter priorizado os meus estudos e por ter-me orientado desde muito cedo.

Em especial, agradeço a minha admirável esposa, Flavia Carvalho, por todo amor, carinho e suporte oferecidos durante esse trajeto.

Agradeço em especial ao meu orientador, professor Dr. Antonio Alves Ferreira, pelo conhecimento, trabalho e carinho dedicados durante essa caminhada.

Agradeço à Universidade Federal do Maranhão e à Coordenação do Curso de Mestrado Profissional em Formação Docente em Práticas Educativas, na pessoa do professor Dr. Witembergue Gomes Zapparoli, pela acolhida durante o período de estudos.

Em especial, agradeço as minhas colegas Ana Beatriz e Siloah Jesseni, por terem compartilhado todo companheirismo e amizade durante essa jornada.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Formação Docente em Práticas Educativas, por terem contribuído de forma significativa com a minha formação.

Agradeço ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, por me conceder todo suporte necessário nessa jornada.

A todos que direta ou indiretamente me acompanharam nessa caminhada, o meu muito obrigado.

Os objetivos sociopolíticos da ação dos educadores voltados para as lutas pela transformação social e da ação da própria escola de promover a apropriação do saber para a instrumentação científica e cultural da população, é possível não só resistir às formas conservadoras de organização e gestão como também adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes

(LIBÂNEO, 2006, p. 328)

RESUMO

A dissertação “As Influências das parcerias público-privadas na gestão escolar, a partir do Programa Suzano de Educação da comunidade educativa CEDAC em Imperatriz/MA” apresenta como objeto de estudo as parcerias público-privadas e a gestão gerencial, e suas influências na gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA, considerando a parceria entre o município de Imperatriz e o Programa Suzano de Educação (PSE). Este estudo tem como questão central: Como o Programa Suzano de Educação influencia a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA? Partindo dessa inquietação, foi estabelecido o seguinte objetivo geral: analisar as influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA. A fundamentação teórico-metodológica que orienta as análises pauta-se em uma pesquisa qualitativa, classificada na modalidade Estudo de Caso, desenvolvida em duas escolas da rede municipal de Imperatriz/MA e da Secretaria Municipal de Educação. Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com sujeitos da educação (coordenadora do PSE na SEMED, diretores escolares e técnicos da SEMED) que atuam na rede municipal de ensino. Os dados das entrevistas foram tratados a partir da análise do conteúdo, com a finalidade de contextualizar a percepção dos sujeitos com base nas informações identificadas a partir das análises documentais. Para o desenvolvimento dessa pesquisa, inicialmente ocorreu a conceituação de público e privado e a contextualização histórico-jurídica das parcerias público-privadas a partir dos marcos regulatórios no Brasil. Foi apresentado o contexto da ressignificação do papel do Estado a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) nos anos 1990. Evidenciou-se, ainda, a reformulação da gestão escolar a partir das mudanças ocorridas frente as reformas do Estado. Foram analisadas as influências da gestão gerencial sobre a gestão escolar a partir do Programa Suzano de Educação na rede municipal de Imperatriz. Constatou-se que, a proposta do PSE era oferecer uma formação aos gestores escolares, porém, sob uma perspectiva gerencial. Assim, conclui-se que a formação oferecida pelo PSE aos gestores escolares da rede municipal de Imperatriz foi pautada em preceitos da lógica de uma gestão gerencial, precarizando a prática docente, além de suprimir a gestão democrática e participativa no ambiente escolar.

Palavras-chave: Gestão Escolar. Parceria Público-Privada. Reforma do Estado

ABSTRACT

The dissertation "The influences of public-private partnerships on school management, based on Suzano's Education Program in the educational community CEDAC in Imperatriz/MA" presents as its object of study the relationship between public-private partnerships and managerial administration and its influence on school management in the municipal education network of Imperatriz/MA, considering the partnership between the Municipality of Imperatriz and Suzano Program of Education (SPE). The central question in this study is: How does Suzano Program of Education influences the school management in the municipal network of Imperatriz/MA? Based on this concern, the following general objective was established: to analyze the influences of the Suzano Education Program on school management in the municipal education network of Imperatriz/MA. The theoretical-methodological foundation that guides these analyzes is based on a qualitative research, classified as a Case Study modality, and it was developed in two schools in the school municipal network of Imperatriz/MA and in the Municipal Department of Education. Additionally, we carried out semi-structured interviews with education subjects (SPE coordinator at SEMED, school directors and technicians at SEMED) who work in the municipal education network. Data from the interviews were handled as content analysis in order to connect the perception of the subjects to the information identified from the document analyses. To develop this research, initially we conceptualized public and private and the historical-legal contextualization of public-private partnerships on the regulatory frameworks in Brazil. We presented the context of the State role resignification from the Master Plan for the Reform of the State Apparatus (PDRAE) in the 1990s. We highlighted the reformulation of school management considering changes made in front of the State reforms. The influences of managerial administration on school management were analyzed in Suzano Program of Education in the municipal education network of Imperatriz. We found out that the SPE proposal was to offer training to school principals, but from a managerial perspective. Thus, we concluded that training offered by SPE to school principals in the municipal education network of Imperatriz was based on precepts of managerial administration logic, making teaching practice precarious, in addition to suppressing democratic and participatory management in school environment.

Keywords: School Management. Public-Private Partnership. State reform

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Objetivos e Estratégias do PDRAE (1995).....	34
Figura 2 - Abrangência do PSE no Brasil	64
Figura 3 - Etapa quatro da implementação do PSE	67

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Síntese de documentos analisados na pesquisa.....	20
Quadro 2 - Tipos de administração pública	30
Quadro 3 - Bases da Reforma do PDRAE.....	34
Quadro 4 - Documentos legislativos das parcerias público-privadas no Brasil.....	38
Quadro 5 - Etapas de implementação do Programa Suzano de Educação nos municípios	65
Quadro 6 - Plano de ação de regulamentação do PSE em Imperatriz/MA.....	68
Quadro 7 - Plano de ação das atividades do PSE em Imperatriz/MA.....	71
Quadro 8 - Ferramentas digitais utilizadas na formação dos gestores em Imperatriz/MA.....	74

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Estados e municípios participantes do Programa Suzano de Educação .65

Tabela 2 - Dados relevantes sobre Imperatriz67

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADE	Arranjos de Desenvolvimento Educacional
art.	artigo
BM	Banco Mundial
CEDAC	Programa Suzano de Educação vinculado à Comunidade Educativa
CF	Constituição Federal
CONAE	Conferência Nacional de Educação
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FMI	Fundo Monetário Internacional
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
OSCIP	Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público
PDRAE	Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado
PPI	Programa de Parcerias de Investimentos
PPP	Parcerias público-privadas
PSE	Programa Suzano de Educação
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEMED	Secretaria Municipal de Educação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
1.1	Origem do estudo, contextualização e delimitação do problema de pesquisa	14
1.2	Referencial Teórico-Metodológico	19
2	ASPECTOS JURÍDICO-NORMATIVOS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL	23
2.1	Conceito de público e privado sob uma perspectiva jurídica.....	23
2.2	Construção histórico-jurídica das parcerias público-privadas no Brasil	29
2.2.1	O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado	29
2.2.2	A construção legislativa das parcerias público-privadas no Brasil	37
3	A GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA FRENTE À REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO	43
3.1	Gestão Escolar: princípios e concepções administrativas	43
3.2	A ressignificação da gestão escolar a partir da reforma do Estado	49
4	AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A ATUAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO	62
4.1	Conhecendo o Programa Suzano de Educação.....	62
4.2	Influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal	75
4.2.1	As escolas campos de pesquisa da rede municipal de Imperatriz/MA: dinâmica de desenvolvimento do PSE	75
4.2.2	Os sujeitos da pesquisa	81
4.2.2.1	Coordenadora do Programa Suzano de Educação na SEMED.....	82
4.2.2.2	Técnica Formadora da SEMED	82
4.2.2.3	Diretora da Escola A.....	82
4.2.2.4	Diretora da Escola B.....	83
4.3	A gestão escolar na rede municipal de ensino de Imperatriz/MA a partir da implementação do PSE	83
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	97
	REFERÊNCIAS	102
	APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	108

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE IMPERATRIZ.....	109
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADORA DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO.....	110
ANEXO A – TERMO DE ANUÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....	111
ANEXO B – SUMÁRIO DO CURSO GEDU OFERECIDO PELA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC.....	113
ANEXO C – SUMÁRIO DO CURSO TECFORM OFERECIDO PELA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC.....	115
ANEXO D – PLANO DE FORMAÇÃO PARA GESTORES PARTICIPANTES DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO	117

1 INTRODUÇÃO

1.1 Origem do estudo, contextualização e delimitação do problema de pesquisa

A presente dissertação analisa as parcerias público-privadas (PPP's) na educação a partir do Programa Suzano de Educação (PSE), vinculado à Comunidade Educativa (CEDAC). Entende-se que os movimentos de reorganização do papel do Estado brasileiro ocorridos na década de 1990, a partir da elaboração do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE)¹, dispõem, entre suas diretrizes, sobre a necessidade de o Estado promover e firmar parcerias entre o setor público e privado, assegurando a possibilidade de atuação conjunta via parcerias.

O interesse de pesquisar essa temática surgiu a partir de algumas motivações e inquietações. Em setembro de 2013, iniciei a minha prática profissional como professor de educação profissional com habilitação técnica no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI). A atividade da docência me trouxe significativas reflexões acerca das políticas educacionais, em particular, da gestão escolar.

Em 2019, graduei-me em Direito pela Faculdade de Imperatriz (FACIMP-Wyden), e tal escolha de formação se deu por uma motivação pessoal, pois sempre tive o sonho de seguir e atuar na área jurídica. Ainda durante a graduação, participei de grupos de pesquisas voltados para temáticas como direito à educação, garantias fundamentais e eficiência na concretização de direitos.

Assim, aprofundei leituras sobre o papel do Estado na efetividade das políticas sociais e, de forma singular, das políticas educacionais, aqui entendidas como um conjunto de políticas sociais oriundas de fatores articulados, dentre os quais destacam-se as demandas e pressões sociais. Tais políticas possuem quase sempre características compensatórias para atender às demandas em sociedades capitalistas, acarretando a não resolução dos reais problemas que assolam a educação, centrando-se meramente em seus efeitos.

¹ No Brasil, na década de 1990, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE instituiu a reforma do Estado e criou um novo paradigma de gestão pública que impôs novos desdobramentos para a gestão educacional, tendo como princípios de gestão eficiente a lógica da otimização de resultados e da racionalização de recursos. A reforma promovida pelo PDRAE aponta para um sistema de administração gerencial por intermédio de um processo de controle social e da constituição da relação entre o setor privado e o setor público (ALVES, 2015, p. 22).

Essas inquietações me conduziram ao ingresso no Mestrado Profissional em Práticas Educativas na Universidade Federal do Maranhão (UFMA), na linha de pesquisa Linguagens, Práticas Pedagógicas e Tecnologias na Educação, discutindo em particular as indagações inerentes à educação, especificamente em relação às parcerias público-privadas.

A participação nas sessões de estudos promovidas pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED) contribuiu também para o amadurecimento do objeto de pesquisa aqui apresentado.

A pesquisa, dentre outros autores, foi pautada nos ensinamentos de Peroni (2009, 2012), Peroni e Adrião (2006), Peroni e Caetano (2015), Alves (2015), Santos (2014), Lück (2006), Adrião e Peroni (2009), Bresser-Pereira (1997), Montañó (2010), Mészáros (2005), Chauí (2003, 2009), Frigotto (2003, 2010), Bobbio (1987) e Di Pietro (2018).

Outrossim, a temática se mostra relevante por conta do momento atual, no qual a educação e a reorganização do papel do Estado servem de parâmetro para estreitar as relações entre os setores público e privado, circunstância essa que pode gerar prejuízos à educação devido aos ideários capitalistas e ao afastamento dos preceitos democráticos, mercantilizando as instituições de ensino.

O Estado brasileiro teve como marco legal da relação público-privada a promulgação do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tendo sua inserção ocorrido no meio jurídico no ano de 1995 e ainda em vigor.

Nesse contexto, mediante a defesa da existência de uma crise², uma das ações do primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-1998) foi a criação do PDRAE, a fim de promover a reorganização de suas atividades do Estado, transferindo a responsabilização sobre a promoção dos direitos sociais para a sociedade civil. O Estado deixa de ser o responsável exclusivo pela promoção dos direitos sociais e, por consequência, ocorre um grande incentivo para a criação de parcerias público-privadas.

A Reforma do Aparelho do Estado promove alteração em diversos setores públicos, com o intuito de implementar um novo modelo de gestão como tentativa de

² A reforma do aparelho do Estado tornou-se imperativa nos anos 90 por uma segunda razão. Não apenas ela se constituiu em uma resposta à crise generalizada do Estado, mas também é caracterizada como uma forma de defender o Estado enquanto *res publica*, enquanto coisa pública, enquanto patrimônio que, sendo público, é de todos e para todos (BRASIL, 1995a, p. 14).

superar a existência de uma crise defendida pelo governo de FHC (1994-1998)³. As mudanças atingem a legislação, cultura da burocratização e os setores de gestão, com a justificativa de fornecer serviços com mais eficiência no setor público.

A reforma da administração pública será executada em três dimensões: a) a institucional – legal, por meio do qual se modificam as leis e se criam ou modificam instituições; b) a cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e c) o da co-gestão. Na dimensão institucional-legal será preciso modificar a Constituição, as leis e os regulamentos [...] Por outro lado, o passo à frente representado pela transição para a cultura gerencial é um processo complexo, mas que já está ocorrendo. Todo o debate travado em 1995 sobre a reforma constitucional do capítulo da administração pública foi um processo de mudança de cultura. Finalmente, a dimensão da gestão será a mais difícil. Trata-se aqui de pôr em prática as novas idéias gerenciais e oferecer à sociedade um serviço público efetivamente mais barato, mais bem controlado e de melhor qualidade (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 31-32).

Tendo uma abordagem mais ampla sobre o que seria a Reforma do Estado⁴, o PDRAE, ao ser promulgado, propõe uma reforma a partir de uma perspectiva de redefinição do papel do Estado, que se fundamenta numa lógica neoliberal⁵ e faz com que haja a transferência de responsabilidade de promoção de direitos sociais para o setor privado – direitos que, outrora, eram de responsabilidade exclusiva do Estado.

Mediante a promulgação do PDRAE, ocorreu o fomento à criação de parcerias público-privadas, estabelecidas entre os entes federados (União, estados e municípios) e entidades de natureza privada com a justificativa de otimizar os serviços públicos por meio da promoção de maior qualidade e eficiência, o setor privado passa a poder atuar na promoção dos direitos sociais.

Ao se considerar que a Constituição Federal, em seu art. 6º, dentre outros

³ No Brasil, nos primeiros quatro anos do governo de FHC (1995-1998), a reforma foi executada no nível federal através do MARE, sob o comando do ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas (ALVES, 2015, p.109).

⁴ Entende-se por aparelho do Estado a administração pública em sentido amplo, ou seja, a estrutura organizacional do Estado, em seus três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e três níveis (União, Estados membros e Municípios). O aparelho do Estado é constituído pelo governo, isto é, pela cúpula dirigente nos Três Poderes, por um corpo de funcionários, e pela força militar. O Estado, por sua vez, é mais abrangente que o aparelho, porque compreende adicionalmente o sistema constitucional-legal, que regula a população nos limites de um território. O Estado é a organização burocrática que tem o monopólio da violência legal, é o aparelho que tem o poder de legislar e tributar a população de um determinado território (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 12)

⁵ “[...] o neoliberalismo e a Terceira Via têm o mesmo diagnóstico de que não é o capitalismo que está em crise, mas o Estado; portanto, o mercado é que deverá superar as suas falhas; assim, a lógica do mercado deve prevalecer, inclusive no Estado, para que ele possa ser mais eficiente e produtivo. Entendemos que esse é o principal motivo pelo qual tanto o neoliberalismo quanto a Terceira Via têm como parâmetro o quase-mercado [...]” (PERONI, 2012, p. 23).

direitos, elenca o direito à educação como um direito social⁶, é possível ver como ocorre um desmonte em relação ao direito à educação, pois este passa a ser também de responsabilização do terceiro setor.

Nas palavras de Peroni e Adrião (2006, p. 14):

O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade: para os neoliberais, por meio da privatização (mercado), e para a Terceira Via pelo público não-estatal (sem fins lucrativos).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve mudanças no que se refere à prestação dos serviços públicos. A promulgação da emenda constitucional 19, de 1998, trouxe mudanças quanto aos princípios relacionados à Administração Pública, sendo inserido o princípio da eficiência⁷, que visa a promover maior eficiência na prestação dos serviços públicos. Assim, o Estado realiza parcerias com instituições privadas com o intuito de obter tal propósito na prestação dos serviços públicos, dentre os quais, a promoção da educação.

Por fazer parte do arcabouço de princípios relacionados à Administração Pública, o princípio da eficiência pode provocar grande impacto em relação à realização das políticas sociais, no sentido de dar maior ênfase à incorporação da lógica de mercado, dos modelos de gestão, típicos de empresas privadas. Dessa forma, levando em consideração o presente objeto de estudo, nota-se um grande aumento de parcerias público-privadas no campo da educação, que, muitas vezes, são fundamentadas em interesses de correntes partidárias e neoliberais, objetivando uma suposta eficiência na garantia do direito à educação.

Vale ressaltar que a palavra “eficiência” não está assentada numa neutralidade, pois o serviço público deve ser eficiente. Porém, isso deve se dar sem a necessidade de transferir a responsabilidade para o setor privado, pois o direito à educação deve ser pautado em princípios da gestão democrática⁸, e não apenas em dados

⁶ “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]” (BRASIL, 1988).

⁸ “Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei [...]” (BRASIL, 1988).

mercantilizados visando ao simples desempenho quantitativo.

Nesse contexto, um exemplo que pode ser utilizado está na criação do “Programa Suzano de Educação”, que possui como principal proposta a contribuição para a melhoria da educação pública, com ênfase numa qualificação voltada para a gestão educacional, além de promover a participação popular, como revelam em discursos oficiais aqui questionados.

O referido Programa atua principalmente em escolas públicas por intermédio das Secretarias de Educação dos municípios participantes, o que é possível devido à parceria firmada entre o setor privado e público. Nessa parceria, há a participação de toda a comunidade escolar, porém, com ênfase na capacitação dos gestores.

Para a realização desse trabalho, o Programa Suzano de Educação conta com a ação colaborativa entre grupos de municípios que possuam características sociais semelhantes e proximidade geográfica, com o intuito de superarem os desafios educacionais por meio de estratégias que envolvam o aperfeiçoamento da gestão escolar. Essa ação colaborativa é denominada de Arranjos de Desenvolvimento Educacional (ADE).

Um capítulo deste trabalho foi destinado especificamente a apresentar de forma detalhada as características, atuação, implementação e desempenho do Programa Suzano de Educação, além das principais mudanças promovidas pela referida parceria.

Portanto, considerando o foco de pesquisa apresentado, surge o seguinte questionamento: **Como o Programa Suzano de Educação influencia a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA?**

Tendo por base o problema central, a pesquisa teve como **objetivo geral**: analisar as influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA.

Para que a construção da pesquisa fosse realizada, foram traçados os seguintes **objetivos específicos**:

- a) Caracterizar o público/privado e suas influências nas políticas educacionais, em particular, mediante a reforma na administração pública do Brasil, e da institucionalização dos marcos regulatórios;
- b) Analisar termos de convênios, contratos, documentos e leis que cercam o programa Suzano de Educação junto à Prefeitura Municipal de Imperatriz/MA;

- c) Analisar a dinâmica de implementação do Programa Suzano de Educação a partir das entrevistas realizadas com os gestores e dirigentes escolares na rede pública municipal de Imperatriz/MA
- d) Identificar e analisar as estratégias utilizadas pelo Programa Suzano de Educação na formação dos gestores escolares da rede pública municipal de Imperatriz/MA.

1.2 Referencial teórico-metodológico

No que tange às características da proposta teórico-metodológica da presente dissertação, a pesquisa pode ser classificada em diversos modos e etapas pelas quais o estudo será desenvolvido, possibilitando a verificação dos resultados.

Richardson (1999, p. 22) explica que o método é: “[...] o caminho ou a maneira para se chegar a determinado fim ou objetivo, e que a metodologia se compreende como [...] os procedimentos e regras utilizadas por determinado método”.

A pesquisa será norteada tendo por base uma perspectiva pautada na realidade social em que o Programa Suzano de Educação está inserido, fazendo com que o desenvolvimento do referencial teórico-metodológico não se limite apenas a analisar o objeto de pesquisa propriamente dito, mas também permita um vislumbre de todo o contexto social em que o objeto está inserido. É o que afirma Trivinõs (2006, p. 125):

Consideramos como válido o enfoque histórico-estrutural para a nossa realidade social que, empregando o método dialético, é capaz de assinalar as causas e as consequências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação de um processo de transformação da realidade que interessa.

Com o objetivo de analisar o contexto referente à implementação do Programa Suzano de Educação na gestão escolar, seus impactos, e as mudanças trazidas ao longo de sua realização, pretende-se aqui utilizar o materialismo histórico-dialético como perspectiva epistemológica, visando a promover uma discussão acerca das supostas melhorias promovidas ou da inércia estabelecida sobre a gestão escolar.

[...] com efeito, a lógica dialética não é outra coisa senão o processo de construção do concreto de pensamento (ela é uma lógica concreta) ao passo que a lógica formal é o processo de construção da forma de pensamento (ela é, assim, uma lógica abstrata). [...] A construção do pensamento se daria pois da seguinte forma: parte-se do empírico, passa-se pelo abstrato e chega-se

ao concreto (SAVIANI, 2015, p. 28).

Quanto ao tipo de abordagem, a pesquisa será de natureza qualitativa, pois permitirá uma análise de todo o processo de construção do conhecimento, visando, além dos resultados, aos meios de alcançar os objetivos, sendo “[...]um processo de reflexão e análise da realidade através da utilização de métodos e técnicas para compreensão detalhada do objeto de estudo” (OLIVEIRA, 2010, p. 37).

Assim, entende-se que a pesquisa qualitativa é a mais adequada para que seja possível analisar as influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA.

A fundamentação como primeira fase do estudo fundamentou-se em dados produzidos por meio da pesquisa bibliográfica e análise documental (seja por meio físico ou por meio digital), tendo em vista que foram analisados diversos documentos fornecidos pela Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz – como convênios, cronogramas, termos, carta de pactuação, relatórios de treinamentos, estratégias de aplicação e relatórios de conclusão. Além disso, foram também analisadas as resoluções que regulamentam os Arranjos de Desenvolvimento Educação, bem como a legislação vigente acerca das parcerias público-privadas.

A análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema (LÜDKE; ANDRÉ, 1986, p. 38).

O quadro a seguir apresenta um resumo dos principais documentos fornecidos pelos parceiros do Programa Suzano de Educação, bem como os documentos coletados junto à Secretaria Municipal de Educação e à Prefeitura Municipal de Imperatriz.

Quadro 1 - Síntese de documentos analisados na pesquisa

Documentos	Objetos de análise
Convênios	Validade jurídica e normativa
Termos	Limite das concessões estabelecidas
Documentos do curso Online do PSE	Conteúdos abordado na formação dos gestores
Plano de ação – Regulamentação	Estrutura do plano de ação e contexto com a realidade do município

Plano de ação – Atividades	Natureza das atividades, participação dos dirigentes escolares e contextualização
Ebook do PSE	Origem do PSE e dados de abrangência

Fonte: Elaborado pelo autor.

Além disso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas como elemento de coleta juntamente aos sujeitos envolvidos na pesquisa, sendo alguns deles: a coordenadora do Programa Suzano de Educação; dois gestores escolares; uma técnica e uma coordenadora, ambas da Secretaria Municipal de Educação (SEMED). O critério de escolha dos sujeitos foi a permanência deles no período de implementação do Programa Suzano de Educação na rede municipal de ensino.

Para Lüdke e André (1986, p. 33), “[...] na entrevista cria-se uma relação de interação, havendo uma atmosfera de influência recíproca entre quem pergunta e quem responde. Especialmente nas entrevistas não totalmente estruturadas”.

A técnica de entrevista proporciona maior contato com a temática a ser pesquisada, uma vez que se caracteriza com uma interação mais ampla entre os entrevistadores e entrevistados. Na perspectiva de Gil (1999, p. 117), “[...] é a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que lhe interessam a investigação”. Quanto ao

local, as entrevistas foram realizadas com sujeitos da Secretaria Municipal de Educação e de duas escolas vinculadas à rede municipal de ensino de Imperatriz/MA.

Essa pesquisa iniciou-se ainda no momento de pandemia, por isso, a proposta inicial seria a de realizar as entrevistas com o auxílio de plataformas de videoconferência (*Google Meet*, *Microsoft Teams*, etc.), tendo em vista o aumento dos casos de COVID-19. No entanto, com a aprovação da vacina e a redução posterior dos casos de contaminação, foi possível realizar as entrevistas presencialmente, respeitando todos os protocolos de segurança.

Após a etapa de coleta de dados, passou-se a analisar as informações coletadas em campo. Dessa forma, os dados das entrevistas foram tratados a partir da análise do conteúdo, com a finalidade de triangular a percepção dos sujeitos com as informações reveladas a partir dos documentos.

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, esta dissertação está organizada em quatro seções, que objetivam analisar e discutir de

forma estruturada o objeto de estudo.

Primeiramente, esta introdução, na qual se apresenta um panorama sobre as motivações que levaram à reforma do aparelho do Estado na década de 1990, atendendo às demandas dos ideais capitalistas sob a ótica do mercado e revelando a influência da lógica neoliberal sobre a nova gestão educacional, através da criação de parcerias público-privadas. Citam-se os objetivos, o interesse pelo objeto de estudo e o percurso metodológico utilizado durante a pesquisa.

Na segunda seção, analisam-se os principais aspectos jurídico-normativos que fundamentam as parcerias público-privadas no Brasil, fazendo uma abordagem jurídico-conceitual sobre os termos “público e privado”, bem como suas características e incompatibilidades. Discorre-se sobre o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado e como a lógica do neoliberalismo econômico foi fundamental para a redefinição do papel do Estado, principalmente no que se refere à elaboração de políticas públicas educacionais.

Nesse ponto da pesquisa, aborda-se ainda a construção legislativa que legitimou a implementação de parcerias entre o setor público e a classe econômica, citando-se, dentre outros, a Constituição Federal de 1988, Emenda Constitucional nº 19, Lei das parcerias público-privadas (Lei nº 11.079/2004), o Programa Nacional de Publicização (Lei nº 9.637/1998) e Lei de Licitações (Lei nº 8.666/1993), destacando aspectos que esses documentos trazem para a interferência do setor privado na realização das atividades do Estado.

Na terceira seção, discute-se acerca das políticas educacionais e, em particular, a gestão escolar brasileira frente às mudanças provocadas pela ressignificação do papel do Estado após as reformas realizadas na década de 1990. Abordam-se preliminarmente os conceitos de gestão escolar, a fim de apresentar um contraponto às concepções administrativas da lógica capitalista. Analisam-se também as mudanças provocadas na gestão escolar após a reestruturação do papel do Estado.

A quarta seção desta pesquisa destina-se para análise das influências das parcerias público-privadas sobre a atuação da gestão escolar, tendo como parâmetro de pesquisa a parceria firmada entre a empresa Suzano e a Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz- MA, através da implementação do Programa Suzano de Educação na rede pública municipal de ensino. Nessa etapa, são discutidas as principais repercussões da gestão gerencial sobre a gestão escolar.

2 ASPECTOS JURÍDICO-NORMATIVOS DAS PARCERIAS PÚBLICO PRIVADAS NO BRASIL

2.1 Conceito de público e privado sob uma perspectiva jurídica

Para que seja possível realizar-se uma discussão sobre o “público” e o “privado” sob uma perspectiva jurídica, inicialmente se faz necessário realizar algumas ponderações acerca de seus conceitos, a partir de reflexões teóricas.

O termo “público” tem origem no latim *publicus*, derivado de *populus* (habitante, povo) e, de forma ampla, pode ser definido como:

[...] o que é comum, pertence a todos, se mostra que não pertence nem se refere ao indivíduo ou a particular. Assim, extensivamente, público equivale a notório, geral, publicado, divulgado, conhecido. No entanto, como o anotamos acima, público e comum possuem acepções próprias e inconfundíveis. Público é o que pertence a todo povo, considerado coletivamente, isto é, tido em sua expressão de organismo político. Comum é o que pertence ou se estende distributivamente ao povo ou a todos, considerados como indivíduos. Pode ocorrer que o público e comum tenham aplicação conjunta, visto as duas qualidades se apresentarem no mesmo fato: os logradouros são públicos e comuns. Público, porque não pertencem a ninguém em particular, mas a todos; comuns, porque todos participam de suas utilidades. As rendas do Estado, que servem seus interesses, porém, são públicos, como públicos são órgãos que o administram; já os serviços que o Estado presta são comuns, porque todos podem fluir suas utilidades. O público opõe-se ao privado, enquanto que o comum ao particular. Público. Além do sentido vulgar, na linguagem jurídica, é tomado na acepção de próprio, ou pertinente ao Estado, revelando a subordinação ou a afetação que incide sobre todas as coisas ou fatos, qualificados ou considerados como tal. Desse modo, no sentido de público integra-se o de autoridade do Estado ou poder do Estado, mostrando sua identificação com a própria coisa ou com o próprio fato, a que intimamente, se ligou. Deste sentido de público não se refere simplesmente à condição de ser coisa de interesse comum ou de interesse coletivo, mas à íntima conexão ou à identificação da própria coisa com as finalidades do Estado e os interesses particulares e, mesmo, coletivos (SILVA, 2016, p. 2987).

As concepções jurídicas e etimológicas em relação ao conceito do termo público demonstram sua característica geral de “ser de todos” ou aquilo que permite o acesso de todos. Assim, sua definição é contrária em relação ao “privado”, visto que aquilo que é público se refere ao coletivo. Além disso, é comum vincular o conceito de público com as atividades exercidas pelo Estado.

Figueiredo (1913, p. 1645) define público como:

Pertencente ou relativo a um povo ou ao povo: interesses públicos. Que serve para uso de todos: fonte pública. Comum. Relativo à governação de um país. Que é do conhecimento de todos; notório. Manifesto. M. O povo em geral. Auditório.

Por outro lado, o conceito de privado é definido pelo dicionário como “não público; particular” (FIGUEIREDO, 1913, p. 1622) – portanto, aquilo que é contrário ao público. A definição e etimologia do termo privado podem ser encontradas no *Vocabulário jurídico* (SILVA, 2016, p. 2892) da seguinte forma:

Do latim *privatus*, de *privus* (próprio, particular, individual), na significação jurídica exprime o sentido de individual ou o que é próprio ou pertinente às pessoas, consideradas isoladamente, como indivíduos ou como particulares. Opõe-se, assim, ao sentido de público, em que se integra a ideia de pessoas consideradas como uma organização política, e encaradas por seu todo ou pela coletividade que compõem, sem qualquer atenção às suas individualidades.

Dessa forma, as definições levantadas acima sobre aquilo que é privado nos direcionam ao particular, de modo que não se trata de propriedade para a coletividade ou para uso universal. Com isso, a significação de privado se relaciona com vários elementos conceituais restritos ao particular, tanto no sentido de propriedade, ou seja, algo que pertence ao indivíduo, quanto no sentido de satisfazer ao interesse particular de determinada classe ou indivíduo.

Na perspectiva de Bobbio (1987), existe uma situação de proporcionalidade e coexistência entre o público e o privado, ou seja, a existência do público é um pressuposto para a existência do privado, seu oposto, e vice-versa. Desse modo, o autor aborda que, dentro da relação entre as duas dimensões, uma tende a sobrepor-se à outra.

Os dois termos de uma dicotomia podem ser definidos um independentemente do outro, ou então apenas um deles é definido e o outro ganha uma definição negativa (a ‘paz’ como ‘não-guerra’). Nesse segundo caso diz-se que o primeiro é o termo forte, o segundo o termo fraco. [...]. Além do mais, pode-se dizer que os dois termos de uma dicotomia condicionam-se reciprocamente, no sentido de que se reclamam continuamente um ao outro: na linguagem jurídica, a escritura pública remete imediatamente por contraste à escritura privada e vice-versa; na linguagem comum, o interesse público determina-se imediatamente em relação e em contraste com o interesse privado e vice-versa. Enfim, no interior do espaço que os dois termos delimitam, a partir do momento em que este espaço é totalmente ocupado (*tertium non datur*), eles por sua vez se delimitam reciprocamente, no sentido de que a esfera do público chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa. Para cada uma das situações a que convêm o uso da dicotomia, as duas respectivas esferas podem ser diversas, cada uma delas ora maior ou menor, ou por um ou por outro dos dois termos (BOBBIO, 1987, p. 14).

Ao analisar-se a dicotomia entre os conceitos de público e privado sob a ótica jurídico-normativa, mediante o exposto por Bobbio (1987), cabe perceber a diferença não apenas nas dimensões conceituais, mas também para efeitos práticos, ou seja,

ocorre a delimitação e complementariedade do campo de atuação de ambos os termos. Por outro lado, se observada sob o prisma das relações sociais, é possível perceber que tais distinções são complexas, o que torna tênue as fronteiras de definição, sendo difícil identificar a diferença entre “público” e “privado”.

Conforme Bobbio (1987) menciona, compreende-se que existe, ao mesmo tempo, uma relação de coexistência e oposição entre o público e o privado. Contudo, entende-se que tal oposição entre os termos não é uma regra “precisa”, como está exposto pelo entendimento jurídico, pois, ao analisarmos as relações firmadas entre o Estado e o setor privado dentro do contexto das relações sociais, é possível identificar diversas políticas públicas com ênfase apenas no resultado para o setor privado. Além disso, existem segmentos de empresas privadas que executam atividades do interesse público. Ao longo do trabalho, será abordado como essas parcerias público-privadas desenvolvem suas atividades, tendo como exemplo o Programa Suzano de Educação.

Atualmente, os termos público e privado são também definidos a partir de preceitos contidos no ordenamento jurídico brasileiro, o qual apresenta a distinção entre o público – que define os interesses e vontades do Estado – e o privado – que se relaciona com a vontade da classe empresarial (PAOLIELLO, 2007).

Nesse cenário, a estruturação do ordenamento jurídico brasileiro na atualidade, especificamente no que se refere à organização do Estado, é pautada no princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado. Tal princípio encontra-se presente tanto no momento da elaboração da legislação como no instante de sua aplicação pela Administração Pública⁹, ao passo que o legislador está vinculado à obrigatoriedade de observância do referido princípio (DI PIETRO, 2018).

Compreende-se que existe uma distinção prática para o objetivo que se pretende alcançar durante a elaboração de uma norma jurídica. Di Pietro (2018, p.134) afirma que “O direito privado contém normas de interesse individual e, o direito

⁹ “[...] em sentido amplo, a Administração Pública, **subjetivamente** considerada, compreende tanto os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa [...] em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política” (DI PIETRO, 2018, p. 118).

público, normas de interesse público”, sendo esse viés resultante da diferença na relação dicotômica entre público e privado.

O princípio da supremacia do interesse público está previsto expressamente no *caput* do art. 2º da Lei nº 9.784/99, o qual elenca, em seu inciso II, que os processos relacionados com a Administração Pública devem observar o “[...] atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei” (BRASIL, 1999a). Sendo assim, a Administração Pública não é legitimada para renunciar o interesse geral, pois deve vincular-se ao interesse público.

Nesse contexto, o ordenamento jurídico prevê que o público é antagônico ao privado, pois o primeiro se relaciona diretamente com o “bem comum”, ligado à esfera do interesse coletivo, sendo o segundo pautado nos interesses individuais do particular, conforme explicitam os artigos 40 e 44 do Código Civil (BRASIL, 2002).

Art. 40. As pessoas jurídicas são de **direito público**, interno ou externo, e de **direito privado**.

[...]

Art. 44. São pessoas jurídicas de direito privado:

I - as associações;

II - as sociedades;

III - as fundações.

IV - as organizações religiosas;

V - os partidos políticos.;

VI - as **empresas individuais** de responsabilidade limitada (grifo nosso).

Os artigos supracitados do Código Civil demonstram que o ordenamento brasileiro permite a possibilidade de existência de pessoa de pessoas jurídica tanto de direito público quanto de direito privado. Essa constatação nos direciona ao pensamento de que os termos público e privado podem se referir à oposição do povo frente às classes dominantes.

Conforme as lições de Di Pietro (2018), o princípio da supremacia do interesse do interesse público não é visto apenas como um mero instrumento jurídico para permitir a existência de direitos, antes é também uma forma para a garantia da justiça social, bem-estar coletivo e do bem comum.

A Constituição Federal de 1988 prevê expressamente a defesa do bem comum e o reconhece como um dos seus objetivos, de acordo com o artigo 3º (BRASIL, 1988):

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades

sociais e regionais;

IV – promover o **bem de todos**, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (grifo nosso).

No entanto, no contexto em que as políticas públicas sociais estão inseridas, existe a forte presença dos interesses do setor privado, ou seja, as parcerias firmadas entre o Estado e o setor privado têm suas finalidades pautadas no resultado, o que gera a prevalência do interesse privado nessa relação.

Assim, compreende-se que a expressão “bem comum” exerce uma função meramente teórica, com força ideológica, servindo como base para os idealistas de grupos de políticas dominantes e natureza econômica no seio social, ao passo que visam a levantar a ideia de que os interesses do setor privado também são interesses de cunho universal.

Por consequência disso, Bobbio (1992) faz uma crítica sobre o conceito de bem comum, por demonstrar uma definição extremamente genérica, na qual pode significar a interferência do setor privado sobre o interesse público. Nesse viés, “[...] se quisermos atribuir um significado plausível, ele nada poderá significar senão aquele bem que todos os membros de um grupo partilham e que não é mais do que a convivência ordenada, numa palavra, a ordem” (BOBBIO, 1992, p. 959).

Dessa forma, entende-se que, devido à existência predominante de uma classe econômico-capitalista sobre as demais classes sociais, não é possível a efetivação da concepção do público como “bem comum”. No decorrer do desenvolvimento deste trabalho será possível identificar essa não concretização do bem comum, tendo como exemplo as próprias parcerias público-privadas, visto que o setor privado imprime seus interesses por meio de ideários neoliberais.

Atualmente, o “público” e o “privado” ganharam força por intermédio das “parcerias” firmadas entre esse antagonismo ideário. Esse fato é comprovado mediante a existência de documentos oficiais, notícias, relatório de órgãos públicos e demais registros que demonstram que a iniciativa privada e o poder público firmam parcerias para o desenvolvimento de determinados projetos.

No Brasil, as PPP's norteiam as relações firmadas entre a administração pública e as classes do setor privado (empresariado capitalista), tema esse que será abordado com mais profundidade nas próximas seções deste trabalho. No entanto, cabe já destacar alguns pontos sobre a temática.

No ordenamento jurídico brasileiro, as PPPs são regulamentadas por leis, em

especial a Lei nº 11.079/2004 (BRASIL, 2004), que elenca as regras gerais para licitações, contratações e demais ações referentes às parcerias firmadas entre o setor público e privado no âmbito da Administração Pública.

Com isso, as PPPs podem ser compreendidas como

[...] a reunião de esforços entre o Poder Público e o setor privado para a concretização de objetivos de interesse público, a partir de iniciativas legislativas (termo de parceria), bem como da sua aceitação pela doutrina no âmbito do Direito Público. Cabe ainda, nesta perspectiva, a designação de todas as formas de sociedade que, apesar de não formarem uma nova pessoa jurídica, se organizam entre os setores público e privado, para a consecução dos interesses públicos (DI PIETRO, 2006 apud ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 1).

Nessa perspectiva, a existência das parcerias público-privadas transmite a ideia de “[...] intervenção que o setor privado passa a dispor junto à administração pública, por meio da assunção total ou parcial de responsabilidades até então atribuídas ao poder público em sua totalidade” (BEZERRA, 2008 apud ADRIÃO; PERONI, 2009, p. 2). Com isso, o Estado se desobriga e se desvincula de funções que outrora eram de sua responsabilidade, o que gera uma articulação acentuada dos interesses do setor privado.

Por consequência, as PPPs apresentam os antagonismos existentes entre as dimensões pública e privada e, mesmo que haja regulamentações por meio de leis, contratos e acordos, nas parcerias sempre prevalecerão os ideais de uma dessas dimensões. Os estudos que tratam das PPPs nos sistemas educacionais têm revelado que a perspectiva do setor privado tem prevalecido, principalmente devido aos arranjos educacionais e os tipos de parcerias firmadas.

Portanto, dentro de tais parcerias, ocorrem divergências entre o setor público e privado e essa circunstância se dá devido ao aspecto histórico da educação brasileira, pois as características dessas parcerias são adaptadas de acordo com a evolução histórica.

Nesse contexto, Saviani (2005, p. 167) explicita:

[...] o público e o privado constituem categorias correlatas e indissociáveis entre si. [...] Como categorias correlatas e indissociáveis, entende-se que público e privado se comportam como pólos opostos que se supõem um ao outro. Portanto, o público só pode ser compreendido por referência ao privado e vice-versa. Assim sendo, mesmo quando tratamos apenas de um desses pólos, isto é, quando fazemos a história da esfera pública ou a história da vida privada, quando estudamos a história da educação pública ou a história da educação privada, estaremos sempre supondo o outro pólo, independentemente de que isto seja explicitado. Ou seja, quando fazemos a história da educação pública, a história da educação privada faz-se presente,

ainda que o seja na forma de interlocutor oculto; e vice-versa.

Tendo em vista a importância dessa evolução das parcerias público-privadas e suas interferências na educação brasileira, passa-se a tratar da construção histórico-jurídica das parcerias entre o setor público e privado no Brasil.

2.2 Construção histórico-jurídica das parcerias público-privadas no Brasil

2.2.1 O Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

A reforma do aparelho do Estado nos anos 1990 foi pautada numa perspectiva relacionada ao crescimento dos ideais neoliberais, fundamentada no aumento dos meios de produção, ampliação do consumismo e melhoramento da qualidade dos serviços prestados, com a justificativa de obter maior eficiência nas atividades da Administração Pública.

De acordo com Bresser-Pereira (1997), após os anos 1970, devido ao crescimento desestruturado da globalização, o Estado entrou em crise e, por consequência, houve uma intensa redução das taxas de crescimento econômico, aumento dos índices de inflação e aumento do número de desempregos que, desde então, tomou proporções globais.

Dessa forma, o pensamento neoconservador e as reformas no setor econômico eram a solução dada pelos neoliberais para que o Estado pudesse superar a crise estabelecida. No entanto, a reestruturação do Estado sob a ótica neoliberal se mostrou contraditória, de modo que houve ampliação das desigualdades e a reconfiguração do papel do Estado.

Sobre isso, Bresser-Pereira (1997, p. 7) afirma:

A onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado foram a resposta a esta crise - reformas que os neoliberais em um certo momento imaginaram que teriam como resultado o Estado mínimo. Entretanto, quando, nos anos 90, se verificou a inviabilidade da proposta conservadora de Estado mínimo, estas reformas revelaram sua verdadeira natureza: uma condição necessária da reconstrução do Estado – para que este pudesse realizar não apenas suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, mas também seu papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do seu respectivo país.

Compreende-se então que a Reforma do Estado pautada na ótica neoliberal distorce o sentido do real papel do Estado em relação à prestação de serviços

públicos, por haver um crescente redirecionamento do interesse do poder público apenas para exaltação do mercado, do liberalismo econômico e da liberdade de interferência da iniciativa privada na esfera pública.

Nesse sentido, Alves (2015, p. 84) explica que:

A ideologia neoliberal é, fundamentalmente, uma nova configuração do liberalismo econômico, que exalta o mercado, a concorrência e a liberdade de iniciativa privada, rejeitando veementemente a intervenção do Estado na economia. Com isso, o capital assume o caráter que o tempo histórico lhe impõe, atravessa o tempo, modifica a estrutura social e a própria existência do capitalismo.

O crescimento da intervenção neoliberal sobre as atividades do Estado está relacionado diretamente com a crise¹⁰ capitalista devido à ampliação do processo de globalização. Isso fez com que o Estado buscasse meios para superar a crise, tendo como principal instrumento uma reforma administrativa.

A esse respeito, Bresser-Pereira (1997) aponta três tipos de administração pública que o Brasil já teve, como se vê no quadro a seguir.

Quadro 2 - Tipos de administração pública.

Tipos de administração pública	Principais características
Patrimonialista	Trata-se de uma administração na qual o patrimônio público e o privado possuíam as mesmas características: Prevalecia o nepotismo e o Estado era compreendido como propriedade do rei.
Burocrática	Na perspectiva do autor, a administração burocrática tinha como objetivo evitar a prática do nepotismo e diferenciar o público e o privado. Além disso, diferenciava o Estado, mercado e sociedade civil.
Gerencial	Surgiu para substituir a administração burocrática. Possui ênfase no resultado e, na visão do autor, a administração gerencial era mais eficiente por permitir maior participação do setor privado.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bresser-Pereira (1997).

¹⁰ “A crise do Estado está associada, de um lado, ao caráter cíclico da intervenção estatal, e de outro, ao processo de globalização, que reduziu a autonomia das políticas econômicas e sociais dos estados nacionais. A Grande Depressão, embora uma crise do mercado, foi também uma crise do estado liberal. Esta crise provocou o surgimento do estado social, que no século vinte procurou proteger os direitos sociais e promover o desenvolvimento econômico, assumindo, na realização desse novo papel, três formas: a do Estado do Bem-Estar nos países desenvolvidos, principalmente na Europa, a do Estado Desenvolvimentista nos países em desenvolvimento, e a do Estado Comunista nos países em que o modo de produção estatal tornou-se dominante” (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 12).

Nesse contexto, prevalecia até então a administração burocrática, em que o Estado almejava oferecer os serviços sociais básicos de educação e saúde, além de possuir um discurso voltado ao combate da corrupção e o nepotismo. No entanto, a administração burocrática não demonstrava eficiência, mostrando-se incapaz de garantir a qualidade na prestação dos serviços públicos, “[...] tornando necessária sua substituição por uma administração pública gerencial” (BRESSER-PEREIRA 1997, p. 13).

Por consequência dessa ineficiência, o Estado passou a captar recursos do setor privado para suprir suas necessidades, fato que gerou fortes instabilidades e desequilíbrios na própria administração pública. Dessa forma, o Estado entrou em crise fiscal, que se apresentou na forma de dívidas externas.

Nesse cenário, Alves (2015) fala sobre o surgimento da ideia do Estado social, que visava a manter a proteção dos direitos sociais, além de ampliar o desenvolvimento econômico. A forma mais comum de expressar o estado social foi por intermédio do *Welfare State*¹¹, que, em síntese, se refere ao Estado do Bem-Estar, ou seja, “[...] o Estado passou a implantar padrões de regulação da economia e a assumir responsabilidades sociais, por meio do desenvolvimento de políticas sociais” (ALVES, 2015, p. 63).

No entanto, para Frigotto (2003), as concepções políticas defendidas pelo Estado de Bem-Estar não obtiveram sucesso em evitar o desenvolvimento social pautado na exclusão social e na concentração crescente do capital.

Logo, com o objetivo de superar a crise fiscal e recuperação da poupança pública, bem como redefinir as formas de intervenção no setor econômico e social por meio de parcerias com o setor privado para a prestação de serviços de educação, cultura e saúde, o Estado visava a promover uma reforma administrativa por meio da implantação de uma administração gerencial, que, por sua vez, tem como principal característica a lógica de resultado.

A busca por recursos provenientes da iniciativa privada começou a tomar proporções elevadas e, cada vez mais, as atividades do Estado eram capturadas pelos interesses da classe empresária. Essa lógica se concretizou quando as

¹¹ Surge com o intuito de estabelecer padrões mínimos de saúde, renda, educação, direito ao trabalho, mediante programas governamentais que apoiam os serviços sociais de forma a regular e promover tais programas (OLIVEIRA, R. C. R., 2010, p. 139).

correntes neoliberais ganharam força, visto que o Estado buscava formas de ter uma administração mais eficiente e com melhores resultados para superar a crise.

Dessa forma, a década de 1990 foi marcada pela Reforma do Estado a partir do PDRAE, proposto pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, conforme já mencionado. Nesse mesmo período, o presidente da república criou o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sendo nomeado como ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira. Em síntese, o MARE foi criado sob o discurso de realizar uma reforma administrativa para superar a crise fiscal estabelecida ainda nos anos 1980.

A reforma do Estado envolve múltiplos aspectos. O ajuste fiscal devolve ao Estado a capacidade de definir e implementar políticas públicas. Através da liberalização comercial, o Estado abandona a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da correlata limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada através das empresas estatais. Através desse programa transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente. Finalmente, através de um programa de publicização, transfere-se para o setor público não-estatal a produção dos serviços competitivos ou não-exclusivos de Estado, estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle (BRASIL, 1995a, p. 13).

Diante disso, nota-se que a Reforma do Aparelho do Estado, além de outros fatores, defende a mudança na administração burocrática para administração gerencial, com o objetivo de se obter maior eficiência e resultados, sendo o Estado um mero regulador, enquanto o setor privado atua como o executor direto dos serviços que originalmente eram de responsabilidade direta do Estado.

Bresser-Pereira (1997, p. 17-18) aponta também as etapas e processos necessários para a Reforma do Estado:

- (a) a delimitação das funções do Estado, reduzindo seu tamanho em termos principalmente de pessoal através de programas de privatização, terceirização e “publicização” (este último processo implicando na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos que hoje o Estado presta);
- (b) a redução do grau de interferência do Estado ao efetivamente necessário através de programas de desregulação que aumentem o recurso aos mecanismos de controle via mercado, transformando o Estado em um promotor da capacidade de competição do país a nível internacional ao invés de protetor da economia nacional contra a competição internacional;
- (c) o aumento da governança do Estado, ou seja, da sua capacidade de tornar efetivas as decisões do governo, através do ajuste fiscal, que devolve autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa rumo a uma administração pública gerencial (ao invés de burocrática), e a separação, dentro do Estado, ao nível das atividades exclusivas de Estado, entre a formulação de políticas públicas e a sua execução; e, finalmente,
- (d) o aumento da governabilidade, ou seja, do poder do governo, graças à existência de instituições políticas que garantam uma melhor intermediação

de interesses e tornem mais legítimos e democráticos os governos, aperfeiçoando a democracia representativa e abrindo espaço para o controle social ou democracia direta.

A partir da lógica de mercado, o PDRAE propôs a adoção da administração gerencial, sob a justificativa de se obter maior eficiência nas atividades do Estado, ou seja, os direitos sociais são substituídos por serviços sociais de responsabilidade do setor privado. Dessa forma, os defensores da Reforma do Aparelho do Estado acreditam que a Constituição Federal de 1988 seja retrógrada, tendo em vista que nela está explícito que o Estado deve ser o provedor direto dos direitos sociais.

Ainda nesse contexto, a nova configuração da Administração Pública, defendida pela corrente neoliberal, gerou uma série de impactos na política e na economia, principalmente ao “[...] redefinir a relação entre o público e o privado, aproximando estas esferas na promoção do direito à educação” (PERONI; CAETANO, 2015, p. 36).

O PDRAE (BRASIL, 1995a) nomeou de “publicização” o ato de transferir tanto os recursos quanto as atividades públicas para o setor privado, que consiste no processo de transformação de uma organização de direito público em organização de direito privado, sendo essa uma das estratégias centrais para a redefinição do papel do Estado, pautada em concepções neoliberais, sejam elas políticas ou econômicas.

Em virtude disso, o público e o privado tornam-se mais próximos quando a redefinição do papel do Estado evidencia os quatro objetivos e ações do PDRAE: núcleo estratégico; atividades exclusivas do Estado; serviços não exclusivos do Estado; e bens e serviços para o mercado, conforme demonstrado na figura a seguir.

Figura 1 - Objetivos e Estratégias do PDRAE (1995).

	Não Estatal	
NÚCLEO ESTRATÉGICO Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público		
ATIVIDADES EXCLUSIVAS Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica		
SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus	Publicização → 	
PRODUÇÃO PARA O MERCADO Empresas Estatais	Privatização → 	

Fonte: Brasil (1995a, p. 48).

A partir da representação da Figura 1, ficam evidentes as principais mudanças propostas pelo PDRAE (1995), principalmente em relação à transição da gestão burocrática para a gestão gerencial. Além disso, as principais estratégias do plano fomentavam a realização da publicização de setores como: saúde (hospital); educação (universidade); cultura (museus); ciência e tecnologia (centros de pesquisa); meio ambiente. Outra estratégia era ampliar a ideia de promover privatizações de empresas estatais, o que gerou maior proximidade entre o setor público e privado.

Quadro 3 - Bases da Reforma do PDRAE

ESTRATÉGIA DA REFORMA	DEFINIÇÃO
Publicização	Processo de transformar uma organização estatal em uma organização de direito privado, mas pública não-estatal
Privatização	É o processo de transferir para o setor privado serviços auxiliares ou de apoio
Terceirização	Um processo de transformar uma empresa estatal em privada

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Bresser-Pereira (1997).

As bases da Reforma propostas pelo PDRAE, visando a maior eficiência, permitiram a transferência de questões públicas para o setor privado, sendo evidenciada no governo de FHC pelas políticas de privatizações, terceirização e publicização.

Sob o pretexto de chamar a sociedade à participação em torno do “controle social” e da “gestão” de serviços sociais e científicos”, desenvolvendo a democracia e a cidadania, a dita “publicização” é, na verdade, a denominação ideológica dada à transferência de questões públicas da responsabilidade estatal para o chamado “terceiro setor” (conjunto de “entidade públicas não-estatais”, mas regido pelo direito civil privado) e ao repasse de recursos públicos para o âmbito privado. Isto é uma verdadeira privatização de serviços sociais e de parte dos fundos públicos (MONTAÑO, 2010, p. 45-46).

Nesse contexto da implantação das estratégias da reforma, o conceito de controle social passa a ter outro significado. O conceito descritivo do processo de influência de domínio coletivo (Estado) sobre os indivíduos (grupos sociais) transforma-se em conceito para designar os mecânicos e processos de controle da sociedade sobre o Estado.

Para Simionatto (1998, p. 9), "o controle social, também denominado de democracia direta, refere-se às formas organizativas formais e informais da sociedade necessárias à fiscalização das organizações públicas e privadas". Dessa forma, o controle social passou a determinar as formas de exercício do poder por entes da sociedade civil, com o objetivo de redefinir as aplicações de recursos e obrigação de efetivação por parte das autoridades públicas.

Para garantir novas maneiras de ampliar a exploração das atividades econômicas, ocorre a reconfiguração do Estado. Na ocasião, os direitos sociais são tidos agora como serviços, os quais obtêm a forma de mercadoria, financiados por recursos públicos e executados pela sociedade civil. A transferência de responsabilidade para os novos prestadores do setor privado foi pautada num discurso ideológico, sob a justificativa de favorecimento do desempenho mais eficiente no atendimento às necessidades da população.

Todas essas mobilizações neoliberais, geradas a partir das propostas do PDRAE (1995), influenciaram diretamente na promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 19 de 1998, a qual inseriu no texto constitucional, especificamente em seu artigo 37, o princípio da eficiência como sendo elemento norteador das atividades da Administração Pública.

Sobre isso, Adrião e Bezerra (2013) afirmam que a previsão do princípio da

eficiência pela EC/19 ocorreu devido à ineficiência das atividades prestadas pelo Estado por meio da administração burocrática. Por esse motivo, os neoliberais passaram a acreditar que os padrões da administração privada, por serem pautadas no resultado, seriam mais eficientes.

Sob essa perspectiva, entende-se que a EC/19 atuou como marco regulatório que acelerou o processo de aproximação entre o setor público e privado no período da Reforma do Aparelho do Estado. A Constituição Federal de 1998 tinha instituído a democracia como um princípio da gestão do Estado, com o objetivo de promover o crescimento de uma sociedade justa e solidária. Por outro lado, a EC/19 possibilitava a existência de parcerias firmadas entre a Administração Pública e o setor privado, transferindo para este o encargo de realizar atividades que a Constituição Federal previa como sendo de responsabilidade do Estado.

A Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC no 19/98) implementou modificações no regime administrativo brasileiro, a partir da alteração de um grande número de dispositivos da Constituição Federal de 1988, referentes tanto ao funcionamento da administração pública quanto às normas até então vigentes para os seus servidores. Tais modificações, respaldadas juridicamente pela Emenda, teve como pontos principais: a revisão das regras de estabilidade, a modificação no regime de remuneração e a gestão da administração pública. Neste texto, consideraremos apenas os dispositivos da EC nº 19/98 relacionados à gestão da administração pública, pois se configuram como marcos significativos para a normalização de parcerias entre a administração pública e o setor privado, tendo em vista, o estabelecimento, no sistema jurídico brasileiro, das agências executivas e das organizações sociais (OS) (ADRIÃO; BEZERRA, 2013, p. 258).

Sendo assim, sob esse ponto, compreende-se que o advento das reformas promovidas na Administração Pública e a promulgação da EC/19 colaboraram com uma nova dinâmica legislativa, a qual passou a regulamentar novas leis que promovessem uma relação focada em parcerias firmadas entre o Estado e a sociedade civil, tendo como um dos resultados novas relações com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial.

Novo modelo de desenvolvimento vem se construindo no Brasil, em função da reestruturação produtiva, a partir do final dos anos oitenta, de acordo com orientações de organismos internacionais (Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e outros), devidamente compactuados pelas elites locais, em nome de uma modernização indispensável para colocar o Brasil em nível de competitividade num mercado globalizado, conhecido como o “neoliberalismo”, que utiliza como uma de suas estratégias fundamentais a redução dos gastos do Estado com a reprodução da força de trabalho (menos Estado), que: i) solapa as conquistas alcançadas pelos trabalhadores nos setores sociais; neutralizando ou mesmo cerceando o poder corporativo e político dos sindicatos; ii) abre espaços para a incorporação de nossos atores na realização das políticas sociais: organizações sociais, organizações não-

governamentais, fundações de direito privado, dentre outros, criando com isso uma esfera denominada de pública não estatal, onde cabem as parcerias, os contratos de gestão, dentre outros (SANTOS, 2014, p. 224).

A partir das propostas oferecidas pelo PDRAE e a inserção desse novo modelo de Estado neoliberal, surgiram as chamadas parcerias público-privadas (PPP), que são “[...] modalidades de contratos administrativos” (DI PIETRO, 2018, p. 389).

Para Santos (2014, p. 5), as PPPs “[...] são contratos ou acordos firmados entre o poder público e a iniciativa privada ou da sociedade civil para desenvolver determinado trabalho de interesse comum”.

Ao tratar do assunto, Peroni (2012) afirma que essas parcerias foram criadas pelo Estado neoliberal como estratégia para superar a crise estabelecida no setor financeiro. Portanto, compreende-se que a promulgação da EC/19 surgiu para otimizar o processo de materialização da Reforma do Aparelho do Estado, além de promover grande influência sobre a criação e regulamentação das parcerias público-privadas como forma de estreitar a relação entre o Estado e o setor privado, conforme será visto adiante.

2.2.2 A construção legislativa das parcerias público-privadas no Brasil

O surgimento das PPPs no Brasil tomou maiores proporções com o advento da Constituição Federal de 1998 e por meio de normatizações que ampliaram as relações entre o Estado e o setor privado, além de regulamentarem essas parcerias em todas as esferas do poder público.

Considerando o estudo realizado sobre a elaboração dessas legislações, observa-se que o sistema jurídico permitiu a celebração de contratos firmados entre o setor público e privado com maior evidência, conferindo maior proteção às parcerias público-privadas e impeditivo estas de sofrerem interferências políticas ao longo do tempo.

A partir dessas análises, constata-se um forte crescimento normativo das parcerias público-privadas ao longo dos anos, sob a justificativa de atender ao princípio da eficiência e, por consequência, às “necessidades” do Estado. Essas novas formas de contratação, bem como as legislações que regulamentam as

concessões, patrocinadas¹² ou administrativas¹³, podem ser observadas no quadro a seguir, que apresenta não só os instrumentos normativos que possuem maior relação com o objetivo deste estudo, mas também as principais legislações que regulamentam a construção das PPPs no Brasil.

Quadro 4 - Documentos legislativos das parcerias público-privadas no Brasil

REGULAMENTAÇÃO	ESPECIFICAÇÃO E OBJETIVOS
Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993)	Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências.
Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995b)	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.
Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998 (BRASIL, 1998a)	Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências.
Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998 (BRASIL, 1998b)	Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências
Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (BRASIL, 1999b)	Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras

¹² “[...] é possível definir concessão patrocinada como o contrato administrativo pelo qual a Administração Pública (ou o parceiro público) delega a outrem (o concessionário ou parceiro privado) a execução de um serviço público, precedida ou não de obra pública, para que o execute, em seu próprio nome, mediante tarifa paga pelo usuário, acrescida de contraprestação pecuniária paga pelo parceiro público ao parceiro privado. No que diz respeito ao conceito, a principal diferença entre a concessão patrocinada e a concessão de serviço público comum é a que diz respeito à forma de remuneração; assim mesmo, essa diferença pode desaparecer se, na concessão tradicional, houver previsão de subsídio pelo poder público, conforme previsto no artigo 17 da Lei nº 8.987/95. Também existe diferença no que diz respeito (a) aos **riscos** que, nas parcerias público-privadas, são repartidos com o parceiro público, (b) às **garantias** que o poder público presta ao parceiro privado e ao financiador do projeto, e (c) ao **compartilhamento** entre os parceiros de **ganhos econômicos** decorrentes da redução do risco de crédito dos financiamentos utilizados pelo parceiro privado. As diferenças não são conceituais, mas de regime jurídico, **parcialmente** diverso na concessão patrocinada. Tanto assim que o artigo 3º, § 1º, da Lei nº 11.079 determina que “as concessões patrocinadas regem-se por esta Lei, aplicando-se-lhes subsidiariamente o disposto na Lei nº 8.987, de 1995, e nas leis que lhe são correlatas”. A semelhança entre os dois institutos quase permitiria afirmar o contrário: a concessão patrocinada rege-se pela Lei nº 8.987 em tudo o que não for derogado pela Lei nº 11.079. Sendo a concessão patrocinada uma concessão de serviços públicos, inúmeros são os pontos comuns com a modalidade disciplinada pela Lei nº 8.987” (DI PIETRO, 2018, p. 392, grifo nosso).

¹³ “[...] concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva a execução de obra ou fornecimento e instalação de bens” (BRASIL, 2004).

	providências
Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999 (BRASIL, 1999c)	Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências.
Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (BRASIL, 2004)	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.
Lei nº 12.766, de 27 de dezembro de 2012	Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências
Decreto nº 4.828, de 2 de abril de 2015	Dispõe sobre o Procedimento de Manifestação de Interesse a ser observado na apresentação de projetos, levantamentos, investigações ou estudos, por pessoa física ou jurídica de direito privado, a serem utilizados pela administração pública.
Lei nº 13.334, de 2016 (BRASIL, 2016)	Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências

Fonte: Elaborado pelo autor, a partir da legislação brasileira.

Analisando os documentos legais mencionados no Quadro 4, é possível identificar o fomento das parcerias entre o setor público e a iniciativa privada, tendo em vista que as legislações, ao longo do tempo, estão possibilitando a ampliação e crescimento de tais parcerias, tendo como resultado o favorecimento do setor privado.

Percebe-se ainda que a aproximação das atividades do setor público e privado acaba tendo como resultado algumas características, dentre as quais a principal é a transferência de responsabilidades, ou seja, as atividades que antes eram de pura responsabilidade do Estado agora são transferidas para a iniciativa privada.

Após analisar a supracitada legislação, ficou evidente a forte iniciativa do Estado em “proteger” os contratos firmados com o setor privado, ou seja, o Estado legisla para garantir, por meio de leis e decretos, que suas atividades possam ser prestadas pelo setor privado.

Conforme já mencionado, ressalta-se a influência da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (BRASIL, 1993), no processo de transferência de responsabilidade das

atividades do Estado para o setor privado, especificamente pela regulação do artigo 37 da Constituição Federal, que trata da administração pública direta e indireta, afirmando que todos os entes federados devem obediência “[...] aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

Ainda no artigo 37 da Constituição – cujo inciso XXI dispõe que “[...] as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública” (BRASIL, 1988) –, fica evidente a forte participação do setor privado na realização das atividades do Estado.

Outro marco regulatório relevante é a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995 (BRASIL, 1995b), que trata do regime de concessão e permissão de serviços e obras públicas. A referida lei consolidou o atual artigo 175 da CF/88, o qual afirma que “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos” (BRASIL, 1988).

Compreende-se que as permissões e concessões de serviços públicos para a iniciativa privada tiveram fortes influências do princípio da eficiência, pois o Estado, sob a justificativa de obter melhores resultados e eficiência da prestação dos serviços, possibilitou o estreitamento da relação com a iniciativa privada. As legislações que versam sobre o referido assunto surgiram como forma de proteger a interferência do empresariado nas atividades que eram exclusivas do Estado.

Ainda sobre esse tema, a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999, aborda o princípio da eficiência como sendo um requisito de observância legal para as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, as chamadas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP). A referida lei, em seu art. 4º, prevê que as pessoas jurídicas de direito público que desejam ser qualificadas como OSCIPs devem prestar “[...] observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, economicidade e da eficiência” (BRASIL, 1999b).

Fica evidente que as parcerias público-privadas ganharam força ao longo dos anos e foram intensificadas por meio dos marcos regulatórios. O processo de fortalecimento dessas parcerias foi ampliado com mais intensidade com o advento da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, a qual “Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública” (BRASIL, 2004).

Dentre outras questões, a referida lei conceitua parceria público-privada em

seu art. 2º, ao dispor que se trata de um “[...] contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004). Ainda no art. 2º, especificamente nos parágrafos 1º e 2º, é possível identificar o conceito das modalidades patrocinada e administrativa, conforme explicitado a seguir:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Ainda de acordo com esta lei, para que seja configurada uma parceria público-privada deve haver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado, caso contrário a parceria não poderá ser reconhecida, conforme parágrafo 3º do art. 2º:

§ 3º Não constitui parceria público-privada a concessão comum, assim entendida a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, quando não envolver contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado (BRASIL, 2004).

Sendo assim, compreende-se que as parcerias firmadas entre o setor público e privado têm privilegiado principalmente a iniciativa privada, fato que modifica o real papel do Estado na prestação e garantia de direitos para a sociedade.

Além de conceituar as parcerias público-privadas, a Lei nº 11.079 também prevê o princípio da eficiência como um elemento crucial no momento da celebração dos contratos. O art. 4º dispõe que deve ser observado o princípio da “[...] eficiência no cumprimento das missões de Estado e no emprego dos recursos da sociedade” (BRASIL, 2004).

Ainda sobre o tema, cabe mencionar a Lei nº 13.334, de 2016, sancionada no governo do então presidente Michel Temer que, conforme o art. 1º, criou no âmbito da Presidência da República o Programa de Parcerias de Investimentos (PPI), tendo como objetivo principal o de fortalecer as parcerias entre o Estado e a iniciativa privada como forma de desestatização, conforme se vê:

Art. 1º Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI, destinado à ampliação e fortalecimento da interação entre o Estado e a iniciativa privada por meio da celebração de contratos de parceria para a execução de empreendimentos públicos de infraestrutura e de outras medidas de desestatização (BRASIL, 2016).

Para alcançar esse objetivo principal, a Lei demonstra as vertentes de fortalecimento das relações firmadas entre o Estado e o setor privado, além de tratar das possíveis aberturas para investimentos e aumento de emprego como uma das metas do programa de crescimento econômico nacional. Vale destacar que a Lei do PPI elencou alguns princípios que devem ser respeitados no momento do desenvolvimento das parcerias, sendo alguns deles a estabilidade das políticas públicas de infraestrutura, legalidade, eficiência, qualidade e garantia jurídica, que evidenciam a sobreposição do setor privado em relação ao público.

Mediante as análises realizadas sobre os principais marcos regulatórios das parcerias público-privadas, fica evidente que todas as leis sancionadas que tratam sobre essa temática tinham como objetivo modificar a Administração Pública, sobretudo no que tange ao desenvolvimento das atividades do Estado com maior eficiência, sob o pretexto de melhorar a qualidade dos serviços prestados à população.

Entende-se que as parcerias firmadas entre o ente público e o ente privado – principalmente as relacionadas à educação – têm mostrado a prevalência e domínio do privado sobre o público, como ocorre no Programa Suzano de Educação, que será melhor discutido à frente.

3 A GESTÃO ESCOLAR BRASILEIRA FRENTE À REDEFINIÇÃO DO PAPEL DO ESTADO

3.1 Gestão escolar: princípios e concepções administrativas

Pensar a sociedade tendo como parâmetro o ser humano exige a superação da lógica desumanizadora do capital, que tem no individualismo, no lucro e na competição seus fundamentos. Educar é colocar fim à separação entre *Homo faber* e *Homo sapiens*, é resgatar o sentido estruturante da educação e de sua relação com o trabalho, as suas possibilidades criativas e emancipatórias. Educação não é um negócio, é criação, educação não deve qualificar para o mercado, mas para a vida (MÉSZÁROS, 2005, p. 9).

Os estudos norteadores da gestão escolar estão diretamente relacionados com o tempo e o espaço em que esta é constituída e, por isso, é necessário compreender o seu contexto histórico, social e econômico, de modo a obter-se uma análise mais aprofundada, pois a sua concepção ocorre com o fim de atender aos interesses de diversos grupos sociais. Paro (2010, p. 24) reforça essa ideia ao afirmar que a educação é o resultado de uma “[...] longa evolução histórica, e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade”, ou seja, a educação ocorre associada a um contexto histórico e social.

Nesse sentido, Frigotto (2010, p. 27) afirma que:

A educação, quando apreendida no plano das determinações e relações sociais e, portanto, ela mesma constituída e constituinte destas relações, apresenta-se historicamente como campo da disputa hegemônica. Esta disputa dá-se na perspectiva de articular as concepções, a organização dos processos e dos conteúdos educativos na escola e, mais amplamente, nas diferentes esferas da vida social, aos interesses de classe.

A Educação, conforme enfatizado por Paro (2010) e Frigotto (2010), é um campo de debates entre diferentes concepções, que apresentam interesses diversos. A gestão realizada na escola não é uma exceção às disputas de interesses, pois se encontra fortemente conectada às relações sociais, econômicas e políticas, as quais recebem ordenações e, ao mesmo tempo, exercem influência no contexto em que está inserida. A gestão escolar é marcada pelo resultado histórico de mudanças ocorridas no seio social ao longo do tempo.

Em meados dos anos 1980, ocorreram diversos movimentos envolvendo lutas sociais, tendo como exemplo as “Diretas Já”¹⁴, que almejavam a democratização

¹⁴ Trata-se de um grande movimento popular que ocorreu ente 1983 e 1984, o qual defendia a aprovação, no Congresso Nacional, para a realização de eleições presidenciais diretas por intermédio da Emenda Constitucional 05/1983.

política, por intermédio da participação ativa da sociedade na escolha de seus governantes. Nesse cenário, os debates relacionados à gestão democrática ganharam força no campo das políticas públicas educacionais. Os sujeitos atuantes no espaço escolar identificaram a necessidade de participarem dos processos decisórios por intermédio da descentralização de poder no âmbito educacional. O principal objetivo era desenvolver uma escola que alcançasse os cidadãos e promovesse uma educação de qualidade.

Esses debates e reflexões estão fundamentados na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), no documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE) de 2014, na Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação), e no Plano Estadual de Educação do Maranhão, Lei nº 10.099/2014, que trata sobre o plano de gestão democrática nos sistemas de ensino público.

Para iniciar o estudo sobre gestão, é necessário compreender o sentido etimológico da palavra “gestão”, que, de acordo com Cury (2002, p. 164):

Gestão vem do verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere* e significa levar sobre si, carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar. Trata-se de algo que implica o sujeito. Isto pode ser visto em um dos substantivos derivado deste verbo. Trata-se de *gestatio*, ou seja, gestação isto é o ato pelo qual se traz em si e dentro de si algo novo, diferente: um novo ente. Ora, o termo gestão tem sua raiz etimológica em *ger* que significa fazer brotar, germinar, fazer nascer.

O conceito sobre o que seria gestão escolar surge a partir de opiniões contrárias ao conceito de administração escolar com ênfase na centralização, burocracia e capitalismo, que acabou sendo a forma de administração adotada pelo Estado em diversas instituições públicas. Por outro lado, a expressão “gestão democrática” transmite a ideia de um processo participativo, pedagógico e político nas atividades desempenhadas pelo ensino público, surgindo como uma forma de superar o conceito de administração levantado pela classe de interesses capitalistas.

Na perspectiva de Lück (2006, p. 36):

[...] a gestão é orientada pelos princípios democráticos e é caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização e planejamento de seu trabalho e articulação das várias dimensões e dos vários desdobramentos de seu processo de implementação.

A abordagem levantada pela autora põe em destaque o termo gestão como um elemento de democratização por intermédio da criação de políticas educacionais

participativas que abrangem todos os envolvidos no ambiente escolar, inclusive a sociedade civil, podendo atuar nos processos decisórios da escola. Nota-se, nesse sentido, a extensão político-pedagógica que está relacionada a uma prática educativa, podendo corroborar o desenvolvimento de relações democráticas no espaço escolar.

O princípio da gestão democrática foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo um grande avanço na conquista pela democracia que correspondesse aos movimentos de educadores que buscavam por um maior direito de participação nas decisões que envolvessem a dinâmica escolar e os sistemas de gestão educacional. Assim, objetiva implementar um novo tipo de gestão no âmbito da educação, com fundamento nos preceitos da democracia, participação, autonomia, coletividade e descentralização, em oposição às práticas neoliberais pautadas em questões burocráticas, centralizadoras e capitalistas, refletindo o mesmo cenário do período militar¹⁵.

Em relação à superação das práticas autoritárias, o Documento da Conferência Nacional de Educação (CONAE)¹⁶, ocorrida em 2014, afirma que:

É preciso romper com as práticas autoritárias e centralizadoras ainda arraigadas na cultura política da sociedade e demarcada pelas desigualdades sociais, para uma tomada de decisão especialmente no campo educacional, adotando o princípio da gestão democrática nos sistemas de ensino e proporcionando o efetivo fortalecimento dos diversos segmentos da comunidade escolar, garantindo autonomia aos gestores, à comunidade escolar, aos trabalhadores da educação e afins, compartilhando as decisões

¹⁵ Nas palavras de Marilena Chauí (2009, p. 59), a sociedade brasileira por muito tempo se demonstrou autoritária. A autora enfatiza que: “uma sociedade que conheceu a cidadania através de uma figura inédita: o senhor de escravos, o senhor cidadão, e que concebe a cidadania como privilégio de classe, fazendo-a ser uma concessão da classe dominante às demais classes sociais, a qual lhes pode ser retirada quando os dominantes assim o decidirem. É uma sociedade na qual as leis sempre foram armas para preservar privilégios, sendo o melhor instrumento para a repressão e a opressão e jamais definindo direitos e deveres concretos e compreensíveis para todos. No caso das camadas populares, os direitos são permanentemente apresentados como concessão e outorga feitas pelo Estado, dependendo da vontade pessoal ou do arbítrio do governante”.

¹⁶ De acordo com o documento final “as deliberações da etapa nacional da 2ª Conferência Nacional de Educação - CONAE 2014, realizada no período de 19 a 23 de novembro de 2014, resultado de profícua parceria entre os sistemas de ensino, os órgãos educacionais, o Congresso Nacional e a sociedade civil. Com a realização da CONAE 2014, mais um passo foi conquistado na articulação da educação nacional como uma política de Estado” (BRASIL, 2014, p. 8). A CONAE foi “planejada e organizada durante os anos de 2011 e 2012 e realizada na fase municipal/estadual/distrital em 2013 e, na fase nacional, em 2014, propiciou à educação brasileira um período especial na construção das políticas públicas do setor, constituindo-se em espaço de deliberação e participação coletiva, envolvendo diferentes segmentos, setores e profissionais interessados na construção de políticas de Estado” (BRASIL, 2014, p. 10). Dessa forma, o documento final que resultou das deliberações, constituiu “importante referencial para o processo de mobilização e o debate permanente entre educadores e entidades da sociedade civil organizada comprometida com a educação, na perspectiva de articular o sistema nacional de educação na ocasião da implementação e avaliação do Plano Nacional de Educação e dos correspondentes planos decenais dos Estados, Distrito Federal e municípios” (BRASIL, 2014, p. 12).

de forma democrática, por meio da participação popular (BRASIL, 2014, p. 80).

Desse modo, é necessário compreender o princípio da gestão democrática tendo como base os estudos de seus diversos conceitos e ideais, pondo em evidência as análises culturais, históricas, sociais, políticas e econômicas, para que se compreenda o que hoje é denominado como gestão. Com isso, percebeu-se que a educação estava organizada num sistema de administração, e a gestão passou a ser estudada como um elemento na área educacional.

Em oposição aos que lutavam pela implementação de uma gestão de natureza democrática e participativa, persistiam as políticas governamentais que buscavam a implementação de uma gestão gerencial¹⁷ no setor educacional. Além disso, essas políticas gerenciais legitimam os interesses neoliberais, por meio de práticas meramente mercantis na educação.

É justamente nesse contexto que o Estado buscou desenvolver políticas públicas para reorganizar as atividades educacionais, direcionando a gestão para os mesmos padrões de uma empresa privada. Essa nova gestão é denominada de gerencial e teve como base a descentralização, flexibilização e diminuição de níveis hierárquicos. Nessa perspectiva, Castro (2007, p. 116) afirma que:

Nesse contexto, as reformas educacionais implementadas na década de 1990, tanto nos países desenvolvidos quanto em desenvolvimento, evidenciaram a necessidade de modernizar a gestão educacional, quer no âmbito dos ministérios e das secretarias, quer no âmbito das escolas, consideradas ineficientes e burocráticas. Dadas as circunstâncias, a descentralização da gestão apresentava-se como uma estratégia fundamental para garantir a melhoria da qualidade da escola, aumentar sua eficiência, sua eficácia e sua produtividade,

¹⁷ Tendo como referência as ideias de Castro (2007, p. 124): “O modelo gerencial para o serviço público foi importado da iniciativa privada, destacando-se a Grã-Bretanha como o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público. Outros países, como a Austrália e a Nova Zelândia, também implementaram reformas no setor público. No entanto, apesar das características comuns às experiências de reforma, não há um sentido unívoco, isto é, um só paradigma organizacional que guie todas as nações. A reforma gerencial caracteriza-se pela busca da eficiência, pela redução e pelo controle dos gastos e serviços públicos, bem como pela demanda de melhor qualidade e pela descentralização administrativa. Há preocupação com o produto em detrimento dos processos”. Do mesmo modo Cabral Neto e Rodriguez (2007, p. 38) fazem uma pertinente colocação, destacando que: “Realça-se, todavia, que o apelo ao gerencialismo no campo da educação (nova gestão pública) e, particularmente, na gestão escolar (que passou a predominar na América Latina a partir da década de 1990) expressa uma tendência de incorporação dos princípios da gerência empresarial na área educacional. Tal modelo representa um movimento que busca imprimir uma lógica diferente à organização e ao funcionamento do sistema educacional, assim como promover modificações na organização da escola. No caso das escolas, essa tendência de gestão revela-se na neotaylorização do trabalho docente e se expressa na separação entre os setores que concebem (e decidem) e aqueles que executam”.

A autora destaca ainda que o setor público, de alguma forma, precisava acompanhar as mudanças da reestruturação produtiva e mercadológica. Para tanto, tinha como padrão administrativo o mesmo aplicado nas empresas privadas, desencadeando, assim, as novas mudanças na administração pública.

Castro (2007, p.123) explica que “[...] a reestruturação do Estado e as modificações assumidas pela nova gestão pública impactaram diretamente em toda a organização dos serviços públicos, trazendo mudanças também para a gestão educacional”.

Com isso, é possível verificar que, para entender a gestão educacional, é necessário analisar essa nova configuração, pois a nova gestão pública se apresenta com características atreladas aos padrões empresariais com metas de capital. O gerencialismo utiliza essa premissa, intensificando a ideia de aumento da produtividade, eficiência e diminuição de gastos públicos.

A esse respeito, Luz (2009, p. 5) destaca que:

O Estado não deixou de se responsabilizar pela educação, mas pressupõe uma estrutura de gestão educacional em que os setores da iniciativa privada passam também a definir políticas educacionais. Ou seja, para além das tradicionais instâncias de governo, outras instâncias agem como atores de governo, pois estão administrando, organizando e definindo as questões educacionais, tendo em vista as mudanças na governabilidade da educação pública.

A descentralização ganhou força durante as reformas nos anos 1990, período marcado por mudanças na gestão pública que refletiam diretamente nas políticas educacionais, principalmente no que diz respeito à gestão do espaço escolar, dando ênfase na transferência de responsabilidades da União para os Estados e Municípios. Isso se deu em decorrência do ajuste econômico e da consequente redução da participação do papel do Estado, com o objetivo de responder às demandas do mercado.

Nesse contexto, Rodríguez (2004, p. 18) destaca:

Um objetivo comum das reformas tem sido as mudanças na gestão e no funcionamento dos sistemas educativos. Por trás desse objetivo subjaz um interesse de descentralização da administração educativa, redefinindo as funções atribuídas ao Estado, além de propiciar uma maior autonomia às escolas, e a implantação de sistemas nacionais de avaliação de qualidade da educação e resultados de aprendizagem em quase todos os países da região.

Conforme esclarecido pela autora, essa forma de descentralização foi uma alternativa utilizada pelas instituições privadas para participar das atividades

desenvolvidas exclusivamente pelo Estado, principalmente nas decisões concernentes às políticas educacionais, articulando sua participação por intermédio de parcerias. Posto isto, é possível observar ainda que a classe do empresariado passou a buscar outras estratégias que garantissem a participação das instituições privadas, utilizando o argumento de que o Estado não possuía condições de promover uma gestão de qualidade devido à burocracia administrativa, cabendo à gestão empresarial – mais rápida, ágil e eficiente – assumir os processos decisórios de gestão do Estado. Essa ideia é esclarecida por Lima e Gandin (2012, p. 74), ao destacarem que:

Assim começa a se difundir a noção de que é preciso inserir a lógica do mercado nas instituições públicas para que se obtenha um serviço de qualidade e com sucesso. O que se quer é apontar a necessidade de modificar o tipo de gestão das instituições públicas e mostrar que a lógica do mercado é a mais eficiente para as diferentes políticas, inclusive as sociais e educacionais.

Os interesses relacionados à lógica de mercado começam a ser difundidos na gestão escolar por meio da justificativa de se obter maior eficiência, qualidade e modernização da gestão.

No entanto, a ideia de descentralização defendida pelo modelo de gestão gerencial não é capaz de promover uma gestão democrática no espaço escolar, pois o real objetivo não está na educação, mas sim nos meios de produção atrelados à lógica privada. Entende-se que, ao contrário do modelo gerencial, a gestão democrática garante um conceito de participação mais amplo, envolvendo toda a comunidade escolar, seja na tomada de decisões ou até mesmo na construção do Projeto Político Pedagógico.

Tendo por base as reflexões expostas por Castro (2007), a gestão democrática tem como pressuposto a ideia de inserir no contexto de participação toda a comunidade escolar, a fim de participarem nos processos de avaliação, formulação, fiscalização e execução das políticas educacionais.

As dimensões da gestão escolar devem ser desempenhadas de forma articulada na efetivação de uma política educacional com ênfase na garantia de qualidade para todos. A construção de uma escola de qualidade deve considerar a dimensão socioeconômica e cultural, visto que o processo de educação no âmbito escolar ocorre no contexto de posições e disposições no espaço social, devendo desenvolver-se em sintonia com ações direcionadas à superação de desigualdades

socioeconômica-cultural.

Por outro lado, é preciso considerar como há um grande desafio à concretização de uma política participativa e ampla de todos no processo de gestão escolar no ensino público, pois as relações entre os ideais mercadológicos atrelados ao neoliberalismo e as atividades do Estado têm ficado cada vez mais fortes por intermédio de parcerias, além de outros fatores que serão tratados à frente.

3.2 A resignificação da gestão escolar a partir da reforma do Estado

Após a resignificação do papel do seu papel, o Estado, enquanto regulador e garantidor de direitos sociais, possibilitou a interferência neoliberal nas atividades de gestão escolar. Consequentemente, a comunidade escolar necessitou se adaptar às mudanças promovidas pela classe capitalista dominante. Conforme exposto por Paro (2012, p. 19):

A educação escolar não se faz separada dos interesses e forças sociais presentes determinada situação histórica. A administração escolar está, assim, organicamente ligada à totalidade social, onde ela se realiza e exerce sua ação e onde, ao mesmo tempo, encontra as fontes de seus condicionantes.

No entanto, essa ideia acerca da definição de gestão escolar contraria aquela defendida pela lógica dominante, denominada por Paro (2012, p. 24) como uma “administração capitalista”, visto que ela se caracteriza como “[...] historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas e sociais, que se verificam sob o modo de produção capitalista”. Essa lógica de administração capitalista se concretiza em prol dos ideais de classes dominantes que se refletem na existência de um Estado neoliberal.

Em outras palavras, a concepção neoliberal de gestão escolar não permitiria que os interesses de outras classes sociais participassem das ações de estruturação do novo modelo de administração educacional, pois o que se tinha como objetivo era construir um sistema de gestão pautado na lógica de produção, ou seja, com ênfase no resultado. Essa ingerência de interesses neoliberais provoca uma distorção nas instituições educacionais, pois trazem à tona concepções que assemelham a educação a um produto mercantil.

Por certo, faz-se necessário compreender e analisar alguns conceitos sobre administração de acordo com Paro (2012). O referido autor explica desde as ideias

elementares sobre o que pode ser compreendido como “administração” até a relação desta com os meios de produção das classes dominantes, dentre outros conceitos relevantes para este trabalho. Partindo da afirmativa de que “[...] a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados” (PARO, 2012, p. 25), fica claro que o autor compreende que a utilização dos recursos deve ser realizada com economia, porém, tal recurso deve ser vinculado ao objetivo de sua destinação. Os referidos recursos têm a ver com as relações resultantes do vínculo entre os homens e a natureza, bem como dos homens entre si.

Em suma, a administração ocorre com as relações do homem em sociedade e buscam desenvolver suas ações a fim de alcançar um objetivo comum, com ênfase na racionalização de recursos, sejam eles materiais ou conceituais.

Conforme Lombardi (2012), a administração baseada apenas no racionamento da mão de obra está diretamente relacionada com a lucratividade e ampliação da produtividade, baseando-se numa concepção de divisão de tarefas. O autor ainda afirma que “[...] essa divisão não é em si mesma negativa, pois pode levar ao fortalecimento do indivíduo e à otimização da sua vida social” (LOMBARDI, 2012, p. 24). Esse indivíduo necessita controlar os mecanismos dessa divisão para que suas atividades tenham importância no contexto em que estão inseridas.

Nas relações estabelecidas em sociedade, seja do homem com a natureza ou dos homens entre si, o indivíduo possui condição de participe, sendo o conhecedor de sua própria existência, ou seja, possui a capacidade de participar e intervir nas atividades que se relacionam com a administração, sendo um elemento ativo na composição da natureza. Dessa forma, como um ser ativo, o homem desenvolve novos meios para alcançar seus objetivos, dado que:

[...] é no decorrer de milhares de anos de desenvolvimento histórico que, em decorrência da própria atividade humana, vão se produzindo as condições culturais, econômicas, políticas e sociais que possibilitam ao homem captar conscientemente a maneira racional com que ele vem empregando os elementos materiais e conceptuais e o esforço humano coletivo na realização de objetivos (MARX, 2012, p. 40).

No entanto, mesmo sendo um processo de participação coletiva, a administração, de acordo com Paro (2012), possui alguns aspectos contraditórios em períodos diferentes ao longo da história, que estão diretamente relacionados com as temáticas sociais, culturais, políticas e econômicas. Na perspectiva do autor, a atividade administrativa possui uma dualidade, ou seja, ao mesmo tempo em que ela

categoriza o contexto em que está inserida, também é guiada por aquelas diversas temáticas. Ainda segundo Paro (2012, p. 43-44):

nas sociedades de classes, em que o poder está confinado nas mãos de uma minoria, a administração tem servido historicamente como instrumento nas mãos da classe dominante para manter o status quo e perpetuar ou prolongar ao máximo seu domínio. O que não significa que ela não possa vir a concorrer para a transformação social em favor dos interesses das classes subalternas, desde que suas potencialidades sejam aproveitadas na articulação com esses interesses. [...] Um dos requisitos mais importantes, nesse processo, é o conhecimento das condições concretas em que se realiza a administração na sociedade capitalista.

Nesse cenário, a sociedade de natureza meramente capitalista constitui parâmetros que legitimam as relações entre subordinadores e subordinados. Isso reflete diretamente no contexto histórico no qual o Estado brasileiro está inserido. Essa ideia de domínio é implementada a partir das ideologias capitalistas e neoliberais que controlam o poder nas suas estruturas jurídica, econômica e política, repercutindo, conseqüentemente, sobre as características da administração.

Essa influência dos meios de produção capitalista sobre a administração no contexto do Estado é compreendida por Paro (2012, p. 60) como um “[...] problema da divisão pormenorizada do trabalho¹⁸ e da forma que ela assume visando a geração de maiores lucros”. Na perspectiva do autor, as mudanças sobre as características da administração modificam não apenas as questões relacionadas com as atividades, mas também com a própria finalidade, tendo em vista que os objetivos passam a ser atrelados apenas ao resultado de cunho capitalista. Isso, porque, nas palavras do autor, “[...] a coordenação do esforço humano coletivo, tem a ver com a gerência ou do controle do trabalho pelo capital” (PARO, 2012, p. 60).

Com essa reestruturação da administração, fica evidente que apenas a classe detentora dos meios de produção é beneficiada, restando para as escolas e as organizações sociais¹⁹ apenas atenderem às exigências daquela classe. Tal

¹⁸ A divisão pormenorizada ou divisão técnica do trabalho se dá no interior do processo de produção, diferentemente da divisão social que é a divisão do trabalho pelos diferentes ramos da atividade na sociedade. Enquanto esta última é comum a todas as sociedades conhecidas, a primeira é característica peculiar da sociedade capitalista (PARO, 2012, p. 61).

¹⁹ A ideia de organização social abordada nesse ponto da pesquisa foi pautada nas análises feitas por Chauí (2003, p. 2) tendo por base a redefinição do papel do Estado que trouxe mudanças na definição das universidades, tornando-as organizações sociais, ao invés de instituição social. De acordo com a perspectiva da autora, “Uma organização difere de uma instituição por definir-se por uma prática social determinada de acordo com sua instrumentalidade: está referida ao conjunto de meios (administrativos) particulares para obtenção de um objetivo particular. Não está referida a ações articuladas às ideias de reconhecimento externo e interno, de legitimidade interna e externa,

circunstância revela o controle dos grupos de domínio sobre os menos favorecidos, demonstrando que o real objetivo das atividades não abrange os interesses de toda a sociedade. Dessa forma, a escola atua para a formação do indivíduo apenas com o objetivo de sustentar a classe dominante.

[...] no modo de produção capitalista, a “racionalização do trabalho” tem como objeto central de preocupação o aumento da eficiência e produtividade, com vistas a proporcionar maiores e constantes lucros ao proprietário dos meios de produção (PARO, 2012, p. 77).

Com o objetivo de fomentar e assegurar esse modelo de administração capitalista com ênfase no resultado e na produtividade, utiliza-se como forma de domínio a gerência que orientará a gestão educacional, ainda que sua realização seja pautada no princípio da gestão democrática, bem como os valores constitucionais e demais leis infraconstitucionais. Nesse contexto, Paro (2012, p. 88) afirma que:

[...] para a gerência capitalista, torna-se crucial que todo tipo de trabalho, e não apenas o manual, esteja submetido ao controle do capital. Esse propósito é alcançado graças à disposição, tanto quanto possível, entre concepção e execução, já estando contido nas formulações teóricas iniciais da administração capitalista.

Após as reformas dos anos 1990, evidenciou-se a administração capitalista no Brasil, demonstrando a modernização do Estado e a adequação aos padrões da economia mundial. Além disso, o Estado sofreu fortes influências das orientações dos idealizadores da reforma que implementaram um modelo gerencial de gestão como um dos pilares do processo de reestruturação das atividades da Administração Pública, promovendo descentralização como uma das etapas do planejamento. Oliveira (2010, p. 129) explica que:

a descentralização que se apresenta como estratégia administrativa das reformas dos anos 90 traz como principal eixo a flexibilização e desregulamentação da gestão pública, com a justificativa de busca de melhoria no atendimento ao cidadão/contribuinte, reduzindo mediações.

A reforma realizada nos anos 1990 no Brasil demonstrou o forte interesse dos reformadores de inserir a nova estrutura administrativa nos moldes da mundialização, sendo pautada na ideologia dos neoliberais, que tinha como objetivo a privatização,

mas a operações definidas como estratégias balizadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é regida pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito”. Dessa forma, as ações da escola sustentam os interesses da classe detentora dos meios de produção, ou seja, atendendo aos ideários neoliberais.

flexibilização e desregulamentação, bem como outros elementos pertencentes à lógica do setor privado. De acordo com Oliveira (2010), a educação brasileira sofreu forte descentralização, não apenas no âmbito dos entes federados (União, Estados e Municípios), mas também abrangendo as questões financeiras, pedagógicas e administrativas em relação à transferência das responsabilidades de órgãos educacionais para a escola propriamente dita. A autora acrescenta, ainda, que:

a democratização da educação será compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior racionalidade à gestão da mesma. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades (OLIVEIRA, D. A., 2010, p. 131-132).

Cabe destacar que as mesmas vertentes defendidas pelo Estado em relação à desregulamentação e flexibilização são também defendidas pelos setores capitalista e de natureza privada, que se utilizam desse discurso para intervir nas políticas educacionais.

Outrossim, no que tange ao desenvolvimento da democratização da educação no Brasil, trata-se de um direito constitucional e amparado por outras leis infraconstitucionais, como a LDB. A gestão democrática do ensino público é um princípio garantido tanto constitucionalmente quanto na legislação que trata dos sistemas educacionais de ensino. Um ponto interessante é o fato de ser facultada às instituições privadas a observância do mencionado princípio, tendo em vista que a lei prevê sua aplicação obrigatória apenas para ensino público.

O princípio da gestão democrática surge como a materialização da democracia no âmbito educacional, através da construção do projeto político pedagógico, da participação de conselhos escolares, da eleição de diretores, dentre outras formas de efetivação. Diante disso, é relevante a compreensão de que tais elementos de materialização do processo de gestão democrática devem compor tanto o âmbito público como no privado.

Cabe destacar ainda que, além da previsão legal do princípio da gestão democrática, a LDB prevê, em seu Título IV, a Organização Educacional Nacional, regulamentando as normas e requisitos para a realização das diretrizes de gestão no seio escolar, destacando ainda a importância da participação de toda comunidade escolar nesse processo de gestão. Conforme Brasil (1996):

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.

A referida lei menciona ainda a autonomia pedagógica e administrativa de gestão financeira para as escolas públicas.

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).

É interessante ressaltar que o princípio da gestão democrática deve abranger tanto o ensino na educação básica quanto a educação superior, com autonomia nos processos decisórios e de deliberação, conforme prevê o art. 56 da LDB:

[...] as instituições públicas de educação superior obedecerão ao princípio da gestão democrática, assegurada a existência de órgãos colegiados deliberativos, de que participarão os segmentos da comunidade institucional, local e regional (BRASIL, 1996).

Os elementos normativos que defendem a participação da comunidade escolar nos sistemas de gestão em diversos níveis de ensino, mesmo em uma sociedade cercada pelas ideologias neoliberais, revelam as conquistas ao longo da história em busca da democratização. Por outro lado, o processo de democratização enfrenta desafios constantes devido à vulnerabilidade causada pela inserção das ideias capitalistas no contexto educacional.

No contexto atual da democracia brasileira, as instituições de ensino da educação superior e as de educação básica são ambas formadas por setores de deliberação com poder decisório, como os colegiados e os conselhos escolares, o que concretiza uma gestão por intermédio de grupos colegiados.

Essa estrutura de gestão contribui para a elaboração e plano de gestão democrática para as instituições de ensino, promovendo o afastamento das ideias capitalistas e centralizadoras nos processos decisórios escolares, ao mesmo tempo contribuindo para aumentar a autonomia da escola. Porém, o processo de autonomização não ocorre de forma espontânea. Conforme explica Paro (2000, p. 11):

[...] conferir autonomia à escola deve consistir em conferir poder e condições concretas para que ela alcance objetivos educacionais articulados com os interesses das classes trabalhadoras. E isso não acontecerá jamais por concessão espontânea dos grupos no poder.

Assim, a ideia defendida pelo autor revela um cenário de conflito no seio escolar, visto que a proposta de autonomia depende de concessão de poder para as classes menos favorecidas, ou seja, a classe trabalhadora. Essa circunstância geraria um desconforto com aqueles que detêm os meios de produção – em outros termos, a classe dominante. Tal situação acarretaria um conflito entre a classe dominante e a classe dominada na busca pela democracia.

Na realidade, os detentores do poder não fornecem concessões participativas em favor das classes menos favorecidas, ao passo que a gestão escolar está diretamente relacionada com a lógica neoliberal, a qual se vincula à gestão capitalista como forma de controle e dominação.

Assim, o crescimento dessa lógica neoliberal sobre a figura do gestor escolar aumentaria as dificuldades no processo de democratização e autonomização da escola pública. Essa ideia é reafirmada por Paro (2000, p. 11-12):

[...] o maior obstáculo que vejo, nos dias de hoje, é precisamente a função atual do diretor que o coloca como autoridade última no interior da escola. Esta regra, astutamente mantida pelo Estado, confere um caráter autoritário ao diretor, na medida em que estabelece uma hierarquia na qual ele deve ser o chefe de quem emanam todas as ordens na instituição escolar; leva a dividir os diversos setores no interior da escola, contribuindo para que se forme uma imagem negativa da pessoa do diretor, a qual é confundida com o próprio cargo; faz com que o diretor tendencialmente busque os interesses dos dominantes em oposição aos interesses dos dominados; e confere uma aparência de poder ao diretor que nada corresponde à realidade concreta.

Vale ressaltar que, além das previsões sobre gestão democrática do ensino público na Constituição Federal de 1988 e da Lei nº 9.394/1996 (LDB), existem outras legislações de Estados e Municípios que permitiram às instituições de ensino participar do processo de eleição democrática do diretor/gestor escolar, como garantia de participação da comunidade na gestão escolar e fortalecer a colaboração da sociedade na busca pela melhoria do ensino. Como exemplo de outras legislações que implementaram o processo de eleição dos gestores escolares, pode-se citar, no Estado do Maranhão, a Lei ordinária nº 9.860, de 1º de julho de 2013 e o Decreto Estadual nº 32.090, de 15 de agosto de 2016.

O artigo 61 da Lei 9.860/2013 prevê:

Art. 61. Fica assegurado o princípio da democratização, por meio da eleição direta, no processo de escolha para os ocupantes da função da Gestão Escolar das Unidades de Ensino da Rede Pública Estadual, com a exigência de qualificação profissional em curso de Formação Continuada na área de Gestão Escolar, disponibilizada pela Secretaria de Estado da Educação ou

por instituições por ela conveniadas (MARANHÃO, 2013).

Semelhantemente, o art. 1º do Decreto 32.090/2016:

Art. 1º A escolha do profissional para o exercício da função de Gestor/Diretor Geral e Gestor Auxiliar/Diretor Adjunto das escolas públicas estaduais será realizada no início do mandato do Governador eleito, mediante processo seletivo democrático (MARANHÃO, 2016).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, houve aumento no número de legislações que vislumbram a gestão democrática como um princípio do ensino público, possibilitando a inserção da comunidade escolar de forma mais participativa no processo decisório das instituições de ensino. No entanto, para que houvesse essa participação, seria necessária a criação de circunstâncias materiais para garantir os direitos da sociedade perante o Estado.

De acordo com Paro (2000, p. 13):

uma medida constitucional de caráter geral poderia concorrer para que a escola, enquanto instituição articulada com os interesses dominados, tivesse facilitada sua atividade de pressão junto ao Estado, na medida em que, por meio de uma associação de pais ou entidade semelhante, pudesse defender mais efetivamente seus direitos com relação ao ensino.

Na perspectiva do autor, para que haja a efetivação de inserção e participação da comunidade escolar nos processos de gestão da escola, faz-se necessário superar desafios que surgirão para contrapor-se à ideia de democratização da escola. Nesse sentido, compreende-se que tais desafios surgirão devido à forte presença da ideologia neoliberal nas atividades do Estado, pois as “[...] as normas constitucionais que atribuem estes direitos não são exatamente regras do jogo: são regras preliminares que permitem o desenrolar do jogo” (BOBBIO, 2000, p. 32).

A ideia defendida por Bobbio (2000) coaduna-se com os argumentos de Paro (2000), que afirma que, nesse jogo, o papel do Estado:

[...] em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidades da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político na sociedade. Por isso, uma democracia efetiva exige controle democrático do Estado. Na situação atual, não há controle das grandes massas da população sobre as ações do Estado [...] (PARO, 2000, p. 16-17).

Dentre as funções do Estado, uma delas é a de elaborar meios que viabilizem a execução do processo de democratização nas instituições de ensino, sugerindo opções de escolhas para gestores escolares. Porém, o que ocorre é uma prática autoritária por parte do Estado, quando este nomeia um mandatário para **gerir** e

administrar a escola. Paro (2003, p. 13) denomina essa categoria de **nomeação**²⁰ como uma “[...] livre nomeação por autoridade do Estado, sem outros requisitos que não a vontade do agente que indica, na hierarquia governamental ou burocrática do próprio Estado [...]”. Nas palavras do autor, a nomeação do gestor ocorre, muitas vezes, considerando a experiência, qualificação e motivos de natureza política.

Ao propiciar indicação sem outros mecanismos que coíbam a imposição de vontades particularistas de pessoas ou grupos, a nomeação pura e simples por autoridade estatal, encerra sempre um alto grau de subjetividade. Isso propicia um sem número de injustiças e irregularidades, já que não existe um critério objetivo, controlável pela população, que, além de garantir o respeito aos interesses do pessoal escolar e dos usuários, possa também evitar o favorecimento ilícito das pessoas, situação que fere o princípio de igualdade de oportunidades de acesso ao cargo por parte dos candidatos. Além disso, esse procedimento tende a fazer com que o compromisso do diretor acabe se dando apenas com os interesses da pessoa ou grupo político que o nomeia (PARO, 2003, p. 18-19).

O autor destaca ainda a categoria denominada **concurso** para a escolha do gestor escolar. O concurso ocorre por meio de uma seleção tendo como parâmetro um plano de carreira no qual é levada em consideração a exigência de provas e títulos como requisitos da seleção do gestor. Essa categoria é considerada umas das formas mais imparciais e democráticas de seleção do gestor. Paro (2003, p. 24), no entanto, destaca que:

[...] o concurso isoladamente, sem outros elementos que induzam o comprometimento do diretor com os objetivos dos usuários, embora não se prenda necessariamente a esta ou àquela facção política, produz também a situação de dependência do diretor a quem lhe deu legitimidade, ou seja, ao poder do Estado; e, mais grave ainda, não importa qual a facção política ou o partido que esteja no poder (PARO, 2003, p. 24).

Isto é, no que se refere à seleção do gestor escolar, tanto a categoria nomeação quanto a categoria concurso transmitem a ideia da sobreposição de interesses que são evidenciados pela seleção de gestores que consentirão com os ideais da sociedade capitalista no contexto em que as instituições de ensino estão inseridas, evidenciando o descaso com as ações democráticas no seio escolar.

Há ainda uma terceira modalidade, denominada de **eleição**. Diferentemente das modalidades anteriores, esta última se concretiza por meio da participação de diversos integrantes do corpo escolar, como alunos, professores, funcionários,

²⁰ O termo “nomeação” é utilizado para definir o ato administrativo legal para o provimento de cargos públicos através de concurso, eleição ou livre nomeação. Ou seja, seja qual for a forma de provimento de uma função pública, sempre será necessário o exercício da nomeação.

técnicos, pais dos alunos e os demais segmentos que compõem a comunidade escolar. Paro (2003, p. 14) afirma que essa modalidade de escolha é realizada “[...] mediante voto direto, seja por representação, seja por escolha uninominal ou pela escolha de listas plurinominais”.

Logo, observa-se que a modalidade eleição está pautada em preceitos democráticos, pois, se a sociedade possui direito à educação, ela deverá ter o direito também de participar dos processos de decisão que envolvam as atividades dentro do espaço escolar. Esse entendimento é reafirmado por Paro (2003, p. 26):

à medida que a sociedade se democratiza, e como condição dessa democratização, é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Daí a relevância de se considerar a eleição direta, por parte do pessoal escolar, alunos e comunidade, como um dos critérios para a escolha do diretor da escola pública. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentimento do provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do Poder Público e de acordo com os interesses da sociedade.

Contudo, mesmo com a participação da comunidade escolar, o referido procedimento de seleção do gestor escolar por intermédio da eleição não garante essencialmente a efetividade da democratização da educação. Faz-se necessário promover interações e diálogos atrelados ao princípio da gestão democrática, para que haja efetivamente a consolidação de uma educação participativa e, conseqüentemente, de qualidade.

Cabe destacar outro aspecto importante previsto pela LDB, em relação à gestão democrática no ensino público da educação básica: a interação participativa de profissionais da educação durante o processo de elaboração do projeto político pedagógico. Esse aspecto participativo também se revela como uma característica da democratização da educação ao promover um processo de inclusão e participação nas decisões da escola. Sobre essa ideia, Veiga (2010, p. 1) nos diz que:

[...] o projeto político-pedagógico procura instaurar uma forma de organização do trabalho pedagógico que desvele os conflitos e as contradições, busque eliminar as relações competitivas, corporativas e autoritárias, rompendo com a rotina do mando pessoal e racionalizado da burocracia e permitindo as relações horizontais no interior da escola. Ao dar uma nova identidade à escola, o projeto político-pedagógico deve contemplar a questão da qualidade do ensino, o que significa enfrentar o desafio da inovação, tanto na organização do trabalho pedagógico quanto na gestão exercida pelos interessados, o que implica repensar a estrutura de poder da escola.

A reflexão sobre uma escola que garanta um processo democrático, seja por

intermédio do projeto político pedagógico ou pela eleição para o gestor escolar, confronta a ideia de controle estabelecido a partir de uma perspectiva gerencial da lógica privada, que compreende a educação como sendo um objeto ou serviço meramente mercadológico para atender às exigências do capitalismo. O resultado desse conflito de interesses culmina na concepção de uma educação com total ênfase no mundo do trabalho, ou seja, com o objetivo de apenas formar o trabalhador. Conforme o conceito de educação escolar definido pela LDB:

Art. 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 a prática social (BRASIL, 1996).

A referida Lei também possibilita total abertura para o setor de classes da iniciativa privada, além de fornecer recursos de natureza pública para escolas denominadas comunitárias, confessionais e filantrópicas²¹, promovendo assim um fomento para as atividades do setor privado e favorecendo o pensamento da lógica neoliberal cujo objetivo é sustentar o desenvolvimento econômico como forma de estreitar as relações com o mercado internacional.

As reformas educacionais geraram forte aproximação entre a concepção de educação e a Teoria do Capital Humano, promovendo assim um pensamento com fins capitalistas em que o principal nível de qualificação se relaciona diretamente com a capacidade de formação do indivíduo para mercado de trabalho. A aplicação de recursos públicos para a formação do capital humano revela a participação da educação como instrumento para corresponder às demandas do capital, mediante a

²¹ A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê a possibilidade de existência de escolas comunitárias, filantrópicas e confessionais, conforme segue:

“Art. 19. As instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se nas seguintes categorias administrativas:

I - públicas, assim entendidas as criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público;

II - privadas, assim entendidas as mantidas e administradas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado.

III - comunitárias, na forma da lei.

§ 1º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem qualificar-se como confessionais, atendidas a orientação confessional e a ideologia específicas.

§ 2º As instituições de ensino a que se referem os incisos II e III do **caput** deste artigo podem ser certificadas como filantrópicas, na forma da lei” (BRASIL, 1996).

relação entre as políticas educacionais e os interesses da classe detentora dos meios de produção capitalista. Trata-se de uma reestruturação da Teoria do Capital Humano, direcionada pelos ideais neoliberais, conforme afirma Frigotto (2010, p. 44):

[...] a ideia, de capital humano é uma “quantidade” ou um grau de educação e de qualificação, tomando como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas, que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva-se que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações, quanto no plano da mobilidade individual.

Dessa forma, se o investimento de recursos para a formação do capital humano é demonstrado como um meio rentável, os ideais da classe dominante preponderam de acordo com a regulamentação dos sistemas financeiros como o Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), na qual propaga o desenvolvimento da educação. O grande objetivo, tanto do FMI quanto do MB, não é garantir a educação enquanto direito social, mas sim o de promover a mercantilização desse direito, conforme os interesses da lógica neoliberal.

Compreende-se aqui que o Estado brasileiro instituiu muitas outras legislações, além da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, com o intuito de alinhar a concepção de educação sob a perspectiva dos Organismo Internacionais, principalmente em relação ao uso de recursos públicos para o fomento e valorização dos serviços do setor privado de natureza meramente capitalista.

Mediante o contexto abordado, acredita-se que as reformas promovidas no Brasil tiveram como meio um processo de mundialização, conforme Chesnais (1996) afirma, havendo uma grande possibilidade de retrocesso e desmantelamento das conquistas sociais e democráticas, principalmente no que diz respeito às políticas educacionais. Esse retrocesso reafirma o fato de o Estado historicamente legitimar os interesses de organismos internacionais, provocando uma desestruturação e desmonte da gestão educacional pública.

Além disso, entende-se ainda que as condições impostas por esses Organismos Internacionais propiciam a legitimação da interferência do setor privado nas atividades do Estado, principalmente no que tange às políticas públicas educacionais. Isso demonstra que os interesses da classe dominante se sobrepõem aos da classe dominada, em diferentes níveis da administração do Estado. Nesse contexto, é possível inferir que a ideologia neoliberal, bem como os ideais da lógica privada, estão presentes no processo de construção das políticas públicas

educacionais. Por isso, as reformas realizadas pelo Estado estão de acordo com as políticas defendidas pelos organismos internacionais.

Compreende-se também que, devido à existência de um forte contexto capitalista durante a elaboração das políticas públicas educacionais, o desenvolvimento da gestão escolar sob uma ótica democrática torna sua concretização um tanto impossível, considerando que os interesses neoliberais possuem legitimação pelo Estado mediante as legislações vigentes que, em dado momento, dificultam o processo de democracia devido à implementação do discurso de competição e meritocracia no desenvolvimento das atividades no espaço escolar.

Por outro lado, o sistema básico de ensino vem se mostrando resistente ao desmonte da gestão escolar, colocando em prática os preceitos democráticos previstos na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9.394/96, especialmente quando realiza as eleições para escolha do gestor escolar e também permite a participação de toda a comunidade escolar, bem como a existência de órgãos colegiados.

Nessa linha de pensamento, pode-se concluir que o Estado brasileiro tem estreitado as relações com os organismos internacionais, atendendo às demandas daqueles que atuam meramente em prol do capital e influenciam as políticas públicas sociais por intermédio dos interesses privados. Portanto, no capítulo seguinte, será analisada a relação existente entre as parcerias firmadas em cooperação do Estado com instituições privadas, fazendo um contraponto com os efeitos dessas parcerias sobre a gestão escolar.

4 AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS E A ATUAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO

Neste capítulo serão discutidas as principais implicações geradas a partir da criação de parcerias público-privadas que tenham como objetivo atuar sobre a gestão escolar. Será utilizado como exemplo dessas parcerias o Programa Suzano de Educação, objeto de estudo desta pesquisa, além dos dados referentes a sua implementação na rede pública municipal de Imperatriz.

Inicialmente, é feita uma abordagem sobre a estrutura e proposta de implementação do PSE, suas características e áreas de abrangência. Posteriormente a isso, são demonstrados os sujeitos participantes da pesquisa, bem como as escolas abrangidas pelo referido programa.

Ao final desta seção, são destacadas e analisadas as principais ações que influenciaram a atuação da gestão escolar da rede municipal de ensino de Imperatriz/MA, a partir da implementação da referida parceria público-privada.

4.1 Conhecendo o Programa Suzano de Educação

Iniciado em 2020, o Programa Suzano de Educação é fruto de parcerias firmadas entre municípios, a empresa Suzano, e a CEDAC, encarregada de realizar as consultorias técnicas nos municípios parceiros.

A Comunidade Educativa CEDAC é uma organização social de interesse público que concebe e implementa estratégias para promover a melhoria de práticas educativas das redes públicas no Brasil visando assegurar o direito de todas as crianças, adolescentes e jovens a aprenderem e se desenvolverem integralmente. O nosso papel é apoiar gestores públicos e educadores; articular saberes, culturas e fazeres; e criar espaços coletivos de reflexão e ação para contribuir com a construção de uma educação integral para todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos (COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC, 2021, on-line).

Ao analisar a abrangência e o campo de atuação, de acordo com informações do site da Comunidade Educativa CEDAC, podem ser observados os seguintes números do Programa Suzano de Educação em 2020:

- a) O número de municípios participantes chegou a 28;
- b) Atuando em 6 estados;
- c) Com 830 escolas atendidas;

- d) Cerca de 11.713 educadores participantes
- e) Mais de 205.504 alunos de escolas municipais forma impactados
- f) Tendo como participantes diretos as equipes das secretarias de educação, municípios e a comunidade escolar, por meio da participação social (COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC, 2021, on-line)

Para a implementação e desenvolvimento, o programa conta com uma metodologia colaborativa entre determinados grupos de municípios, com proximidades geográficas e características sociais semelhantes. O objetivo dessa metodologia colaborativa é desenvolver supostas soluções para a educação, sob a justificativa de melhorar os indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)²².

Por não abranger o objetivo de estudo desta pesquisa, não é necessário dissertar sobre os indicadores de qualidade da educação, tendo em vista que a presente pesquisa se relaciona com as influências do PSE sobre atuação da gestão escolar, bem como com relação a operacionalização da gestão escolar a partir da implementação do referido Programa na rede municipal de educação básica na cidade de Imperatriz – MA.

As atividades colaborativas entres esses grupos de municípios é denominada de Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE)²³, que são instrumentos de gestão pública para a melhoria da educação, com base na Resolução do nº 1 do Conselho Nacional de Educação, de 23 de janeiro de 2012.

Os municípios com proximidade geográfica e características sociais semelhantes são reunidos por territórios – e cada território passa a ser chamado de Arranjo (ADE). A partir daí, é feito um diagnóstico da região para identificar as metas prioritárias da Educação e definição de um plano estratégico para a aplicação das soluções conjuntas.

De acordo com informações encontradas no site da Comunidade Educativa CEDAC, os ADEs potencializam as ações de melhoria da educação, pois têm a possibilidade de:

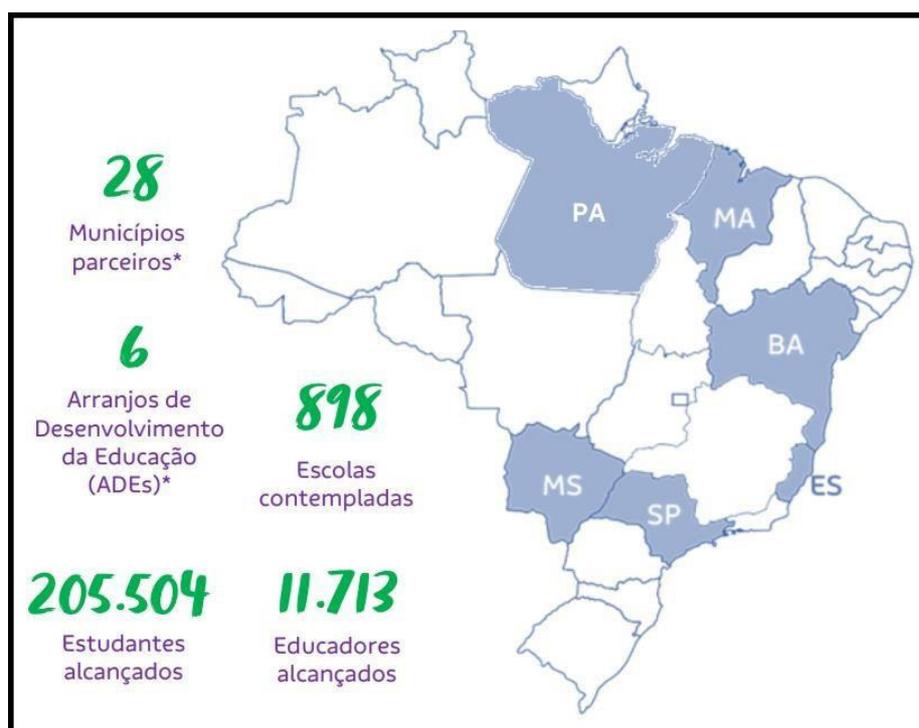
²² O **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica** é um indicador utilizado para medir a qualidade do aprendizado nas escolas públicas e privadas de todo o Brasil. Criado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), o Ideb usa os dados de aprovação obtidos pelo Censo Escolar anualmente e as médias de desempenho das provas do Saeb, aplicadas pelo Inep a cada dois anos

²³ “Art. 2º O ADE é uma forma de colaboração territorial basicamente horizontal, instituída entre entes federados, visando assegurar o direito à educação de qualidade e ao seu desenvolvimento territorial e geopolítico” (BRASIL, 2012).

- a) Ter um posicionamento coletivo para a efetivação do regime de colaboração junto ao estado e à união;
- b) Considerar as crianças e jovens do território, não ficando restritos aos alunos do seu município;
- c) Fortalecer a responsabilidade e o compromisso colaborativo mútuo assumido junto às equipes de municípios (COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC, 2021, on-line).

Dessa forma, o Programa Suzano de Educação se mostra como uma parceria voltada para a qualificação e melhoria da gestão escolar por intermédio dos ADEs, intermediados pela parceria entre a Empresa Suzano e os municípios participantes no programa. O principal objetivo do Programa Suzano de Educação é melhorar a qualidade da educação pública em escolas municipais por meio da criação de estratégias que aumentem o desempenho escolar, tendo por base os indicadores do Ideb.

Figura 2 - Abrangência do PSE no Brasil



Fonte: E-book Programa Suzano de Educação (2021)

O Programa Suzano de Educação abrange alguns estados brasileiros, conforme revela a Tabela 1, a seguir. A abrangência em âmbito nacional revela o quanto o Programa Suzano de Educação vem se consolidando como prática de parceria público-privada na educação. Assim, entende-se aqui ser necessário realizar uma delimitação geográfica a título de análise da implementação de programa no

contexto do estado do Maranhão, em particular, na cidade de Imperatriz.

A Tabela 1 mostra dados em relação aos estados e os números de seus respectivos participantes no Programa Suzano de Educação, comprovando a sua abrangência no território nacional.

Tabela 1 - Estados e municípios participantes do Programa Suzano de Educação

Estados	Número de Municípios
Bahia	3
Espírito Santo	5
Maranhão	9
Mato Grosso do Sul	1
São Paulo	10
Pará	1

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

Os arranjos educacionais atuam para a elaboração de medidas de implementação e desenvolvimento do PSE através de cinco etapas, que vão desde a formalização da parceria entre a empresa Suzano e municípios até a realização da formação fornecida pela comunidade educativa CEDAC, conforme demonstrado no Quadro 5.

Quadro 5 - Etapas de implementação do Programa Suzano de Educação nos municípios

Etapas de Implementação	Ações de Implementação do PSE
Primeira	Formalização da parceria entre a empresa Suzano e os municípios interessados em participar da capacitação oferecida pelo PSE
Segunda	Formação dos arranjos educacionais de acordo com as características sociais e contextos educacionais de cada região e/ou município
Terceira	Os municípios analisam o seu diagnóstico e priorizam apenas os desafios comuns ao arranjo educacional

Quarta	Os arranjos educacionais realizam a elaboração do plano de ação e desdobramentos na rede municipal de ensino
Quinta	Realização de atividades de formação com as equipes das secretarias e escolas

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

Tendo em vista as etapas de implementação do PSE descritas no Quadro 5, nota-se um direcionamento aos interesses do setor privado, pois todo o desenvolvimento das ações é de responsabilidade e orientação da empresa Suzano S.A.

A formação dos arranjos educacionais é realizada pelos dirigentes do PSE, utilizando-se de critérios que não estão evidenciados de forma clara em nenhum documento ou diretriz. De acordo com a comunidade educativa CEDAC, o critério utilizado para escolha dos municípios está relacionado ao contexto social em que as escolas estão inseridas. No entanto, observa-se como tal critério acaba por revelar-se genérico e sem um direcionamento adequado devido à sua falta de especificidade.

Os municípios, de forma conjunta e por intermédio dos ADEs, elaboram os planos de ações, que priorizam objetivos em comum dentro de determinadas regiões. Esse cenário demonstra, mais uma vez, a falta de direcionamento e especificidade das atividades desenvolvidas pelo PSE.

Essas ações de implementação relevam-se incoerentes, pois, apesar de buscarem identificar o contexto em que cada município está inserido, de forma individualizada, estipulam, ao mesmo tempo, objetivos gerais para diversos municípios.

Um dos problemas dessas ações genéricas é justamente a não observância das particularidades de cada município, suas reais necessidades e seus reais contextos de inserção.

Conforme exposto no Quadro 5, os arranjos educacionais, inicialmente, elaboram um plano de ação com metas e objetivos, para logo após realizar o desdobramento do mencionado plano nas redes municipais de ensino, que, por sua vez, desempenham a execução das atividades propostas.

Figura 3 - Etapa quatro da implementação do PSE

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

Dessa forma, compreende-se que as secretarias de educação não participam diretamente do processo de elaboração dos planos de ações a serem desenvolvidas, recaindo sobre aquelas, tão somente, a execução das atividades propostas.

A não integração das secretarias no processo de elaboração das atividades demonstra o distanciamento entre as ações a serem desenvolvidas e as reais necessidades de cada município.

A simples execução de atividades propostas pelos ADEs, que é exercida pelas secretarias municipais, não é suficiente para atender à realidade educacional de cada cidade, sobretudo, porque há uma maior necessidade de participação da comunidade escolar nos processos de elaboração de ações que visem à melhoria da educação.

No estado do Maranhão, são 9 municípios participantes: Imperatriz, Açailândia, Cidelândia, Bom Jesus das Selvas, Buriticupu, Itinga do Maranhão, São Pedro da Água Branca, São Francisco do Brejão e Vila Nova dos Martírios. Sendo assim, devido à amplitude da abrangência, a pesquisa irá se limitar apenas ao município de Imperatriz. A Tabela 2, na sequência, revela alguns dados importantes sobre o alcance da parceria na cidade de Imperatriz.

Tabela 2 - Dados relevantes sobre Imperatriz

Cidade	Imperatriz
População	259.337
Número de Estudantes	43.534
Número de Educadores	2.635

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

Inicialmente, a proposta do Programa era reunir os representantes de cada

município participante dos ADEs, com o objetivo de discutir a educação de suas respectivas regiões. Nessa etapa, foram abordadas temáticas relacionadas à formação de professores e aos principais desafios de cada município.

No entanto, a pandemia inviabilizou a proposta inicial do PSE, alterando o foco da formação para outra perspectiva. Com isso, surgiu a proposta de elaborar um pacto educacional entre os municípios para discutir as problemáticas que os municípios participantes dos ADEs tinham em comum.

Essa nova perspectiva do Programa tinha como foco principal a formação do gestor escolar. A proposta de capacitação ocorreu da seguinte forma: a Comunidade Educativa CEDAC realizou a formação com Técnicos e Coordenadores das Secretarias Municipais de Educação; logo em seguida, essa equipe, denominada de equipe gestora, elaborou um plano de multiplicação que, em outro momento, foi utilizado para a formação dos gestores escolares.

Assim como em outros municípios, o Programa foi implementado em 2020 na cidade de Imperatriz – MA, momento em que a pandemia do COVID-19 estava em seu maior pico. Devido ao isolamento social, as aulas e toda dinâmica escolar permaneceram remotas, acarretando a criação de novas estratégias de ensino criadas a partir do PSE.

Essas estratégias de ensino e novas dinâmicas da gestão escolar serão abordadas no próximo tópico desta pesquisa, no qual serão abordadas as influências do PSE na atuação da gestão escolar.

A instituição do referido Programa teve como ponto de partida a apresentação do plano de ação para a Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz/MA, tendo como principais ações as elencadas no Quadro 6.

Quadro 6 - Plano de ação de regulamentação do PSE em Imperatriz/MA

Ações	Encaminhamentos
Participação no Comitê de Crise	<p>Dirigente/Secretário de educação participa do Comitê para se apropriar das ações planejadas e dos impactos nas ações específicas da SME</p> <p>A expectativa é que o comitê defina ações pautadas na saúde e a ideia e que o dirigente colete informações para apoiar a comunicação dessas ações e a decorrência na educação.</p>

Realização de reunião com a equipe técnica da SME	Assegurar o alinhamento do planejamento das ações com a equipe técnica
Elaboração da regulamentação das orientações do funcionamento da rede	Organização da equipe para a elaboração dos textos de regulamentações para o funcionamento da rede
Realização de interlocução com os Conselhos da Educação (CME, CMAE, CACS-FUNDEB)	Dirigente/Secretário de educação socializa com os Conselhos a perspectiva das ações que serão realizadas para contingenciamento do coronavírus
Reunião com membros da Comissão de Educação da Câmara Municipal	Dirigente/Secretário de educação compartilha a perspectiva das ações que serão realizadas para contingenciamento da Covid-19
Realização de reunião com lideranças dos programas (PSE, PSF e outros)	Dirigente/Secretário de educação realiza reunião com lideranças de cada um dos programas vigentes e parceiros da educação para pensar em ações de comunicação com as famílias
Reunião da equipe técnica da Secretaria com Sindicato de professores	Dirigente/Secretário de educação leva discussão para o Sindicato a proposta de regulamentação do funcionamento da rede.
Reunião da equipe técnica da Secretaria com Gestores Escolares (diretores e coordenadores pedagógicos)	Técnico responsável pela formação da gestão escolar compartilha as resoluções adotadas para o contingenciamento da crise assegurando ambiente colaborativo com as escolas.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

O plano de ação descrito no Quadro 6, bem como todas as atividades propostas foram elaboradas pelos dirigentes do PSE, no entanto, sem a participação dos gestores, secretário ou coordenadores de educação. Dessa forma, a Secretaria Municipal de Educação teve que realizar atividades as quais não condiziam com a realidade educacional do município.

A ausência da comunidade escolar durante o processo de elaboração do plano de ação revela o distanciamento entre as diretrizes propostas pelo PSE e as reais necessidades do contexto educacional de Imperatriz/MA.

Para que haja a busca por soluções educacionais dentro dos limites de suas ações e possibilidades, faz-se necessário construir a ideia de participação coletiva na elaboração de diretrizes condizentes com as situações específicas da realidade local.

Nesse sentido, cabe aos atores escolares atuar em suas reais funções através da participação do processo de construção de ações capazes de promover uma gestão mais democrática. Esse tipo de gestão contribui para um processo de ensino mais dinâmico e participativo.

Entende-se que grande parte das atividades que envolvem a melhoria do processo educacional devam ter a contribuição dos atores escolares, perpassando pelas etapas de elaboração de planos de ações até a execução das atividades propostas. Todavia, a dinâmica de implementação do PSE impossibilita a participação da comunidade escolar de forma efetiva, evidenciando que o setor privado elabora e impõe diretrizes educacionais, distanciando-se da lógica de gestão participativa.

Portanto, nota-se que a responsabilidade para a garantia dos direitos sociais, que outrora era do Estado, passa a ser também do setor privado devido à criação de parcerias público-privadas, as quais objetivam promover uma suposta eficiência na prestação do direito à educação, sendo o Programa Suzano de Educação um exemplo do resultado dessa transferência de responsabilização. Com isso, é válida a discussão acerca da validade jurídica de tais parcerias, uma vez que a efetivação do direito à educação deveria ser de cunho público, embora muitas vezes seja promovida por parcerias entre entes da Administração Pública e o setor privado, o que acarreta a descaracterização da educação, tornando-a elemento alvo de mercantilização ou de características empresariais.

O estudo relacionado aos aspectos jurídicos e normativos norteadores da relação público-privada, especificamente a parceria firmada entre a Prefeitura Municipal de Imperatriz e o Programa Suzano de Educação, possui relevância para que tal temática seja discutida, a partir de suas implicações, limitações internas, resoluções, contratos celebrados e adesão de termos. Além disso, o tema mostra-se necessário, visto que este tipo de parceria tem se aprimorado e refinado no campo das políticas educacionais, em particular, na gestão da educação e da escola.

Além do plano de ação de regulamentação apresentado no Quadro 6, o Programa contou com um cronograma de planejamento das atividades a serem desenvolvidas. O referido documentou elencou etapas de acompanhamento por intermédio de reuniões de alinhamento com as equipes participantes do PSE.

Quadro 7 - Plano de ação das atividades do PSE em Imperatriz/MA

Ações	Encaminhamentos
Levantamento da situação funcional dos professores (CLT e Estatuto do Magistério) para definir as demandas para elaboração de atividades, a partir do formato de afastamento adotado pela rede (afastamento, recesso, férias)	<p>Estudar os documentos normativos da atuação e atribuição dos professores para verificar as possibilidades de demandas a elaboração das atividades.</p> <p>Normatizar as decisões em documentos oficiais da rede e com o CME</p> <p>Atuar em parceria com sindicatos, quando for o caso.</p>
Reunião da equipe técnica para planejamento preliminar das ações de elaboração de atividades extraescolares	<p>Ter conhecimento das ações que já estão sendo realizadas pelas escolas e as especificidades de cada UE.</p> <p>Definição do formato da atuação com as escolas: GT (por ano, por etapa, modalidade, por segmento, por conteúdos...) GT por unidade escolar, regularidade e acompanhamento das ações</p> <p>Definição da carga horária das atividades e validade na relação com o cumprimento das CH de 800h anual de acordo com MP 934 de 1 de abril.</p>
Reunião com as duplas gestoras para tomada de decisão nos encaminhamentos de atividades extraescolares	<p>Levantar com as duplas gestoras quais ações já foram realizadas nas escolas para alinhar com o planejamento preliminar da SME.</p> <p>Compartilhar com duplas gestoras das escolas o planejamento preliminar e fazer ajustes.</p> <p>Analisar o currículo e definir o enfoque das atividades a serem encaminhadas aos alunos</p> <p>Definir formas de acompanhamento dos estudantes considerando a importância do registro da realização das atividades e o aproveitamento (aprendizagem efetiva): a curto prazo (como os estudantes organizam os materiais realizados e a médio prazo, como avaliamos o trabalho feito à distância)</p>
Reunião da equipe técnica	A partir da discussão e planejamento com as duplas gestoras organizar o plano de ação da SME.
Normatização das decisões de atuação das escolas	Elaborar e encaminhar texto de portaria/resolução que regulamenta e orienta as ações institucionais voltadas às atividades à distância no contexto do COVID 19.
Curadoria dos materiais	Construção e elaboração de banco de referências (digital ou impresso, de acordo com o contexto de cada UE) e disponibilizar para os professores com vistas à ajudar na elaboração dos materiais para os alunos.
Planejamento das formas de disponibilização dos conteúdos aos alunos	<p>Elencar atividades e conteúdos que são significativos fora da escola (o que posso aprender fora da escola e que desenvolve habilidades previstas no currículo?)</p> <p>Realizar estudo das ferramentas mais adequadas para disponibilização dos conteúdos para os alunos</p> <p>Verificar disponibilidade de orçamento</p>

	Mapear questões de logística de acesso aos estudantes dos bairros mais distantes e formas de acesso
Realização de plano de comunicação para estudantes e familiares	Elaboração de plano de comunicação para que cada escola comunique estudantes e comunidade sobre a proposta de atividades extraescolares.
Reunião de acompanhamento das ações realizadas pelas equipes docentes das escolas	Realização de reunião semanal com equipes gestoras das escolas para o compartilhamento das ações e demandas dos professores, monitorar as atividades disparadas para os alunos e apoiar nas demandas.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

O plano de ação descrito no Quadro 7 demonstra as principais atividades que foram realizadas no desenvolvimento do PSE no município de Imperatriz. Uma das primeiras ações foi a adequação das atividades docentes dentro do contexto da pandemia. Essa modificação na dinâmica de trabalho dos professores relaciona-se com a execução de aulas remotas e aplicação de atividades extraescolares.

Outrossim, foram realizadas reuniões com as equipes técnicas da Secretaria Municipal de Educação no intuito de definir duplas de gestores responsáveis pela interlocução do PSE nas escolas participantes. Essa equipe de gestores é responsável pela definição de formas de acompanhamento dos estudantes, considerando a importância do registro da realização das atividades e o aproveitamento a curto prazo.

Além disso, o referido planejamento sugeria a realização de encontros periódicos entre as equipes técnicas e as duplas de gestões para discutir sobre as atividades a serem desenvolvidas nas escolas. As reuniões são realizadas semanalmente, com o intuito de monitorar as atividades, as demandas dos professores e os desafios de cada escola.

Posto isso, observa-se ser válida a realização de ações colaborativas para o acompanhamento das atividades do PSE, promovendo a participação das equipes técnicas, gestores escolares e professores das escolas participantes do Programa. Ademais, a elaboração de estratégias levando em consideração a realidade de cada escola revela-se fundamental para a atuação de uma gestão democrática e participativa.

Outro ponto relevante é o fato de existirem estratégias relacionadas com as

formas de disponibilização dos conteúdos aos alunos no contexto da pandemia. Dentre essas estratégias, destacam-se a análise de viabilidade do uso de ferramentas adequadas de apresentação de conteúdos aos alunos, a descrição das atividades que são significativas fora da escola e as formas de acesso a essas atividades.

Por outro lado, apesar de as ações do Quadro 7 possuírem relevância, estas revelam-se, ao mesmo tempo, meramente anunciativas, pois não detalham as especificidades de cada etapa. Esse cenário demonstra as características genéricas do PSE, que negligencia as particularidades de cada escola e a realidade social de suas respectivas regiões.

Portanto, compreende-se que a simples anunciação das etapas não se mostra suficiente para superar os desafios educacionais no contexto da pandemia. Faz-se necessário, entretanto, elaborar estratégias levando em consideração as condições sociais, econômicas e geográficas, bem como identificar as dificuldades de cada escola e seus respectivos desafios no processo educacional.

Vale destacar ainda que, além das ações propostas no plano de implementação (Quadro 6) e no plano de atividades (Quadro 7), o programa teve como uma de suas etapas a capacitação dos gestores de escolas da rede pública municipal de ensino. A formação inicial oferecida pelo PSE possui os seguintes objetivos:

- a) Subsidiar gestores(as) escolares para que promovam ações de formação com professores(as) visando a ampliação do conhecimento sobre estratégias de ensino no contexto da pandemia e na perspectiva da integralidade;
- b) Assegurar as condições institucionais e pedagógicas necessárias ao ensino no retorno às aulas presenciais;
- c) Ampliar o conhecimento de gestores(as) sobre ferramentas digitais, de forma que possam utilizá-las como apoio na formação de professores(as), na rotina escolar e no ensino (PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO, 2021)

A realidade trazida pela COVID-19 ocasionou mudanças significativas na rotina mundial, fazendo surgirem, inclusive, diversas adaptações na área da educação, bem como causando impacto na reestruturação dos planos educacionais e alterando o sistema de ensino.

A formação de gestores educacionais, oferecida pelo PSE, foi elaborada em virtude da premente necessidade de replanejamento da rotina escolar, sob a justificativa de assegurar a permanência e qualidade do ensino, inclusive preparando o aluno para o possível retorno das aulas presenciais.

A repaginação na rotina escolar incluiu, também, a formação e capacitação dos gestores escolares, a fim de que estes repassassem aos professores as estratégias

educacionais a serem desenvolvidas durante o cenário pandêmico.

O plano de formação dos gestores, além de ampliar as estratégias de ensino, trouxe, como um dos principais objetivos, a inclusão de ferramentas digitais na rotina escolar, na justificativa de promover a capacitação dos professores e o acesso do ensino aos alunos, mesmo quando estes não estivessem, de forma presencial, no ambiente escolar.

Quadro 8 - Ferramentas digitais utilizadas na formação dos gestores em Imperatriz/MA

Tipo de Aplicação	Ferramentas digitais
Plataformas de comunicação	<i>ApowerREC, Hangouts Chat, Hangouts Meet, Skype, Slack, Teams, Whatsapp e Workplace</i>
Salas de Aulas EAD	<i>Edmodo, Google Classroom, Moodle e Nutror</i>
Conteúdos Educacionais	<i>Aprendendo Sempre, Escola Digital, Futura, Khan Academy, Mais Diferenças, Nova Escola, Qranio, SAS Educação, Só Matemática, UNESP- Acervo digital, YouTube Edu e WebEduc</i>
Ferramentas de Gestão	<i>Google Formuários, Open Project e Trello</i>
Ferramentas Pedagógicas de Criação	Comica e Livros Digitais

Fonte: Elaborado pelo autor, com base em dados da Comunidade CEDAC (2021, on-line).

As restrições sanitárias fizeram com que fossem elaborados, dentro do ambiente escolar, objetivos sobre como o processo educacional permaneceria contínuo no período do distanciamento social.

Apesar de ser notável a responsabilidade e compromisso dessa formação, ela se apresenta um tanto precipitada, sobretudo porque visa minimizar prejuízos devido ao longo período sem atividades no ambiente escolar.

Essas diretrizes transferem para os professores e famílias a responsabilidade que é da administração pública. Além disso, esse tipo de estratégia exige que os professores dominem ferramentas de comunicação virtual e digital, mídias específicas

e suas linguagens, que não são abordadas apenas do ponto de vista técnico. Aplicá-los à educação requer uma formação específica e aprofundada que tem o potencial de ampliar e agravar as lacunas existentes no sistema educacional do município de Imperatriz.

A formação dos gestores proposta pelo PSE desconsidera outras variáveis, dentre elas o fato de muitas famílias de alunos e/ou professores da rede pública municipal de ensino não terem acesso à internet, computadores, smartphones e suporte técnico para uso das ferramentas digitais. Diante disso, como saber se a implantação dessas estratégias alcançará todos os níveis sociais? Elas serão eficazes? Ou a eficácia será apenas relativa e para grupos sociais específicos?

Portanto, faz-se necessário realizar uma reflexão acerca das estratégias utilizadas pelo Programa Suzano de Educação, e quais foram suas principais mudanças na atuação da gestão escolar, a fim de identificar como a nova dinâmica na escola reflete no processo de educacional na rede pública municipal de ensino de Imperatriz.

4.2 Influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal

Nesta seção, são analisadas as influências da parceria público-privada sobre a atuação da gestão escolar na rede municipal de ensino de Imperatriz. Primeiramente são apresentadas as escolas, campo dessa pesquisa, em seus aspectos físicos e pedagógicos. Posteriormente, são caracterizados os sujeitos da pesquisa e, logo em seguida, analisa-se a dinâmica de implementação e desenvolvimento do PSE em duas escolas da mencionada rede de ensino.

4.2.1 As escolas campos de pesquisa da rede municipal de Imperatriz/MA: dinâmica de desenvolvimento do PSE

A partir da identificação dos gestores participantes da formação oferecida pela CEDAC, foi possível escolher duas escolas para a coleta de dados, o que possibilitou o desenvolvimento de um panorama descritivo da pesquisa, que se realizou no final do primeiro semestre de 2022. Neste período, inicialmente, foram levantadas informações com o objetivo de estruturar um perfil de cada escola, considerando

aspectos como: organização do trabalho pedagógico, estrutura física, dados de identificação, composição da equipe gestora da escola, corpo docente, dinâmicas de participação democrática no cotidiano da escola e, por fim, a análise das experiências vivenciadas na gestão escolar. Estas informações foram coletadas a partir das observações e entrevistas realizadas com os gestores das escolas.

As duas escolas da rede municipal de Imperatriz, campos de estudo desta pesquisa, são semelhantes tanto no aspecto pedagógico quanto no organizacional. Com o intuito de preservar a imagem dos sujeitos e das mencionadas instituições onde a pesquisa foi realizada, serão utilizadas as expressões **Escola A** e **Escola B** para melhor compreensão no momento das abordagens.

A **Escola A** foi fundada em 3 de março de 1993, na gestão municipal do prefeito Renato Cortez Moreira. Atualmente, a escola atende às modalidades de ensino fundamental, com 671 alunos nos anos iniciais e 705 alunos nos anos finais, funcionando nos turnos matutino e vespertino; Educação de Jovens e Adultos – EJA, com 94 alunos no turno noturno. Além disso, atende também a alunos com deficiências, de acordo com a legislação brasileira de inclusão (lei nº 13.146/2015) e as Diretrizes Nacionais para Educação Especial na Educação Básica (Resolução CNE/ CEB Nº2/ 2011).

A **Escola A** está localizada em um bairro da periferia do município de Imperatriz e atende a uma comunidade carente. Em termos de estrutura física, possui um prédio de 389,94 metros quadrados e apresenta as seguintes características: a) sala de direção que, apesar do espaço físico limitado, possui climatização; sala da coordenação pedagógica; secretaria escolar; b) sala de robótica; c) biblioteca, com livros empilhados no chão devido à ausência de prateleiras suficientes; d) sala dos professores; e) sala de recursos de vídeo, com pouco espaço para reuniões pedagógicas; f) sala de reuniões, mas que é utilizada com sala de aula comum; g) cozinha; h) refeitório, com espaço insuficiente para a quantidade de alunos; i) pátio coberto amplo, com apenas dois bebedouros; j) 20 salas de aula funcionando com climatização, porém, com um espaço físico reduzido, tendo em vista que os alunos ficam aglomerados; k) quadra poliesportiva; e l) 7 banheiros – 2 para alunos, 2 para funcionários, 1 na cozinha e 2 nos vestiários da quadra de esportes.

Quanto ao quadro de funcionários, a escola conta com um total de 106 pessoas, sendo: a) 1 diretora geral; b) 1 diretora adjunta; c) 6 coordenadoras; d) 3 secretários; e) 56 professores; f) 6 auxiliares na biblioteca; g) 15 auxiliares

operacionais; h) 14 auxiliares para serviços gerais; i) 3 vigias; e j) 1 inspetor de pátio.

Outro aspecto importante em relação à **Escola A**, refere-se ao provimento do cargo de diretor escolar. Desde sua fundação, a referida escola teve apenas 8 diretores, sendo que, entre os anos de 1993 e 2000, os cargos se deram por indicação política. No entanto, desde 2001, ocorrem eleições diretas no município de Imperatriz para a escolha do diretor escolar. O processo de votação deve ter a participação de professores, coordenadores, servidores, alunos maiores de 15 anos, pais dos estudantes ou representantes legais.

De acordo com Dourado (2008, p. 84):

As eleições diretas para diretores têm sido, historicamente, uma das modalidades tidas pelos movimentos sociais e, particularmente, pelo movimento de professores como uma das formas mais democráticas, apesar de se apresentar também como uma grande polêmica. A defesa dessa modalidade vincula-se à crença de que o processo implica uma retomada ou conquista da decisão sobre os destinos da gestão.

Nesse sentido, para Dourado (2008, p. 85), “embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas”, elas não devem ser o único meio para o alcance da democracia no âmbito escolar. O autor chama atenção para o fato de existirem limitações e crises em qualquer sistema representativo; logo, a eleição não é a única forma para alcance da gestão democrática.

Afirma Dourado (2008, p. 85):

Não queremos, todavia, imputar à eleição, por si só, a garantia da democratização da gestão, mas referendar essa tese enquanto instrumento para o exercício democrático. A nosso ver, é fundamental ampliarmos os horizontes da democratização da gestão, enfatizando, conjuntamente, a forma de escolha e o exercício da função, de modo a não incorrerem nos riscos de uma pretensa neutralidade frente às modalidades de escolha - normalmente autocráticas. Assim, a forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. Nesse contexto, visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser vislumbrada como um instrumento a ser associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares.

Na **Escola A**, o planejamento pedagógico é realizado mensalmente. Esse processo é realizado na sala de reuniões com todos os professores, coordenadores e secretário escolar, com o intuito de discutir sobre os projetos pedagógicos e dinâmica escolar a serem realizados no mês seguinte. A reunião é dividida em dois momentos: primeiramente, toda equipe é reunida para tratar sobre os projetos propostos pela

Secretaria Municipal de Educação. Num segundo momento, são divididos grupos de professores responsáveis pelos anos iniciais e anos finais, para discutir os projetos pedagógicos elaborados pela própria escola a partir da realidade social dos estudantes.

De acordo com a diretora [A], essa dinâmica de planejamento já acontecia antes da implementação do PSE. Desse modo, não foi relatada nenhuma mudança significativa na dinâmica de execução e planejamento pedagógico da escola. Quando questionada sobre as possíveis mudanças no processo de planejamento a partir da implementação do PSE, ela respondeu que “não houve muitas mudanças significativas por causa do Programa, até porque a gente já tinha um plano de ação e um cronograma”. Informou ainda que, nos dias de planejamento, são apresentadas sugestões por parte de toda a equipe escolar para garantir a gestão democrática.

Por outro lado, a diretora [A] relatou que a formação oferecida pelo PSE para as equipes gestoras “era uma formação muito gerencial, eles queriam relatórios e dados de todas as reuniões, como se a escola fosse uma empresa”. Nota-se, então, que a dinâmica proposta pelo referido Programa se coaduna com as concepções de gestão gerencial, ocasião em que o diretor escolar atua como um gerente, dentre cujas capacidades deve estar a de alcançar metas previamente estabelecidas. Desse modo, os gestores escolares, sob a perspectiva do Programa Suzano de Educação, obedecem à lógica gerencial para a execução da dinâmica escolar.

Inicialmente, a proposta do PSE era de realizar uma formação com a equipe de coordenadores e técnicos da SEMED, com o objetivo de que estes realizassem, posteriormente, a capacitação dos gestores escolares. Porém, de acordo com a diretora [A], a capacitação não atendia à realidade das escolas de Imperatriz.

A proposta inicial deles era de fortalecer a gestão pedagógica, mas se tratava de um projeto de empresa, ou seja, foi muito difícil adequar as formações oferecida por eles com o cronograma das escolas. Eles trouxeram um projeto elaborado somente por eles e que deveria ser adequado a nossa realidade, mas o projeto foi pensado pra cidades menores e Imperatriz é uma cidade relativamente grande (DIRETORA A).

Observa-se, pela fala da mencionada gestora que a proposta do PSE se relaciona com a lógica gerencial, sob a justificativa de fortalecer a gestão escolar, porém, nos moldes de uma empresa. Dessa forma, o ato de gerenciar é o de ampliar recursos e meios de operacionalização da escola. Assim, a lógica do Programa Suzano de Educação revelou-se direcionada à perspectiva de administração

empresarial, com ênfase, apenas, no resultado.

Em paralelo a isso, existe a **Escola B**, que foi fundada em 17 de setembro de 2004, durante a gestão municipal do prefeito Jomar Fernandes. A escola inicialmente funcionava apenas no período matutino e vespertino. Foi somente a partir de 2005 que passou a funcionar com três turnos dentro dos padrões exigidos pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Atualmente, a escola funciona em três turnos, com a seguinte organização acadêmica: no turno matutino e vespertino, atua com ensino fundamental na pré-escola, anos iniciais e finais; no período noturno, com oferta Educação para jovens e adultos.

A referida escola possui um total de 1446 alunos, sendo distribuídos da seguinte maneira: 95 alunos na pré-escola, 418 nos anos iniciais, 773 nos anos finais, 46 alunos na educação especial; e 114 alunos na Educação de Jovens e Adultos (EJA).

A **Escola B** está localizada em um setor periférico do município de Imperatriz e atende à comunidade carente de vários bairros vizinhos. Em relação à estrutura física, a escola possui uma área de 360,90 metros quadrados e apresenta as seguintes características: a) possui 12 salas de aula; b) sala de professores, com dois armários de aço para guardar material e uma geladeira; c) sala da coordenação pedagógica e direção, contendo três armários e três mesas; d) sala ampla de mídia, com um data show, dois armários, notebook e cadeiras; e) sala da secretaria, com dois computadores e três armários; f) sala de material de expediente; g) sala de depósito para material de consumo com um aspecto de abandono; h) amplo refeitório, com capacidade estimada para cem pessoas; amplo ginásio coberto; i) cozinha com 2 frízeres, 1 geladeira, 1 fogão industrial, e todo aparato básico de utensílios para o funcionamento: panelas, pratos, facas, copos, colheres, dentre outros objetos – ainda no compartimento da cozinha, encontram-se 3 subsalas, uma que funciona como depósito de alimentos, outra para utensílio e outra para conservação do material de limpeza para limpeza e conservação do ambiente da cozinha; j) biblioteca; e k) 6 banheiros: 4 para alunos e 2 para os servidores da instituição, sendo todos adaptados para pessoas com deficiência.

Em relação ao quadro de servidores, a escola conta com: a) 1 diretor; b) 1 vice-diretor; c) 4 coordenadores; d) 2 secretários; e) 2 auxiliares na biblioteca; f) 2 auxiliares na biblioteca na secretaria; g) 2 vigias; h) 2 zeladores; i) 12 pessoas no apoio; j) 46 professores, totalizando 74 pessoas.

A sistemática de organização escolar, seja ela grande ou pequeno porte, deve reunir espaços funcionais que, interligados e articulados entre si, constituem um ambiente propício ao desenvolvimento da dinâmica escolar, desmembrada em duas vertentes: pedagógica e administrativa. As atividades do diretor possuem características organizativas, inseridas num contexto educacional, possibilitando conexão entre todos os setores da escola. Essa relação entre as funções do diretor escolar e as concepções da administração revela, portanto, a forte presença da sistemática gerencial no contexto da gestão escolar. Dessa forma, tem sido cada vez mais frequente o uso de termos como eficiência, eficácia, desempenho, resultado dentro do ambiente escolar.

No entanto, a diretora [B] foi eleita e nomeada democraticamente, apesar de a eleição não ser a única forma de execução de uma gestão democrática. Assim, compreende-se, conforme Dourado (2008, p. 84), que não se pode designar à eleição de diretores “por si só, a garantia da democratização”; antes, sem essa modalidade de provimento do cargo de diretor, a realidade do exercício democrático no seio escolar torna-se mais distante.

Para Adrião (2006, p. 56)

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleição de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor de escola; ou, ainda, como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava a lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios das organizações burocráticas.

Segundo as análises de Paro (2008, p. 6), a efetivação do processo democrático no ambiente escolar, só é possível por intermédio de decisões do poder público que viabilizem “políticas públicas que se ocupem da melhoria da qualidade e da democratização das relações na escola” e “da necessária generalização de processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares” de maneira democrática.

O planejamento pedagógico, de acordo com o relato da diretora [B], ocorre mensalmente. Os docentes se reúnem em uma sala de aula e realizam o planejamento acompanhados da diretora adjunta e equipe de coordenação. A referida gestora afirmou que a escola possui um calendário semestral com as pautas a serem discutidas no dia de reunião pedagógica.

“a gente reúne a equipe da escola uma vez por mês para tratar de assuntos pertinentes a dinâmica da escola. No caso, a equipe é formada pelos docentes, coordenadores e diretora adjunta. As temáticas tratadas no dia de planejamento são colocadas no calendário escolar e tem por objetivo atender as necessidades reais da escola” (DIRETORA B).

De acordo com a diretora [B], esse processo de planejamento participativo já era realizado antes da formação proposta pelo PSE. Nessa etapa da pesquisa, não foi relatada nenhuma mudança significativa na dinâmica de planejamento pedagógico da escola. Quando questionada sobre as possíveis mudanças na gestão da escola, a partir da implementação do Programa Suzano de Educação, a referida diretora afirmou que “não tiveram muitas mudanças, pois a proposta que a Suzano trouxe a gente já executava muito bem na escola”, além disso, afirmou ainda que “a Programa da Suzano apenas trouxe mais trabalho para a equipe, porque a gente precisava fazer relatório todo dia”.

Mediante a fala da diretora [B], nota-se que a proposta de formação oferecida pelo PSE possui uma característica gerencial, tendo em vista a necessidade de elaborar relatórios, evidenciando que o real objetivo do Programa era pautado apenas em resultados, assim como ocorre em uma empresa.

Posto isto, compreende-se que tanto a **Escola A** quanto a **Escola B** buscam dinamizar suas atividades através de uma gestão democrática e participativa. Ambas as escolas possuem um calendário com pautas a serem discutidas no planejamento mensal, com temáticas relativas à realidade social, econômica e cultural dos alunos. Por outro lado, as atividades propostas pelo PSE não foram bem recebidas pelas escolas, tendo em vista a característica gerencial do Programa, o que tornava as atividades desenvolvidas na escola similares às que são realizadas em um ambiente empresarial, com a elaboração de relatórios, planilhas e levantamento de informações relacionadas ao resultado.

4.2.2 Os sujeitos da pesquisa

Nesse ponto da dissertação são apresentados os sujeitos participantes da pesquisa. Como já demonstrado na introdução deste trabalho, um dos critérios de escolha dos sujeitos foi a permanência deles durante o período de implementação do Programa Suzano de Educação na rede municipal de ensino. Cada um desses sujeitos representa excepcional importância para a análise da realização das ações

do PSE, pois vivenciaram o seu processo de execução na rede municipal de Imperatriz/MA.

4.2.2.1 Coordenadora do Programa Suzano de Educação na SEMED

A coordenadora do Programa Suzano de Educação na SEMED é licenciada em Pedagogia e possui especialização em Gestão Educacional e Escolar. Apesar da formação na área da docência, exerceu a maior parte de suas atividades profissionais no setor de gestão, seja no âmbito administrativo ou no pedagógico. Em 2008, iniciou como professora na rede municipal de Imperatriz/MA. Entre os anos de 2017 e 2018, atuou como coordenadora pedagógica em uma escola da rede municipal. Foi somente em 2019 que iniciou suas atividades como Assessora Pedagógica na SEMED. Em 2020, iniciou a coordenação do Programa Suzano de Educação, cargo que ocupou até final de 2021, ano de término do referido Programa.

4.2.2.2 Técnica Formadora da SEMED

A técnica formadora da Secretaria Municipal de Educação é licenciada em Letras, possui mestrado em Educação e especialização em Gestão, Orientação e Supervisão Escolar. Atuou como professora substituta na Universidade Estadual do Maranhão entre 2009 e 2013. Iniciou em 2009 como professora dos anos iniciais na rede municipal de ensino de Imperatriz/MA. Desde 2017, atua como Técnica na SEMED, desempenhando suas atividades no setor de Educação de Jovens e Adultos. Em 2020, participou como multiplicadora da formação oferecida pelo PSE, como o intuito de promover as ações de capacitação dos gestores escolares.

4.2.2.3 Diretora da Escola A

A diretora da Escola A possui graduação em Letras, licenciatura em Pedagogia e graduação em Formação Pedagógica. Além disso, concluiu dois mestrados, sendo um em Ciência da Educação e o outro em Desenvolvimento Regional. Em 2022, concluiu o doutorado em História. Em 1988, iniciou sua prática profissional como professora, passando por diversas instituições de ensino. Desde 2007, atua como gestora da Escola A. Em 2015, atuou como secretária adjunta da Secretaria Municipal

de Educação, porém, retornou para a direção da escola A em 2021.

4.2.2.4 Diretora da Escola B

A diretora da Escola B possui graduação em Língua Portuguesa e Literatura pela Universidade Estadual do Maranhão. Em 2008, ingressou como professora na rede municipal de Imperatriz. Em 2015, atuou como coordenadora pedagógica na SEMED, local onde desempenhou atividades relacionadas a orientação educacional, projetos educacionais e gestão escolar. Em 2021, foi nomeada como diretora da escola B, cargo que ocupa até o presente momento.

4.3 A gestão escolar na rede municipal de ensino de Imperatriz/MA a partir da implementação do PSE

Na década de 1990, são apresentadas reconfigurações nas políticas sociais no Brasil, por intermédio de ideias neoliberais do governo Collor de Mello e, posteriormente, no governo de FHC.

Nessa perspectiva, as concepções de gestão gerencial ganham fortes proporções em larga escala na esfera administrativa brasileira e têm grande alcance na administração pública, com estruturação e implementação do PDRAE, sob a orientação do então Ministro Bresser-Pereira.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de "flexibilizar a administração" com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 19)

Nesse caminho, a reformulação das políticas sociais promovidas pelo PDRAE "baseia-se fundamentalmente na defesa da administração pública gerencial, segundo a qual, todo indivíduo, além de cidadão, é consumidor do serviço público", sendo assim, faz-se necessário "um modelo de descentralização ou autonomia para as unidades prestadoras de serviços" (ADRIÃO, 2006, p. 36). Essa nova dinâmica de gestão é praticada em todas as esferas do setor público: federal, estadual e municipal. Seguindo esse novo modelo de gestão, o município de Imperatriz/MA aderiu a diversas parcerias entre o setor público e privado, sendo o Programa Suzano de Educação uma dessas parcerias.

Em contrapartida ao modelo de gestão do parágrafo anterior, o que se pretende é retomar os princípios de uma educação que promova a emancipação do homem e gestão democrática no ambiente escolar. Isso, porque, a partir das abordagens do referencial teórico deste estudo, compreende-se que a gestão democrática é, em sua origem, um instrumento de transformação das relações sociais e políticas do homem.

Diante disso, o conceito de gestão democrática é previsto pela Constituição Federal de 1988 e abarca três principais dimensões: administrativa, pedagógica e financeira. Parte da ideia de existir uma relação estreita entre a comunidade escolar, sociedade e fundamentos de autonomia. Logo, esse tipo de gestão possibilita uma análise crítica das estruturas neoliberais vigentes no Estado capitalista.

Nesse contexto:

A gestão democrática da educação requer mais do que simples mudanças nas estruturas organizacionais; requer mudança de paradigmas que fundamentem a construção de uma proposta educacional e o desenvolvimento de uma gestão diferente da que hoje é vivenciada. Ela precisa estar para além dos padrões vigentes, comumente desenvolvidos pelas organizações burocráticas. Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola (BORDIGNON; GRACINDO, 2004, p. 147).

A gestão sob uma perspectiva democrática requer, sobretudo, mudanças de paradigmas através da reconstrução de identidades políticas nacionais. Dessa forma, ela é pautada em critérios que promovam a participação coletiva em políticas sociais. Essa gestão não é praticada como forma de instrumentalização da administração da escola, mas direciona a sociedade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais. Portanto, a partir da implementação de uma gestão democrática, é possível descentralizar as atividades da escola, promovendo assim, autonomia administrativa, pedagógica e financeira. A efetivação dessa autonomia parte do princípio de que existem mecanismos de participação da comunidade escolar, possibilitando a tomada de decisões coletivas para efetivação da democracia.

Nessa perspectiva:

A construção da gestão democrática implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, participação efetiva nos processos de tomada de decisão, incluindo a implementação de processos colegiados nas escolas, e, ainda, financiamento pelo poder público, entre outros. A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da

comunidade escolar, pais, professores, estudantes e funcionários na organização, na construção e na avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos da escola, enfim, nos processos decisórios da escola. Portanto, tendo mostrado as semelhanças e diferenças da organização do trabalho pedagógico em relação a outras instituições sociais, enfocamos os mecanismos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de gestão democrática na escola” (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2003, p. 4).

A efetivação de uma gestão com preceitos democráticos ocorre mediante a participação efetiva de diferentes atores da comunidade escolar, por intermédio da criação de espaços nos quais alunos, pais, professores e funcionários atuem na elaboração e avaliação de projetos pedagógicos, participação de processos decisórios e autonomia na administração dos recursos.

Assim, a gestão democrática é caracterizada pela presença de preceitos participativos e políticos. Essa forma de gestão implica um processo de participação coletiva de toda a comunidade escolar. Sua implementação se efetiva com o processo democrático de escolha de dirigentes escolares, com a contribuição coletiva na elaboração do Projeto Político-Pedagógico e com a autonomia na aplicação dos recursos recebidos pela escola.

A participação só será efetiva se os agentes que compõem a comunidade escolar conhecerem as leis que a regem, as políticas governamentais propostas para a educação, as concepções que norteiam essas políticas e, principalmente, se estiverem engajados na defesa de uma escola democrática que tenha entre seus objetivos a construção de um projeto de transformação do sistema autoritário vigente. Assim, entendemos que a democratização começa no interior da escola, por meio da criação de espaços nos quais professores, funcionários, alunos, pais de alunos etc. possam discutir criticamente o cotidiano escolar. Nesse sentido, a função da escola é formar indivíduos críticos, criativos e participativos, com condições de participar criticamente do mundo do trabalho e de lutar pela democratização da educação em nosso país. É necessário ter em mente que a democratização da gestão educacional não ocorrerá sem uma compreensão mais ampla da função política e social da escola, locus privilegiado da educação sistematizada, e da sua importância no processo de transformação da sociedade, à medida que ela se compromete com a função de preparar e elevar o indivíduo ao domínio de instrumentos culturais, intelectuais, profissionais e políticos (OLIVEIRA; MORAES; DOURADO, 2003, p. 9-10).

Para instituir-se a partir dos preceitos democráticos, a gestão no contexto da escola deve ter os seguintes princípios: participação, autonomia, democracia e descentralização. Por outro lado, na perspectiva da gestão gerencial, todos esses elementos são suprimidos ou vetados devido à existência de uma dinâmica gerencial no interior da escola. Essa lógica gerencial ganha força a partir do Plano de Reforma do Aparelho do Estado nos anos de 1990, que insere no contexto escolar interesses

pautados na ótica neoliberal com ênfase apenas no resultado e na eficiência.

Essa prática gerencial é, de modo geral, reproduzida em ambientes educacionais que aderem a estratégias relacionadas às parcerias público-privadas, como evidenciado nos estudos realizados de Peroni e Adrião (2009), de Santos (2014) e pelo Núcleo de Estudos em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED), sob coordenação do professor Antonio Alves Ferreira, que ao longo de quase dez anos, analisa as dinâmicas de implementação dessas parcerias no sistema público de ensino.

Nesse sentido, conforme já mencionado neste estudo, no ano de 2020, o município de Imperatriz/MA aderiu ao Programa Suzano de Educação (PSE). Trata-se, portanto, de uma parceria firmada entre a empresa Suzano S.A. e o município de Imperatriz. Tal parceria efetivou-se através de uma Carta de Pactuação, assinada pelo atual prefeito Francisco de Assis Andrade Ramos que, desde então, demonstrou interesse em estreitar as relações entre o governo municipal e o setor privado.

A carta de pactuação do PSE, entre outras diretrizes, estabeleceu as responsabilidades e compromissos que, tanto o município de Imperatriz quanto a empresa Suzano S.A., deveriam seguir. Dentre as principais responsabilidades que a referida empresa assumiu, destacam-se:

- Contratar consultoria técnica em educação e coordenar o seu trabalho de implementação do Programa nos municípios;
- Realizar a formação em gestão pública com os Gestores Educacionais (Dirigente de educação e equipe da secretaria) e Gestores Escolares;
- Apoiar a constituição dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) por meio da formação dos dirigentes municipais com módulos de gestão educacional e participação social;
- Certificar os participantes por meio da soma de carga horária de presença nos encontros formativos e das entregas acordadas;
- Acompanhar, monitorar e comunicar o desenvolvimento do Programa no Município e no território do ADE e aferir a sua **efetividade** periodicamente, mediante o monitoramento de metas e resultados.

Posto isso, observa-se que uma das responsabilidades da referida empresa era a contratar uma equipe de consultoria técnica em educação, responsável pela

formação dos gestores. Dessa forma, a Comunidade Educativa CEDAC foi contratada pela empresa Suzano com objetivo de que aquela atuasse como formadora técnica no processo de implementação do PSE. Conforme já exposto nesse estudo, a CEDAC é uma organização social que atua na elaboração de estratégias que melhorem as práticas educativas. Todo o processo de formação dos gestores e desenvolvimento das atividades foi realizado pela Comunidade Educativa, sendo supervisionado pela empresa Suzano.

De acordo com os dados da Carta de Pactuação, esse acompanhamento tinha o intuito de verificar a eficiência de implementação do PSE nos Municípios, bem como o alcance das metas estabelecidas e identificação dos resultados. Nota-se, portanto, características de uma gestão gerencial, tendo em vista a ênfase em parâmetro de resultados que, normalmente, é estruturado nos moldes de uma empresa. Esse tipo de gestão, dentre outras características, muitas vezes reprime e reduz a autonomia das escolas, o que acarreta a ausência de preceitos democráticos no ambiente escolar.

Nesse contexto, os relatos das entrevistadas, abaixo, revelam que:

Após algumas conversas com os coordenadores e gestores, a gente percebeu que algumas atividades do curso do CEDAC eram voltadas apenas para dados, relatórios, planilhas, ou seja, como se fosse uma gestão mais gerencial, algo que era como se fosse só os números e resultados que importavam; o pessoal da Suzano tinha muito disso (TÉCNICA FORMADORA DA SEMED).

[...] o programa também tinha essa característica gerencial de focar apenas nos relatórios, de saber como estão os índices dos municípios, números de evasões. Eles pediam muitos relatórios e dados numéricos. Sempre que tinha uma reunião, seja presencial ou remota, a gente tinha que fazer um relatório. Isso atrapalhava um pouco as atividades que a gente já estava fazendo nas escolas. Era tudo na base de resultados numéricos (COORDENADORA DO PSE NA SEMED).

Na análise da técnica formadora da SEMED, o PSE tinha como uma de suas vertentes o acompanhamento das atividades nos moldes de uma gestão gerencial. O Programa tinha como objetivo formar gestores escolares para superar desafios no cotidiano escolar, porém, a forma de estruturação da formação e as atividades desenvolvidas durante o processo formativo eram focadas apenas em resultados. Ainda em sua fala, ela afirma que “o Programa se importava apenas com os números” e complementa ao dizer que “era como se os resultados fossem mais importantes que a própria formação”.

Na mesma direção de análise, a coordenadora do PSE na SEMED manifestou

que, para ela, o modelo de implantação e acompanhamento das atividades propostas pelo Programa possui característica gerencial. Nesse contexto, ela afirma que a proposta inicial do Programa era incoerente com a dinâmica de formação, pois “tudo era na base do resultado das atividades”.

Nessa mesma perspectiva, a diretora [A] relatou:

Eu lembro que nós tínhamos que elaborar relatório das atividades feitas na escola, tinha que tirar fotos e anexar nos relatórios também. Além disso, tinha uns indicadores que a Suzano criou pra gente se basear, era como indicadores de desempenho, só que era muito difícil de acompanhar, porque a gente tinha outras demandas da escola pra atender e outros programas do governo federal. Eram muitas atividades e reuniões que a gente tinha que fazer e participar que sobrecarregava a equipe da escola (DIRETORA A).

Nesta mesma forma de análise, a diretora [B] afirma que:

[...] a Suzano pedia para os gestores elaborarem alguns relatórios das atividades que eram desenvolvidas pelos formadores da SEMED. Tinha que abordar sobre as agendas de trabalho dos diretores, os indicadores que eles criaram, fazer uma análise dos indicadores, e o pessoal da SEMED tinha que ir às escolas para ver como estava o andamento do programa. Geralmente, eles visitavam para ver se os gestores e coordenadores estavam seguindo as ações do Programa [...] era complicado, porque nem toda equipe conseguia participar das atividades, estávamos no meio da pandemia e tínhamos um plano de ação para executarmos, havia toda uma preocupação com as aprendizagens dos alunos e projetos da escola para cumprir, então, não deu muito certo esse projeto da Suzano por conta disso. Eram muitos dados que eles pediam e não dava tempo de focar no que eles queriam devido as ações da escola que estavam em andamento (**Diretora B**).

Desse modo, compreende-se que a gestão gerencial é arduamente estruturada pela lógica de controle de resultados através do PSE. Assim, a operacionalização dessa gestão instituiu uma nova perspectiva na cultura de formação dos gestores escolares da rede municipal de ensino de Imperatriz/MA.

Posto isso, compreende-se, a partir das teorias apresentadas nesse estudo, que a responsabilidade de realizar o acompanhamento, controle e sistematização das políticas educacionais é do Estado, muito embora a realidade no município de Imperatriz tenha sido outra, visto que o PSE tem exercido tal responsabilidade. Essa situação demonstra o quanto as parcerias público-privadas resultam na desresponsabilização do Estado na condução da educação.

A gestão gerencial realiza um verdadeiro desmonte na educação, através da aplicação de princípios da administração das empresas do setor privado. A presença da gestão gerencial no setor público demonstra a efetivação da lógica neoliberal no campo da gestão educacional, principalmente nas escolas públicas, que cada vez

mais estreitam relações com estratégias empresariais, as quais possuem ênfase apenas nos indicadores de resultado. Assim, as políticas neoliberais possuem como uma de suas características a redução da atuação do Estado, o que se traduz em uma forma de preservar a presença do setor privado na execução de políticas públicas educacionais.

Sobre essa perspectiva, Paro (2010) explica que:

Em princípio, a palavra direção pode ser utilizada indistintamente como sinônimo de chefia, comando, gestão, governo, administração, coordenação, supervisão, superintendência etc. Aqui nos interessa a identificação que comumente se faz entre direção escolar e administração escolar; ou entre diretor escolar e administrador escolar. Essa identificação fica bastante visível na exigência, que normalmente se faz, de que o diretor de escola tenha uma formação em administração escolar [...] a concepção que se tem do diretor escolar não costuma diferir da concepção de diretor de qualquer outra empresa da produção econômica. Assim, o espírito que rege o tratamento dado ao diretor de escola e as expectativas que se tem sobre ele são cada vez mais semelhantes ou idênticos ao modo de considerar o típico diretor da empresa capitalista (PARO, 2010, p. 766).

Ao analisar a formação oferecida pela equipe do PSE aos gestores e coordenadores das escolas da rede municipal de Imperatriz/MA, questionei sobre os objetivos do programa e as temáticas trabalhadas: Como os temas são escolhidos? Quais as temáticas trabalhadas? Quem decide sobre a dinâmica de trabalho? As temáticas são predominantemente democráticas ou gerenciais?

Os relatos das entrevistadas, abaixo, revelam que:

As principais temáticas foram em torno escola, da questão das relações nas escolas, relações interpessoais e em relação as aprendizagens, das recuperações das aprendizagens, então era só isso. A questão de como a escola acompanhava a aprendizagem, como acompanhava os índices, então assim, foi mais direcionada para esse ponto, a questão das relações, da comunicação e do trabalho pedagógico. [...] a formação era voltada para a recuperação das aprendizagens dos alunos e como isso implicaria nas evasões, reprovação, ou seja, o foco era nos indicadores. A Suzano trouxe uma formação voltada para o aumento dos indicadores da escola. Houve uma divisão para a realização da formação, primeiro eram formados os técnicos da SEMED e depois os gestores. A Suzano traziam as temáticas pra gente discutir, a gente dava algumas sugestões, mas na prática os assuntos eram eles que escolhiam mesmo (DIRETORA B).

As temáticas eram focadas em promover uma recuperação de aprendizagem, estratégia para retorno das aulas, tendo em vista o contexto da pandemia. Havia uma discussão no município de como trabalhar o remoto, híbrido e presencial. Tudo isso foram conteúdos discutidos. Foi dedicado um tempo também a questão da saúde mental dos trabalhadores, em especial os professores. Essas temáticas apresentadas pelo PSE eram muito boas, mas a SEMED já tinha um plano de ação com temáticas bem parecidas, ou seja, o Programa serviu apenas como um complemento mesmo. Eles chegavam com uma pauta pronta pra gente discutir e inserir outras temáticas, mas no geral a gente deixa de lado pelo fato de que já estávamos realizando algumas

ações antes mesmo do Programa aparecer. A formação era direcionada aos gestores e coordenadores, e logo após haveria o repasse para os professores e a equipe escolar (TÉCNICA FORMADORA DA SEMED)

Inicialmente, nós fizemos uma proposta de cuidar dessa gestão dentro do aspecto de gestão pedagógica, gestão financeira, gestão de pessoas, nós queríamos isso do Programa, algo mais efetivo para o município, um módulo de 40 horas para gestão financeira, um módulo de 40 horas para a gestão pedagógica ou gestão de pessoas, isso foi discutido dentro da Secretaria. Contudo, o Programa trouxe a problemática, nós levamos nossas demandas, mas a ideia do programa não estava relacionada com a nossas reais demandas e necessidades. A ideia do programa era formar formadores dentro das secretarias para disseminar os assuntos junto aos gestores. Então era essa a ideia que o Programa tinha, o Programa fazia uma formação com a pauta já pré-pronta, mas que nós podíamos colaborar pra depois repassar aos gestores (COORDENADORA DO PSE NA SEMED)

Mediante as análises realizadas pela diretora [B], nota-se que as temáticas relacionadas à recuperação das aprendizagens e das relações interpessoais revelam-se pertinentes para a formação dos gestores. Por outro lado, de acordo com a diretora B, as temáticas sobre indicadores de desempenho, propostas pelo PSE, relacionavam-se diretamente com a lógica de resultado, evidenciando, mais uma vez, a lógica gerencial. Além disso, a entrevistada afirmou que a pauta era produzida pelos dirigentes do referido Programa, o que reduz substancialmente a autonomia das escolas em relação à elaboração de uma formação condizente com as necessidades reais da escola.

Nesse contexto, o relato da técnica formadora da SEMED revela que, apesar de algumas temáticas propostas pelo PSE se mostrarem relevantes, muitas dessas ações já estavam sendo realizadas pelas equipes das escolas. Ela relata que o Programa “serviu apenas como um apoio”, tendo em vistas que a SEMED já tinha em andamento um plano de ação de execução no contexto pandêmico.

Dessa forma, mediante as análises da coordenadora do PSE na SEMED, nota-se o insucesso do Programa ao promover a formação dos gestores escolares. De acordo com a entrevistada, a formação ofertada pelo PSE não correspondia à realidade do município de Imperatriz. A coordenadora explica que a “ideia do Programa não se relacionava com as nossas necessidades”.

Conforme previsto na Carta de Pactuação, a empresa Suzano S.A. designou um de seus funcionários para atuar como gestor no acompanhamento e implementação do PSE na rede municipal de ensino. Logo, observa-se a centralização na tomada de decisão, evidenciando a lógica de gestão gerencial que o Programa possui. Dentre outras atividades do gestor do PSE, destacam-se:

- Planejar e conduzir as ações formativas presenciais e a distância;
- Realizar os registros das parcerias entre os municípios e a consultoria técnica CEDAC;
- Fazer o reporte dos indicadores de performance, elaborar relatórios e acompanhar resultados;
- Participar das formações técnicas;
- Elaborar materiais e apresentações que auxiliem os participantes do Programa a compreender a proposta de trabalho.

Nessa perspectiva, compreende-se o crescente aumento da intervenção do setor privado sobre a esfera pública, principalmente em relação às políticas públicas educacionais. Cada vez mais, as escolas têm recebido orientações sobre como desenvolver o trabalho pedagógico e administrativo, através de decisões que, apesar de oriundas do setor privado, são legitimadas por órgãos públicos. Ocorre, portanto, a descaracterização do processo de ensino-aprendizagem; no caso dos docentes, isso significa a sua redução a meros operadores de transmissão de conteúdos produzidos pela classe do empresariado (PARO, 2010).

Com o intuito de problematizar a efetividade do PSE na rede municipal de ensino de Imperatriz/MA, as entrevistadas foram questionadas sobre os principais desafios enfrentados e quais foram as mudanças a partir da implementação do PSE.

De acordo com a fala da diretora A:

O primeiro impasse foi o fato de as escolas já estavam realizando as ações antes mesmo do Programa apresentar as propostas, e o segundo impasse foi a questão do que as escolas já tinham seus respectivos cronogramas, as escolas já tinham suas ações, então tudo que estava na formação deles também estava no plano de ação criado pelas escolas (DIRETORA A)

Outro problema era que o cronograma da Suzano chocava com a programação que a escola já tinha e por conta disso a gente não conseguiu alcançar as equipes gestoras. Um dia o gestor assistia, aí no outro já não participava da formação, então acho que foi essa a dificuldade. Foi porque já tinha já havia esse calendário e as escolas já tinham um plano de ações para a pandemia. O problema maior era que o programa foi pensado e desenvolvido para cidades menores, e isso não se encaixava para o tamanho de Imperatriz (DIRETORA A)

As análises apresentadas pela diretora [A] reforçam a ideia de que a proposta formativa do PSE possui características genéricas que não correspondem com as reais necessidades do município de Imperatriz/MA. As escolas já possuíam um cronograma de atividades e estratégias a serem desenvolvidas no período da

pandemia. Essas estratégias foram elaboradas com as equipes gestoras e comunidade escolar, e tinham como objetivo a retomada das aulas. Por outro lado, o PSE apresentou outro plano de ação que, de acordo com a entrevistada, “não dava pra conciliar com o calendário escolar”. Ela afirmou ainda que o PSE foi pensado para cidades menores, ou seja, a abrangência do Programa é inadequada para as dimensões do município de Imperatriz.

Nesse contexto, a coordenadora do PSE defende que:

Em imperatriz funciona assim, quando a secretaria coloca pra mobilizar os gestores e coordenadores se mobilizam imediatamente, então nós tínhamos uma média de 150 professores inscritos nesses cursos. Esse número era mais alto do que o número total de professores de outro município, porque tinha município com apenas 4 ou 6 professores participando, isso porque o programa foi pensado para municípios menores e que não tinham um bom planejamento, diferente de Imperatriz que é uma cidade relativamente grande (COORDENADORA DO PSE NA SEMED).

Como a secretaria não tinha o conhecimento de quais professores participavam era muito difícil mobilizar a equipe. Dai era muito complicado fazer esse mapeamento de saber quais professores e gestores participavam, então nós fomos deixando de lado pelo fato do próprio programa não dava condições de saber quais sujeitos estavam participando (COORDENADORA DO PSE NA SEMED).

A fala da coordenadora do PSE evidencia o controle exercido pelo PSE sobre a dinâmica de formação dos gestores, visto que a SEMED não tinha conhecimento das pessoas que participavam da formação. Esse acompanhamento e controle era realizado, exclusivamente, pelos dirigentes do Programa.

Além disso, a técnica formadora da SEMED se posicionou da seguinte forma:

O que eu percebi em relação a isso foi o desafio da frequência, a participação destes gestores, então assim, por exemplo, começamos o programa com o número de participantes, percebemos uma queda a cada participação, a cada encontro, então isso foi um desafio que percebi, isso durante a formação, comparando o número de participantes no início e o número de participantes no final nos últimos encontros no calendário proposto para o ano, a gente percebeu uma diminuição [...] algumas professoras tiveram muita dificuldade com o uso das tecnologias, por exemplo, quando as reuniões eram no *Google Meet* as professoras não sabiam usar o microfone (TÉCNICA FORMADORA DA SEMED).

Nesse contexto, nota-se que o PSE teve pouca adesão por parte dos gestores escolares. Havia pouca participação dos gestores nas formações devido às demandas do calendário escolar que estavam em andamento. Dessa forma, essa situação revela que as ações promovidas pelo PSE não foram desenvolvidas ou direcionadas para a realidade do município, tendo em vista que o calendário escolar sequer foi levado em consideração no momento da elaboração do plano de formação dos gestores.

Ademais, conforme mencionado pela técnica formadora da SEMED, as atividades do Programa eram desenvolvidas em plataformas digitais, o que dificultava o processo de formação para os gestores que não possuem conhecimento do uso dessas plataformas. Com isso, fica evidente o quanto a formação oferecida pelo PSE foi precária.

Quando questionada sobre as mudanças promovidas na escola pelo PSE, a diretora [B] afirmou que “não houve mudanças significativas, até porque a gente já tinha um plano de ação”.

A referida diretora também relatou:

E o que a gente não gostou foi disso, nós precisávamos de tempo para aprofundamento. Formar só por formar ou fazer o movimento só por fazer não foi bacana. Deveria ter um aprofundamento, uma discussão, tempo para você fazer uma coisa dessa. Foi uma formação de forma um pouco aligeirada, mas deu para fazer. A formação dos gestores ocorreu apenas devido a maturidade que a equipe já tinha antes da implementação do programa, ou seja, as influências do programa eram meramente de rotina, apenas para cumprir tabela (Diretora B),

Apesar de um dos objetivos do PSE ser a formação do gestor escolar, observa-se a partir da fala da diretora [B] que a capacitação oferecida pelo Programa se deu de forma superficial e sem o devido aprofundamento. De acordo com a mencionada diretora, “as temáticas eram muito boas, mas foi passado pra gente muito rápido e não deu de aprofundar o assunto”.

Para analisar as influências do Programa Suzano de Educação sobre atuação da gestão escolar no município de Imperatriz/MA, foi perguntado para as entrevistadas como elas avaliam o PSE: quais aprendizados essa formação tem deixado? Houve mudanças na gestão da escola? Quais?

Os relatos das entrevistadas, abaixo, demonstram que:

Alguns temas abordados na formação da Suzano foram bons, mas o fato da formação ter sido durante o dia todo não foi proveitoso. Não teve um bom aproveitamento do ponto por causa disso. A gente via os gestores reclamando sobre a dinâmica e carga horária do curso. Outra questão era o fato de não conseguirmos reunir toda equipe de gestão da escola, nunca dava de todos participarem das reuniões, mas em termos de conteúdo foram muito bons. Tendo por base o material fornecido durante o curso dava pra gente repensar em algumas coisas dentro da escola. O Programa tava ali só pra cumprir tabela mesmo, porque as ações do PSE chocavam com as atividades do calendário escolar e a gente não conseguia focar no curso. Então assim o problema maior foi a questão da adequação do curso, pois não teve uma adequação com as ações que a escola já estava desenvolvendo (DIRETORA A).

A Suzano fez uma formação geral com os coordenadores, mas era muito

difícil mobilizar todo mundo pois éramos avisados com dois dias de antecedência que iria acontecer a formação, era muito difícil de conciliar. Apesar do calendário, o programa tinha coisas muito repentinas com aviso de apenas dois dias de antecedência (DIRETORA B).

A partir das falas das diretoras, observa-se que, apesar das temáticas do curso possuírem conteúdos relevantes para a prática pedagógica, o curso não foi adequado de acordo as dinâmicas já desenvolvidas nas escolas. Dessa forma, essa situação acarretou a limitação de abrangência do Programa, devido ao fato de muitos gestores não conseguirem participar da formação. Além disso, as escolas da rede municipal de ensino estavam com um cronograma em andamento, e isso não foi levado em consideração durante a implementação do PSE. As formações possuíam carga horária inadequada para a execução da proposta do curso, o que dificultou o acompanhamento das aprendizagens por parte dos gestores.

Nota-se, então, que o PSE não foi pensando para municípios com a realidade de Imperatriz, o que evidencia a precarização da formação ofertada pelo referido Programa.

Sobre esse ponto, a coordenadora do PSE na SEMED explica que:

A secretaria municipal de educação tem um calendário muito apertado, e não era toda hora que poderíamos fazer reuniões com os gestores, era muito difícil fazer essa formação com os gestores. Então tinha toda essa dinâmica de marcar a data da formação e ainda tinha o tempo que o formador precisava estudar para que ele pudesse transmitir (COORDENADORA DO PSE NA SEMED).

De modo que também expressa como

[...] a proposta era continuar nesse mesmo formato de formação, mas nós nos impusemos no sentido de que precisávamos mudar a dinâmica da formação, pois a equipe estava muito sobrecarregada, o programa exigia de todos a participação em reuniões, rodas de conversas e outras atividades dentro do calendário apresentado pela CEDAC. Para fazer a formação com o gestor, a equipe da SEMED participava de formações com a CEDAC, nós tínhamos que estudar o material, fazíamos reuniões para discutir a pauta de acordo com a nossa realidade e tínhamos que informar o dia que deveríamos fazer o repasse das formações para os gestores, mas isso era muito difícil pois a SEMED já tinha um calendário e era muito difícil inserir no nosso calendário as diversas atividades impostas pelo programa da Suzano (COORDENADORA DO PSE NA SEMED).

De acordo com as análises da coordenadora do PSE, a falta de adequação do curso oferecido pela CEDAC com o calendário da SEMED resultou em uma sobrecarga de trabalho, tendo em vista o excesso de atividades, reuniões, relatórios e outras questões que a formação do PSE demandava. Segundo a entrevistada, as pautas eram discutidas com as equipes gestoras, no entanto, não houve

aprofundamento nas discussões, acarretando uma formação genérica e sem direcionamento específico. Dessa forma, observa-se que as reais necessidades do município foram deixadas em segundo plano, pois a prioridade estabelecida pelo PSE não abrangeu as ações já previstas no calendário das escolas. Assim, sob a ótica da gestão gerencial, o planejamento pedagógico perdeu a sua identidade e sua importância como instrumento de efetivação de uma gestão democrática.

Além disso, a técnica formadora da SEMED relata que:

Bem no final do ano de 2021 nós tivemos a ideia de realizar visitas nas escolas já para poder sentir realmente o impacto do programa, eu até cheguei a comunicar com a coordenadora do PSE na SEMED que a gente ia fazer esse acompanhamento, mas fomos informadas que esse trabalho era feito pela própria Suzano. Nós sentimos que precisávamos estar mais presentes nas escolas para perceber se realmente aquilo que estava sendo aplicado na formação estava sendo aplicado de fato no dia a dia da escola. A dinâmica do curso da CEDAC era muito rápido e não dava para assimilar o aprendizado, inclusive o fato de não termos dado continuidade foi justamente porque nós não conseguíamos, diante de tantas atividades, fazer um acompanhamento como o programa necessitava (TÉCNICA FORMADORA DA SEMED).

De acordo com as análises da técnica formadora da SEMED, percebem-se diversos aspectos de negação da efetividade da autonomia e da participação sob a perspectiva democrática durante o processo de formação dos gestores. Para ela, durante a vigência do PSE a participação da Secretaria Municipal de Educação e demais atores escolares não foi construída democraticamente. Todas as atividades de acompanhamento e controle eram realizadas por um funcionário da Suzano S.A., demonstrando a desresponsabilização do Estado e ausência da autonomia escolar.

Nesse sentido, o conceito de autonomia sofre uma descaracterização ao ser direcionado pela lógica da gestão gerencial, pois o que se observa é o controle na tomada de decisão no ambiente escolar sendo realizado por um ente externo à escola. Dessa forma, a autonomia das escolas é limitada frente à atuação de controle exercida pelo setor privado por intermédio do PSE.

Ao abordar o processo de estruturação de uma gestão democrática sob a perspectiva de reforma do Estado, Adrião (2006) considera que a autonomia, que em sua essência é um instrumento da gestão democrática, é reestruturada com o objetivo de atender à instrumentalização da gestão escolar sob as metas da lógica gerencial. Desse modo, “a autonomia proposta limita-se a um discurso que delega às unidades escolares a escolha dos meios para que atinjam resultados centralizadamente definidos” (ADRIÃO, 2006, p. 73).

Nesse cenário, outro instrumento que compõe o conceito de autonomia na lógica gerencial é a utilização de meio de controle sobre as atividades desenvolvidas na escola, que é o que ocorre a partir da PSE. Ao passo que as escolas que conquistam autonomia são, também, obrigadas a prestar contas das ações desenvolvidas no seio escolar, de modo que “isto influi na organização e na gestão do trabalho, justamente porque a escolha dos meios não está dissociada dos fins esperados” (ADRIÃO, 2006, p.73). Trata-se, todavia, de um mecanismo de controle da gestão privada sobre o setor público, o qual possui como objetivo central a responsabilização pelos resultados alcançados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa desta dissertação teve como principal premissa as influências que as parcerias público-privadas exerceram sobre a gestão escolar a partir da parceria firmada entre o município de Imperatriz e a empresa Suzano S.A. para a implementação do Programa Suzano de Educação. O estudo apresentou o objetivo geral de analisar as influências do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA.

Dessa forma, este estudo foi direcionado por alguns eixos de análise: reconfiguração do papel do Estado, parcerias público-privadas, gestão pública, gestão democrática e gestão gerencial. Assim, a partir da fundamentação proposta pelo campo teórico, foi possível determinar a articulação entre os conceitos, com o foco de alcançar um entendimento consolidado e unificado sobre o tema da pesquisa.

Esse estudo surge a partir do questionamento: como o Programa Suzano de Educação influencia a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz/MA? Assim, tem-se a ideia de que o referido Programa descaracteriza a gestão escolar quando almeja, exclusivamente, inserir nela uma cultura de resultados com ênfase apenas em indicadores que medem eficiência. Essa situação revela o discurso ideológico defendido pelos neoliberais, segundo o qual o Estado não possui competência ou meios de executar sua política educacional de forma eficaz. Por consequência disso, ocorre a desresponsabilização do Estado ao transferir funções específicas do setor público para a iniciativa privada por meio de regulamentações normativas que, portanto, legitimam as parcerias público-privadas.

Para compreensão da dinâmica de implementação das parcerias público-privadas no contexto educacional, apresentou-se, em um primeiro momento, uma construção histórico-jurídica referente às normatizações e aos principais marcos regulatórios dessas parcerias. Dessa forma, compreende-se que a legislação brasileira ao longo dos anos colaborou para a legitimação das parcerias público-privadas, validando a lógica neoliberal sobre as atividades do Estado.

Nessa direção, após a criação da emenda constitucional nº 19, inseriu-se no art. 37 da Constituição Federal o princípio da eficiência, o qual tinha como objetivo tornar as atividades exercidas pelo estado mais eficientes, fortalecendo a lógica de resultado. Com isso, objetivando aumentar a eficiência no exercício de suas funções, ocorre a desresponsabilização do Estado ao se transferirem atividades exclusivas

para o setor privado. Nessa perspectiva, entende-se que a EC/19 atuou como marco regulatório que acelerou o processo de aproximação entre o setor público e privado no período da Reforma do Aparelho do Estado. A Constituição Federal de 1998 tinha instituído a democracia como um princípio da gestão do Estado, com o objetivo de promover o crescimento de uma sociedade justa e solidária. Por outro lado, a EC/19 possibilitou a existência de parcerias firmadas entre a Administração Pública e o setor privado, transferindo para este o encargo de realizar atividades que a Constituição Federal previa ser de responsabilidade exclusiva do Estado.

Com o PDRAE, constatou-se uma modernização da administração pública. Esse plano de reforma defende a substituição da gestão burocrática pela gestão gerencial. Compreende-se que esse modelo de gestão gerencial possui como principais características: autonomia gerencial; cumprimento de resultados sob a ótica da efetividade, eficácia e eficiência; foco no cidadão como um cliente do Estado; controle social, através de mecanismos que possibilitem a efetivação de uma política de controle por parte do cidadão.

Nessa perspectiva, entende-se que a gestão gerencial se efetivou na administração pública a partir da transferência de responsabilidade do setor público para o setor privado, inserindo a lógica de gestão empresarial nas atividades desempenhadas pelo Estado. Nesse cenário, os mecanismos de gestão empresarial ganham força através da ideia de eficiência, eficácia e competitividade.

Nesse contexto, as estratégias de instrumentalização da Reforma do Estado promovida pelo PDRAE são: a privatização, publicização e terceirização – sendo esta última o processo de transferência para o setor privado dos serviços que, em outro momento, eram exclusivos do Estado. A publicização, no PDRAE, significa alterar a natureza de uma empresa estatal para uma organização de direito privado. Além disso, a Reforma do Estado propôs a privatização de empresas públicas, evidenciando os mecanismos neoliberais.

Nesse sentido, compreende-se que a ressignificação do papel do Estado possibilitou a interferência neoliberal nas atividades de gestão escolar. Assim, devido à existência de um forte contexto capitalista durante a elaboração de políticas públicas educacionais, o desenvolvimento da gestão escolar tem-se efetivado sob uma ótica gerencial, considerando que os interesses neoliberais possuem legitimação pelo Estado mediante as legislações vigentes que, em dado momento, dificultam o processo de democracia devido à implementação do discurso de competição e

meritocracia no desenvolvimento das atividades no espaço escolar.

Diante disso, observa-se que as mudanças do papel do Estado reestruturaram as relações entre o público e o privado, especialmente por meio das parcerias do Estado com empresas vinculadas à lógica privada. Nesse contexto, a parceria entre o município de Imperatriz e a empresa Suzano para a implementação do PSE na rede de ensino municipal, evidencia a inserção de uma gestão gerencial na rede municipal de ensino.

Analisado as influências do PSE sobre a atuação da gestão escolar na rede municipal de Imperatriz, é possível identificar que:

- a) O Programa prioriza o caráter gerencial do desempenho das atividades dos gestores escolares, direcionando a dinâmica da escola para a esfera administrativa, dando ênfase ao resultado;
- b) Os gestores não tinham autonomia para realizar o acompanhamento das atividades durante a formação oferecida pelo Programa, pois todo acompanhamento era feito por um funcionário da Suzano, o que demonstra uma gestão centralizada e gerencial;
- c) Apesar das temáticas discutidas na formação do PSE serem relevantes, o tempo de duração do curso não era adequado à realidade de cada escola;
- d) O cronograma de ações apresentado pelo PSE desconsiderava o calendário escolar, gerando assim conflitos de agendas no decorrer da formação, o que acarretou a ausência de muitos gestores em eventuais momentos do curso oferecido pelo Programa;
- e) O Programa não promoveu mudanças significativas nas dinâmicas das escolas, pois estas já possuíam um cronograma de atividades oferecido pela SEMED;
- f) O foco principal do PSE era voltado para o resultado, pois todos os gestores participantes deveriam apresentar dados, planilhas e relatórios durante a formação;
- g) A formação dos gestores na concepção do Programa inseriu uma ideologia gerencial na prática dos gestores escolares e suprimiu a efetividade da gestão democrática;

- h) A dinâmica de formação proposta pelo PSE constituiu uma sistemática de controle das atividades dos gestores, porém, não efetivou os resultados prometidos na carta de pactuação.

Por outro lado, contrapondo-se à gestão gerencial presente no PSE, o princípio da gestão democrática foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), sendo um grande avanço na conquista pela democracia, o qual corresponde à efetivação da participação nas decisões que envolvem a dinâmica escolar e os sistemas de gestão educacional.

Dessa forma, acredita-se que a gestão democrática requer, sobretudo, mudanças de paradigmas através da reconstrução de identidades políticas nacionais. Nota-se que esse tipo de gestão se relaciona com critérios que promovem a participação coletiva em políticas sociais. Essa gestão não é praticada como forma de instrumentalização da administração da escola, mas direciona a sociedade para buscar nos órgãos públicos a responsabilidade pela garantia dos direitos sociais. Portanto, entende-se que a partir da implementação de uma gestão democrática é possível descentralizar as atividades da escola, promovendo assim autonomia administrativa, pedagógica e financeira.

A garantia dessa autonomia no que diz respeito ao princípio da existência de mecanismos de participação e à comunidade escolar possibilita a tomada de decisões coletivas para efetivação da democracia.

Dessa forma, nota-se a descaracterização dos processos de gestão democrática nas escolas da rede municipal de ensino de Imperatriz, pois a lógica de gestão gerencial permeia sobre a atuação da gestão escolar e dos gestores escolares.

Portanto, a partir desta pesquisa, foi possível concluir que a formação oferecida pelo PSE foi pautada em uma gestão gerencial com foco apenas no resultado. Além de exercer controle sobre as atividades dos gestores, o Programa também descaracterizou a gestão democrática e a prática docente. O enfoque na eficiência, efetividade e competitividade revela a estreita relação entre o PSE e a lógica neoliberal, demonstrando a inegável característica gerencial que o Programa possui.

Em síntese, o que ocorreu na rede pública municipal de ensino em Imperatriz, a partir da implementação do PSE, foi a desconfiguração da dinâmica escolar na tomada de decisões, na autonomia, no acompanhamento pedagógico e nas estratégias administrativas da escola. Dessa forma, o PSE trouxe para a gestão

escolar a descaracterização da gestão democrática através de uma formação com pautas focadas apenas no resultado.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa. **Educação e produtividade**: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado. São Paulo: Xamã, 2006

ADRIÃO, Theresa; BEZERRA, Egle Pessoa. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, Porto Alegre; Lisboa, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116. 2009.

ALVES, Antonio Sousa. **As parcerias público/privadas e as feições da gestão gerencial na educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade**: para uma teoria geral da política. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Ferreira Corrêa da; AGUIAR, Marcia Angela Aguiar (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004. p. 147-176.

BRASIL. (Constituição [1988]). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993.

BRASIL. Palácio do Planalto. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995a.

BRASIL. **Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995**. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1995b.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998**. Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações sociais, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998a.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes

políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1998b.

BRASIL. **Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999.** Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1999a.

BRASIL. **Lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999.** Dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999b.

BRASIL. **Decreto nº 3.100, de 30 de junho de 1999.** Regulamenta a Lei no 9.790, de 23 de março de 1999, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, institui e disciplina o Termo de Parceria, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1999c.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002.

BRASIL. **Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004.** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, DF: Presidência da República, 2004.

BRASIL. **Lei no 12.766, de 27 de dezembro de 2012.** Altera as Leis nº s 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública [...]. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Ministério da Educação. **Resolução nº 1, de 23 de janeiro 2012.** Dispõe sobre a implementação do regime de colaboração mediante Arranjo de Desenvolvimento da Educação (ADE), como instrumento de gestão pública para a melhoria da qualidade social da educação. Brasília, DF: Conselho Nacional de Educação, 2012.

BRASIL. Fórum Nacional de Educação. Histórico - 2014. **FNE/CONAE**, [on-line] 2014. Disponível em: <http://fne.mec.gov.br/28-historico/47-conae-2014>. Acesso em: 3 dez. 2016.

BRASIL. **Lei nº. 13.334, de 2016.** Cria o Programa de Parcerias de Investimentos – PPI; altera a Lei n. 10.683, de 28 de maio de 2003, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração Pública Burocrática à Gerencial. Brasília: **Revista do Serviço Público**, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, proposições e resultados. *In*: NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 38.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gerencialismo e educação: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. *In*: NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo; FRANÇA, Magna; QUEIROZ, Maria Aparecida de (Org.). **Pontos e contrapontos da política educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Líber Livro Editora, 2007. p. 116-124

CHAUÍ, Marilena. Educação: direito do cidadão e não mercadoria. Aula Inaugural da FFLCH, em 2 de fevereiro de 2003. **CARB/UFBA**, [on-line], 2003. Disponível em: <<http://www.carb.ufba.br/arquivo/educacaodireitodocidadaoenaomercadoria-marilenachau.html>>. Acesso em: 19 dez. 2021.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**. 2 ed. Salvador: Secretaria de Cultura; Fundação Pedro Calmon, 2009.

CHESNAIS, François. **A Mundialização do Capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC. Homepage. **Comunidade Educativa CEDAC**, [on-line], [2021] Disponível em: <https://comunidadeeducativa.org.br/sobre/>. Acesso em: 25 jan. 2021.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Direito à educação: direito à igualdade, direito à diferença. **Cadernos de pesquisa**, São Paulo, n. 116, p. 245-262, jul. 2002.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: política e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 2008. p. 95-117.

FIGUEIREDO, Candido de. **Novo dicionário da Língua Portuguesa**. [S. l.: s. n.], 1913. Disponível em: <https://pt.scribd.com/document/324568831/Dicionario-da-Lingua-Portuguesa-Candido-de-Figueiredo-1913-pdf>. Acesso em: 12 jun. 2021.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6.ed. São Paulo: Cortez, 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

LIBÂNEO, José Carlos. **Educação Escolar**: políticas, estrutura e organização. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2006.

LIMA, Iana Gomes de; GANDIN, Luís Armando. Entendendo o estado gerencial e sua relação com a educação: algumas ferramentas de análise. **Práxis Educativa**, Ponto Grossa, v. 7, p. 69-84, 2012.

LOMBARDI, José Claudinei. A importância da abordagem histórica da gestão educacional. *In*: ANDREOTTI, Azilde L.; LOMBARDI, José C.; MINTO, Lalo Watanabe (Org.). **História da administração escolar no Brasil**: do diretor ao gestor. Campinas, São Paulo: Editora Alínea, 2012. p.19-24

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. Petrópolis: Vozes, 2006.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

LUZ, Liliene Xavier. Organizações Empresariais e Educação Pública No Brasil e na Argentina. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 32., 2009, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: Anped, 2009.

MARANHÃO (Estado). Lei nº 9.860 de 01 de julho de 2013. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreiras, Cargos e Remuneração dos integrantes do Subgrupo Magistério da Educação Básica e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 1 de julho de 2013. Disponível em: https://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=3674. Acesso em: 19 de dez. 2021.

MARANHÃO (Estado). Decreto nº 32.090 de 15 de agosto de 2016. Regulamenta os artigos 60 e 61 da Lei nº 9.860, de 1º de julho de 2013. **Diário Oficial do Estado**, São Luís, 15 de agosto de 2016. Disponível em: https://stc.ma.gov.br/legisla_documento/?id=4445. Acesso em: 19 dez. 2021.

MARX, Karl. **O 18 de Brumário de Luís Bonaparte**. São Paulo: Boitempo, 2012.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social**. Crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2010.

OLIVEIRA, Maria Marly de. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Dalila A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. *In*: OLIVEIRA, Dalila A.; ROSAR, Maria de Fátima F. (Org). **Política e gestão da educação**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2010. p. 131-132.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão escolar democrática**: definições, princípios e mecanismos de implementação. [S. l.: s. n.], 2003. Disponível em <<http://www.letraviva.net/arquivos/2013/anexo-1>>, 2010.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Estado brasileiro e neoliberalismo. *In*: SENNA, E. (org.). **Trabalho, Educação e Política Pública**: estudos em educação. Campo Grande: editora da UFMS, 2010. p. 139.

PAOLIELLO, Maria do Carmo. **A Construção da dimensão pública na escola estatal brasileira**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2007.

PARO, Vitor H. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2000.

PARO, Vitor H. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. 2. ed. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor H. A estrutura didática e administrativa da escola e a qualidade do ensino fundamental. **RBPAE**, v. 24, n. 1, p. 127-133, jan./abr. 2008.

PARO, Vitor H. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PARO, Vitor H. **Administração Escolar**: introdução crítica. 17. ed. São Paulo: Cortez, 2012.

PERONI, Vera Maria Vidal; CAETANO, Maria Raquel. O público e o privado na educação: projetos em disputa? **Retratos da Escola**, Brasília, v. 9, n. 17, p. 337-352, jul./dez. 2015.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. *In*: PERONI, Vera Maria Vidal; BAZZO, Vera L.; PEGORARO, Ludimar (Org.). **Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 11-23.

PERONI, Vera Maria Vidal. A educação pública e sua relação com o setor privado: implicações para a democracia educacional. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 107-116. 2009.

PERONI, Vera Maria Vidal. A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado. **Pro-Posições**, Campinas, v. 23, n. 2, maio/ago. 2012.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. São Paulo: Editora Atlas, 1999.

RODRÍGUEZ, Margarita Victoria. Políticas públicas e educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. *In*: BITTAR, Mariluce. OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs). **Gestão e políticas da educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. p. 18-27.

PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO. **Boas Práticas: Programa Suzano de Educação**. São Paulo, 2021. Disponível em < <https://www.suzano.com.br/wp-content/uploads/2022/04/f29e585c-book-boas-praticas-2021.pdf> > Acessado em 15 de maio de 2022.

SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro. Educação em movimento: que relação é essa? **Tralho e educação**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 219-238, 2014.

SAVIANI, Dermeval. O público e o privado na história da educação brasileira. *In*: LOMBARDI, José Claudinei; JACOMELI, Mara Regina Martins; SILVA, Tânia Mara da (Org.). **O público e o privado na história da educação brasileira**: concepções e práticas educativas. Campinas: Autores Associados; Histedbr; Unisal, 2005. p. 28-167.

SAVIANI, Dermeval. O conceito dialético de mediação na pedagogia histórico-crítica em intermediação com a psicologia histórico-cultural. **Germinal: Marxismo e Educação em Debate**, Salvador, v. 7, n. 1, p. 26-43, jun. 2015.

SILVA, De Plácido e. **Vocabulário jurídico**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

SIMIONATTO, Ivete. Crise, reforma do Estado e políticas públicas: implicações para a sociedade civil e a profissão. *In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED*, 21., 1998, Caxambu. **Anais...** Rio de Janeiro: Anped, 1998. Disponível em: <<https://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-2087.pdf>> Acesso em: 23 maio 2022.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais**. A pesquisa Qualitativa em Educação. São Paulo: Atlas, 2006.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola de ensino médio e suas articulações com as ações da secretaria de educação**. In: Seminário nacional: Currículo em movimento, 1., 2010, Belo Horizonte. **Anais...** Brasília: MEC, 2010.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Imperatriz - MA, _____ de junho de 2022.

Pelo presente documento, EU _____, portador (a) da cédula de identidade N° _____, declaro ceder ao pesquisador Thadson Duarte Figueredo, estudante de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão/UFMA, a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento que prestei ao mesmo. Assim sendo, o pesquisador fica autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins de sua Dissertação de mestrado, como em qualquer publicação que esteja ligada à sua atividade de pesquisa, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, sendo preservada a minha identidade e sigilo, o qual será resguardado mediante a utilização de codinome (pseudônimo).

E, por estar de acordo, assino o presente termo.

Assinatura do Entrevistado

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE IMPERATRIZ



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA**

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM DIRETORES ESCOLARES DA REDE MUNICIPAL DE IMPERATRIZ

1. Qual o grande objetivo do programa Suzano de Educação?
2. Você conhece as ações previstas no Programa Suzano de Educação para a gestão escolar? Pode citá-las?
3. No seu ponto de vista o que o Programa Suzano de Educação representou na escola?
4. Como você analisa a gestão escolar a partir do Programa Suzano de Educação? Que aspectos mudaram?
5. O que mudou na rotina escolar a partir do Programa Suzano de Educação?
6. Como você analisa as formações organizadas pela equipe do Programa Suzano de Educação? Que conhecimentos essa formação tem deixado? Eles contribuem para o exercício da gestão escolar?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADORA DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
AGÊNCIA DE INOVAÇÃO, EMPREENDEDORISMO, PESQUISA E PÓS-
GRADUAÇÃO E INTERNACIONALIZAÇÃO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, SAÚDE E TECNOLOGIA**

ROTEIRO DE ENTREVISTA COM COORDENADOR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO

1. Quais os principais objetivos do Programa Suzano de Educação?
2. Quais eram as principais temáticas abordadas durante a capacitação oferecida aos gestores escolares pelo Programa Suzano de Educação?
3. O que mudou na rotina das atividades desempenhada pelos gestores nas escolas da rede municipal de Imperatriz durante o período de implementação do Programa Suzano de Educação?
4. Na sua avaliação qual é a concepção de gestão escolar que predomina hoje nas escolas da rede municipal a partir da implementação do Programa Suzano de Educação?
5. Como você analisa as formações oferecidas pela equipe do Programa Suzano de Educação? Que conhecimentos essa formação tem deixado? Eles contribuem para o exercício da gestão escolar?

ANEXO A – TERMO DE ANUÊNCIA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO


ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

TERMO DE ANUÊNCIA

Autorizo que o pesquisador **THADSON DUARTE FIGUEREDO**, mestrando devidamente matriculado, sob o número de matrícula 2020109648, no Curso de Mestrado Profissional em formação docente em práticas educativas, da Universidade Federal do Maranhão, sob a orientação do professor Dr. Antônio Sousa Alves. Para a realização da pesquisa intitulada "INFLUÊNCIAS DAS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS NA GESTÃO ESCOLAR, A PARTIR DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO DA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC EM IMPERATRIZ/MA", e tem como objetivo geral analisar os impactos do Programa Suzano de Educação sobre a gestão escolar na rede municipal de Imperatriz-MA. A pesquisa, em primeira fase, será pautada em dados produzidos por meio da pesquisa bibliográfica e análise documental. Dessa forma, requer a disponibilização do termo de convênio, informações técnicas, material didático, dados referentes ao Programa Suzano de Educação da comunidade educativa CEDAC.

A referida pesquisa só poderá ocorrer após a concordância dos sujeitos que estarão envolvidos na pesquisa e da aprovação do projeto de pesquisa pela Banca de Qualificação do referido Mestrado.

Ciente dos objetivos da pesquisa, o pesquisador está autorizado a ter acesso e buscar o fornecimento de todos os subsídios para desenvolvimento de sua pesquisa, desde que seja assegurado os direitos garantidos pela Resolução nº 510/2016 do Conselho Nacional de Saúde, que trata sobre as pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais o que se segue abaixo:

- 1) A garantia de solicitar e receber esclarecimentos antes, durante e depois do desenvolvimento da pesquisa;
- 2) Não haverá nenhuma despesa para esta Instituição que seja decorrente da participação na pesquisa;
- 3) A garantia de que a Instituição, os professores e estudantes não serão identificados durante a divulgação dos resultados e que as informações obtidas serão utilizadas apenas para fins científicos


Domingos S. S. Mendes
Sec. Adjunto Educação
Perf. 011 Vol. 08.119-1



ESTADO DO MARANHÃO
PREFEITURA MUNICIPAL DE IMPERATRIZ
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

vinculados à pesquisa;

- 4) No caso do não cumprimento dos itens acima, há a liberação de retirada a minha anuência a qualquer momento da pesquisa, sem penalização;
- 5) Os envolvidos poderão desistir de participar da realização da pesquisa


Domingos
Sec. Adjunta Educação
Pret. 971 / Mat. 98.219-1

ANEXO B – SUMÁRIO DO CURSO GEDU OFERECIDO PELA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC



Sumário Trilha GEDU

- **Apresentação e introdução**
 - Cronograma
 - Orientações para o registro
 - Princípios da proposta

Módulo 1

- **Eixo 1 - Refletindo sobre as ações realizadas pela rede desde o início do isolamento social até o momento.**

- Atividade 1 - Pensando sobre as ações realizadas

Nesta atividade retomaremos a linha do tempo com as principais ações realizadas pelas equipes no contexto da pandemia e as principais aprendizagens construídas ao longo desse período.

- Atividade 2 - Organizando as aprendizagens

A segunda atividade propõe discutir como esse aprendizado pode favorecer a construção da continuidade do trabalho na reorganização da rede para o retorno das atividades presenciais, a partir das seguintes questões: Como assegurar que essas aprendizagens sejam mantidas? O que será necessário assegurar no cotidiano da equipe da secretaria para que sejam mantidas?

- **Eixo 2 – Coletando dados para a organização do trabalho da rede**

- Atividade 1 - O papel da escola e a superação das desigualdades

A proposta é colocar em discussão o papel da escola e os possíveis impactos negativos na trajetória educacional dos estudantes como consequência do período de paralisação das atividades escolares presenciais.

- Atividade 2 - Levantamento das condições da rede para reabertura das escolas
 - *Etapa 1 - Constituição de equipes e parcerias*
 - *Etapa 2 - Análise das ações emergenciais implementadas*
 - *Etapa 3 - Analisar os impactos orçamentários e de infraestrutura a partir da readequação do calendário.*

Nessa atividade, você poderá antecipar as condições para a realização do diagnóstico da rede, considerando as demandas a partir das dimensões da gestão educacional e escolar, bem como a importância do trabalho colaborativo e participativo.



- **Eixo 3 - Protocolo de reabertura das escolas**

- Atividade 1 - Organizando comitês locais

A proposta é colocar em discussão a organização do comitê municipal e os comitês escolares para a elaboração do protocolo de reabertura das escolas.

- Atividade 2 - Documentando as ações e organizando a prestação de contas do período emergencial
- Atividade 3 - Elaborando o Protocolo de Reabertura das Escolas
- Atividade 4 - Monitorando colaborativamente a implementação das ações planejadas para o retorno dos alunos.

ANEXO C – SUMÁRIO DO CURSO TECFORM OFERECIDO PELA COMUNIDADE EDUCATIVA CEDAC



Sumário Curso TECFORM

- Apresentação e introdução
 - Cronograma
 - Orientações para o registro
 - Princípios da proposta
- Atividade 1 - Refletindo sobre a formação e o papel do formador
Nesta atividade o foco será a formação dos(as) gestores(as) escolares para a implementação do calendário reestruturado, bem como as condições que precisam ser asseguradas para sua realização e a importância da atuação do (a) formador(a) nesse contexto.
- Atividade 2 - Organizando o planejamento da reabertura das escolas
A segunda atividade apresenta uma visão geral do planejamento para a reabertura das escolas e a importância do plano de formação de gestores escolares como ferramenta da atuação do(a) técnico(a) formador(a).
- Atividade extra - Estudo da documentação e normatização para a reorganização do calendário
Considerando que as equipes já vem realizando estudos sobre as normativas, nessa atividade organizamos algumas sínteses de documentos para um estudo extra sobre a questão, que poderá ser realizado paralelamente à atividade 3.
- Atividade 3 - Planejando as ações de retorno às aulas
A partir de documentos nacionais e internacionais, organizamos nessa atividade um detalhamento das principais ações para o retorno às atividades escolares presenciais com foco na equidade e na garantia dos direitos de todos (as) estudantes.
- Atividade 4 - Premissas do planejamento da reabertura das escolas
Compreendendo que mesmo diante de um cenário emergencial e de tomadas de decisão em situações inesperadas, os princípios e valores da proposta pedagógica da rede são os fios condutores, na quarta atividade, sugerimos premissas a serem discutidas com os gestores escolares e professores da rede.
- Atividade 5 - Levantamento do contexto das escolas da rede
Nessa atividade, você poderá antecipar quais as demandas das escolas a partir de cada uma das dimensões da gestão escolar: administrativa, espaços, alimentação, relações interpessoais, orçamentária, suprimentos, serviços e aprendizagem.



- Atividade 6 - Levantamento das condições para o ensino híbrido
A reabertura das escolas precisará levar em conta as atividades pedagógicas não presenciais como uma estratégia permanente nos planos de ensino, nesta atividade, faremos uma reflexão sobre as condições necessárias para o sucesso das ferramentas digitais nos projetos escolares.
- Anexo 1 - Pautas para formação de duplas gestoras com foco na revisão do currículo e do PPP
- Anexo 2 - Materiais para estudo do processo de avaliação e acompanhamento das aprendizagens

ANEXO D – PLANO DE FORMAÇÃO PARA GESTORES PARTICIPANTES DO PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO



Modelo de plano de formação para duplas de gestores(as) escolares com foco no retorno às aulas pós-pandemia Covid-19

Justificativa: Considerando o longo período de paralisação das escolas em função da pandemia de Covid-19, a obrigatoriedade de reposição da carga horária letiva prevista na legislação e as vivências do período de distanciamento físico-social, será fundamental assegurar momentos de (re)planejamento da rotina escolar e suas implicações na gestão da escola.

Público: Duplas gestoras.

Etapa: Ensino Fundamental

Responsável: Técnico(a) formador(a) da SME.

Objetivos da formação:

- 1 – Subsidiar gestores(as) escolares para que promovam ações de formação com professores(as) visando a ampliação do conhecimento sobre estratégias de ensino no contexto da pandemia e na perspectiva da integralidade;
- 2 – Assegurar as condições institucionais e pedagógicas necessárias ao ensino no retorno às aulas presenciais;
- 3 – Ampliar o conhecimento de gestores(as) sobre ferramentas digitais, de forma que possam utilizá-las como apoio na formação de professores(as), na rotina escolar e no ensino.

Sugerimos abaixo algumas ferramentas e plataformas gratuitas que poderão ser utilizadas na proposta formativa:

Ambientes virtuais para reuniões coletivas

Google Classroom

Hangouts/Meet

Zoom

Skype

|

Ambientes virtuais de aprendizagem

Plataforma Moodle

Plataforma Edmodo

Sway

Google Classroom

Registros individuais

Diário de Bordo – Plataforma Moodle

Documentos Google

Tema da atividade	Expectativas de aprendizagem/Conteúdos	Materiais de Referência
Educação integral dos(as) estudantes no	Compreender os desafios e as possibilidades que o contexto da pandemia trouxe para a aprendizagem	Leitura de textos digitais da BNCC on-line

<p>contexto da pandemia</p>	<p>de habilidades e competências para o desenvolvimento integral dos(as) estudantes.</p> <p>Considerar possibilidades de promover essa reflexão com suas equipes.</p>	<p>Vídeo disponível no You Tube, intitulado "O que é educação integral". Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=qIRCZUfjnlc. Acesso em: 10 de junho 2020</p>
<p>Demandas socioemocionais do retorno às aulas</p>	<p>Compreender a importância do momento de acolhimento afetivo de professores(as) e estudantes no retorno às aulas.</p>	<p>Vídeos sobre a temática no You Tube, intitulado "Do fundo da sala para melhor da escola", disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ZyZpj5JmUfA, acesso em: 08 de junho de 2020; ou "Formar um cidadão completo", disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=ZKcCfXjirsU, acesso em: 08 de junho de 2020.</p> <p>Texto sobre a temática disponível no link: https://novaescola.org.br/conteudo/17041/como-as-habilidades-socioemocionais-podem-melhorar-a-convivencia. Acesso em: 08 de junho de 2020.</p>
<p>Projetos institucionais</p>	<p>Compreender os projetos institucionais como estratégia fundamental para as atividades coletivas na escola.</p> <p>Conhecer a estrutura de projetos institucionais.</p> <p>Planejar colaborativamente um projeto institucional com foco no retorno às aulas presenciais.</p>	<p>Leitura sobre como elaborar um projeto institucional no site da Nova Escola, no link https://novaescola.org.br/conteudo/7949/como-elaborar-um-projeto-institucional, acesso em: 13/06/2020.</p> <p>Análise de projetos institucionais no site da Nova Escola e registro de impressões no diário de bordo virtual.</p> <p>Planejamento colaborativo de um projeto institucional de acolhimento na escola, elaborado pelo Google Docs ou aplicativo Trello. Link: trello.com.</p>

Currículo	<p>Definir priorização das habilidades com foco no novo calendário e no impacto para os anos seguintes</p> <p>Definir objetivos de aprendizagem para todos os anos e etapas</p> <p>Colocar em discussão o desenvolvimento de objetivos de aprendizagem e desenvolvimento de competências</p> <p>Planejar estratégias de ensino focadas na Educação integral</p>	<p>Texto sobre a educação integral como premissa do currículo disponível em no capítulo de introdução da BNCC: http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/#introducao. Acesso em: 08/06/2020.</p>
Acolhimento de estudantes e equipes	<p>Estratégias de escuta</p> <p>Articulação com as competências gerais</p> <p>Valorização do que foi realizado no período remoto</p>	<p>Publicação sobre Relação escola/família e promoção do diálogo, Capítulo 8 - Acesso em 15/06/2020 - https://fundacaosantillana.org.br/wp-content/uploads/2019/12/6_Dialogo.pdf</p> <p>Dimensões e Desenvolvimento das Competências Gerais da BNCC - Disponível em http://s3.amazonaws.com/porvir/wp-content/uploads/2018/02/28185234/BNCC_Competicencias_Progressao.pdf. Acesso em 11/06/2020.</p> <p>Live CE CEDAC sobre o diálogo fundamental para a construção e fortalecimento das relações entre escola e comunidade, Maria Regina Passos e Renata Grinfeld, https://www.facebook.com/CECEDAC/videos/271864347557098. Acesso em 15/06/2020</p>

<p>Replanejamento do trabalho</p>	<p>Rotina e impactos das mudanças a partir dos protocolos de saúde</p> <p>Diagnóstico da aprendizagem</p> <p>Modalidades organizativas</p> <p>Metodologias ativas e ensino híbrido</p> <p>Recuperação da aprendizagem</p> <p>Formação de grupos de apoio</p> <p>Planejamento das atividades</p>	<p>Artigo Revista Nova Escola - Organizar a rotina: https://novaescola.org.br/conteudo/7409/orqanizar-a-rotina;</p> <p>http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Prof_a/guia_for_2.pdf. Acesso em 15/06/2020</p> <p>Avaliação na Educação Integral - Elaboração de novos referenciais para políticas e programas. Disponível em: https://educacaointegral.org.br/wp-content/uploads/2020/05/caderno-avaliacao-na-educacao-integral-4_compressed.pdf. Acesso em 15/06/2020</p> <p>Publicação MEC - PROFA - Programa de formação de professores alfabetizadores - Modalidades organizativas, páginas 95 e 103. http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Prof_a/guia_for_2.pdf. Acesso em 15/06/2020</p> <p>Publicação Formação na escola - Ciclo 1 - Projetos Língua Portuguesa e Artes http://fundacaovale.org/Paginas/Publication-Forma%C3%A7%C3%A3o-na-Escola-Ciclo-1.aspx; https://novaescola.org.br/taq/107/projeto-didatico ; https://novaescola.org.br/conteudo/1493/como-organizar-sequencias-didaticas. Acesso em 15/06/2020</p> <p>Programa Ler e escrever - sugestões de atividades para diagnóstico - http://lereescrever.fde.sp.gov.br/SysPublic/InternaMaterial.aspx?alkfjlkjaskA=302&manudisns=0&tpMat=1; Acesso em 15/06/2020</p> <p>- Artigo Revista Nova Escola - Avaliar para ensinar melhor https://novaescola.org.br/conteudo/395/avaliar-para-ensinar-melhor; https://novaescola.org.br/conteudo/3437/diagnostico-inicial-o-que-os-alunos-ja-sabem-em-todas-as-disciplinas. Acesso em 15/06/2020</p>
-----------------------------------	---	---

ANEXO E – CARTA DE PACTUAÇÃO ENTRE O PROGRAMA SUZANO DE EDUCAÇÃO O MUNICÍPIO DE IMPERATRIZ/MA



Programa Suzano de Educação

CARTA DE PACTUAÇÃO

Exmo.(a) Secretário (a) Municipal de Educação do Município de Imperatriz-MA

Senhor(a) Jose Antonio Silva Pereira.

O Programa Suzano de Educação é uma iniciativa da empresa Suzano S.A. que investe no aperfeiçoamento da qualidade do ensino público, por meio do desenvolvimento profissional dos educadores e da participação social com foco na aprendizagem dos estudantes.

Considerando a convergência de interesses, convidamos a Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz-Ma, a celebrar, nesta data, em conjunto com a Suzano e com a parceria técnica da Comunidade Educativa CEDAC, a pactuação de compromisso de participação e atuação no Programa Suzano de Educação.

A fim de assegurarmos os melhores resultados nesta parceria e no Programa, estabelecemos em comum acordo os compromissos aqui assumidos.

A Suzano assume os compromissos de:

- Contratar consultoria técnica em educação e coordenar o seu trabalho na implementação do Programa em cada um dos municípios contemplados;
- Realizar formação em gestão pública com Gestores Educacionais (Dirigente de Educação e Equipe da secretaria), Gestores Escolares (dupla gestora das escolas) na modalidade presencial, e Professores do Ensino Fundamental I na área de matemática e Professores do Ensino Fundamental II nas áreas de Matemática e Língua Portuguesa na modalidade em EAD por meio da plataforma virtual do programa;
- Apoiar a constituição dos Arranjos de Desenvolvimento da Educação (ADE) por meio da formação de dirigentes municipais e equipe de forma remota e com dois módulos formativos presenciais na frente de gestão educacional e participação social.
- Certificar os participantes por meio da soma de carga horária de presença nos encontros formativos e das entregas acordadas. Serão certificados pela formação no Programa Suzano de Educação apenas os participantes diretos. No ano de 2021 são eles(as): Dirigente municipal de educação, técnicos(as) da Secretaria de Educação, gestores escolares e professores participantes do curso EAD inscritos no programa.



Revisado por Renata Barros Mohriak - JUR

- Acompanhar, monitorar e comunicar o desenvolvimento do Programa no Município e no território do ADE (nas ações presenciais, remotas e na plataforma de aprendizagem) e aferir a sua efetividade periodicamente, mediante o monitoramento de metas e resultados acordados previamente com a Secretaria Municipal de Educação e ADE.

- Indicar um funcionário local, que atuará como gestor de território no acompanhamento do Programa nos municípios de cada ADE, que será responsável por:

- Planejar e conduzir as ações formativas presenciais e a distância da participação social, respeitando a conjuntura e cultura local;
- Realizar os registros em parceria com a Secretaria de Educação e consultoria técnica CEDAC;
- Fazer o reporte dos indicadores de performance, elaborar relatórios e compartilhar os resultados com os gestores locais das Unidades;
- Participar das formações técnicas e reuniões institucionais de acompanhamento do Programa;
- Oferecer suporte à consultoria técnica do CEDAC para organização das formações presenciais de gestão pública no território;
- Oferecer suporte à consultoria técnica do CEDAC para organização das ações de EAD na plataforma de aprendizagem da Suzano;
- Promover interface e alinhamento com a consultoria técnica CEDAC para articulação dos trabalhos de Gestão Educacional e Participação Social
- Mapear e discutir com a equipe local oportunidades de ações de engajamento junto ao público externo e interno da empresa;
- Elaborar materiais e apresentações que auxiliem os participantes do Programa a compreender a proposta de trabalho;
- Promover atividades formativas diversificadas, no contexto de Participação Social, para envolver a comunidade no processo de ação-reflexão-ação.

A Secretaria Municipal de Educação de Imperatriz-Ma compromete-se a:

- Designar até 2 (dois) técnicos da Secretaria Municipal de Educação para serem Técnicos Formadores de Gestores Escolares e participarem das atividades oferecidas pelo Programa a esse público, definindo-os como os responsáveis pela formação dos gestores escolares na rede;

- Designar no mínimo 1 técnico da Secretaria Municipal de Educação, 1 técnico da Secretaria Municipal de Saúde e 1 técnico da Secretaria Municipal de Assistência Social. Essa equipe intersetorial será responsável por liderar o trabalho de fortalecimento da participação social no município, na perspectiva dos territórios educativos e na articulação com as ações das políticas educacionais.



Revisado por Renata Barros Mohriak - JUR

- Designar representante(s) da equipe técnica da Secretaria de Educação para participar das atividades de apoio à Gestão Pública da Educação, definindo-o como responsável(is) pelas ações da gestão educacional;
- Assegurar a participação do dirigente municipal de educação nos encontros do ADE;
- Convidar e comunicar em tempo hábil todos os profissionais da secretaria, os diretores e coordenadores pedagógicos das escolas para participarem das reuniões do Programa;
- Garantir as condições necessárias, como local, transporte, alimentação, diária para sua equipe participar dos encontros formativos presenciais no município e no município sede do ADE;
- Acompanhar a frequência nominal dos participantes em todas as atividades previstas, sejam presenciais ou virtuais, de acordo com a carga horária estabelecida;
- Assegurar espaço físico, equipamentos e demais itens de infraestrutura necessários para a realização das formações presenciais que acontecerão em 2 (dois) módulos no segundo semestre de 2021.
- Garantir as condições tecnológicas necessárias para que os professores e coordenadores pedagógicos possam realizar os cursos em EAD na plataforma e participar dos encontros virtuais que serão realizados para o acompanhamento dos cursos.
- Responsabilizar-se pela realização dos estudos, das reuniões e atividades planejadas para o período entre os módulos de forma a dar continuidade e sustentação ao processo formativo;
- Disponibilizar um técnico da secretaria de educação especialista em tecnologia para apoiar os participantes no uso, cadastro e realização das atividades previstas pelo Programa nas plataformas virtuais;
- Indicar uma pessoa da sua equipe, que participe como público direto do Programa para ser o ponto focal no município;
- Responsabilizar-se pelo acompanhamento das atividades previstas, pelo compartilhamento de informações e pela realização das atividades acordadas no processo formativo com os diferentes públicos envolvidos da Secretaria e da rede;
- Apoiar a participação social, estimulando a adesão da rede municipal às iniciativas propostas e fortalecendo as perspectivas dos territórios educativos como política educacional do Município;



Revisado por Renata Barros Mohriak - JUR

• Apoiar sempre que preciso a Consultoria Técnica que faz a certificação dos participantes, considerando que esta é uma importante estratégia de legitimação do processo formativo. A Secretaria deverá responsabilizar-se, nesse sentido, por modelos específicos de certificação, bem como por sua validação local, caso sejam necessários;

• Aderir ao Termo de Cooperação e Ato Constitutivo do Arranjo de Desenvolvimento da Educação.

E, por estarem de comum acordo, a Suzano e o Município assinam a presente Carta de Pactuação na data indicada abaixo.

Imperatriz, 22 de Fevereiro de 2021

Francisco de Assis Andrade Ramos
Prefeito(a) Municipal de Imperatriz-MA

Suzano S.A

