6

A gestão escolar à luz da gestão estratégica e da gestão social

Herberton Sabino[1]

Wânia Maria de Araújo[2]

Resumo: O objetivo deste artigo é contribuir para a discussão e para a avaliação da gestão das escolas públicas a partir da análise de dois modelos : a Gestão Estratégica, concepção típica do gerencialismo; e a Gestão Social. Para isso, primeiro buscamos analisar as definições das legislações vigentes – Constituição, LDB e PNE – a respeito da Gestão Escolar. Depois procedemos a um mapeamento das principais características da Gestão Estratégica e da Gestão Social. E, por fim, comparamos a gestão escolar em ambos os modelos a partir de três aspectos: a participação da comunidade escolar na gestão, a concepção de eficiência, eficácia e efetividade presente em cada modelo e o atendimento pela escola, também em cada modelo, dos requisitos para a construção da democratização local. Por fim, em suas conclusões, este trabalho propõe uma série de questões a serem analisadas no momento da gestão escolar.

Palavras-chave: Gestão Escolar**.** Gestão Social. Gestão Estratégica.

Abstract: *This article is aimed at contributing to the discussion and assessment of school management of public schools based on the analysis of two handling models: strategic management, typical conception of management; and the social management. For this, we first try to look at definitions made by current legislators*

1 Mestre em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA, especialista em História e Cultura Política pela UFMG e coordenador pedagógico do Colégio Magnum Agostiniano – Belo Horizonte

2 Doutora em Ciências Sociais (PUC-MG), professora do Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local do Centro Universitário UNA, professora da Universidade do Estado de Minas Gerais/ Escola de Design

– Constitution, LDB and PEN – regarding school management, after we proceed to mapping the main characteristics of strategic and social managements. Finally, we compare school handling in both models from three different aspects: the scholar community participation in management, the efficiency conception, the efficacy and the feasibility present in each model and the outcome in each model of the school actuation for the local democratization construction. Lastly, in its conclusions, this paper proposes a series of questions to be analyzed in the moment of school management.

Keywords: *School management. Social management. Strategic management.*

1 – Introdução

Gestão escolar: contribuindo para escolhas conscientes

Este estudo tem como proposta analisar a educação, em especial a gestão escolar, por meio da avaliação de dois modelos: a Gestão Estratégica e a Gestão Social. Nesse sentido, faz-se útil, já de início, resgatar o mito grego do Leito de Procrusto. Segundo a mitologia, Procrusto era um bandido que vivia na Serra de Eleusis e que capturava os viajantes que passavam na estrada, nas imediações de sua casa. Ele decidia quem poderia continuar ou não o caminho deitando-os em uma cama. Se o indivíduo não coubesse na exata medida de seu leito, Procrusto o esticava ou lhe cortava as pernas.

Esse mito chama atenção para a imposição de modelos, de padrões e para a intolerância em relação ao distinto, ao diferente. São posturas que impedem o aprendizado. Por isso, mesmo ao tratar nessa análise de modelos de gestão, a ideia foi não a de assumir uma postura de preconceito ou de estigmatização em relação à Gestão Estratégica ou à Gestão Social. Não se creditou a um modelo o pecado original, nem ao outro a capacidade da redenção. Isso, entretanto, não impediu que, ao final desse artigo, fossem formuladas propostas e assumida a escolha pela Gestão Social como melhor modelo de gestão a ser adotado para a gestão democrática das escolas públicas.

Para pensarmos a educação e os modelos propostos de gestão escolar, é necessário considerar um contexto, que, em neste caso, parte do processo de redemocratização brasileira dos anos de 1980. A Constituição de 1988, a chamada Constituição Cidadã, consagrou a educação como o grande instrumento para a consolidação da democracia no Brasil, ao mesmo tempo que resgatou o princípio básico da cidadania – a participação popular –, identificando a *pólis*, o município, como o espaço primeiro e principal para o exercício da cidadania. Coerentemente, os constituintes previram uma autonomia para os municípios, em especial para a organização dos sistemas de ensino (Art. 211 da Constituição Federal de 1988). Essa postura, por sua vez, foi reforçada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB/96).

Nesse momento, foram estabelecidos parâmetros fundamentais a serem observados por todos, com o objetivo de garantir a construção de uma unidade nacional, mas não de uma uniformidade. Assim, cada localidade pode criar um Sistema Municipal de Educação, um Plano Municipal de Educação e um Conselho Municipal de Educação, os quais, ao mesmo tempo, contemplam as diretrizes previstas na Carta Magna, na LDB e no PNE/2014 (Plano Nacional de Educação) e são resultados da pluralidade das vozes sociais das comunidades. Dessa maneira, tornou-se possível assegurar que a educação cumprisse o seu papel principal: ser um instrumento para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Nesse contexto , a escola ganha especial importância, na medida em que deve se tornar protagonista no esforço de mobilização das comunidades. Por ser um espaço eminentemente público e plural, a escola constitui o *locus* para a gênese da autêntica experiência democrática a partir das comunidades. Nesse sentido, a gestão escolar, tida em outros momentos como mera ação burocrática, ganha centralidade, amplitude e, consequentemente, a discussão acerca do tema adquire importância maior que em qualquer outra oportunidade.

A priori, o termo gestão significa, segundo o dicionário Houaiss, ato ou efeito de gerir. O dicionário propõe também, como ter-

mos equivalentes, administração e gerência, além de registrar a etimologia de origem latina do vocábulo: *gestĭo, ōnis*, isto é, ação de administrar. Há, ainda, uma interessante e eloquente relação de sinonímia apresentada: direção. Convém observar que, em bom Português e também na teoria da Administração, quem administra faz isso em relação a algo ou a alguém. Assim, o termo gestão requer naturalmente o complemento "de que", o que pode se referir a gestão de empresas, gestão de pessoas ou gestão colegiada, gestão estratégica, etc. Portanto, como definição formal de gestão escolar teríamos: ação de administrar uma unidade escolar, gerindo seus recursos físicos, financeiros e humanos com o objetivo de viabilizar a execução do projeto pedagógico e o cumprimento das metas públicas estabelecidas.

Na LDB/96, art. 12, incisos I a VII, estão as principais delegações que se referem à gestão escolar:

> Os estabelecimentos de ensino, respeitadas as normas comuns e a do seu sistema de ensino, terão a incumbência de:
>
> I – elaborar e executar sua proposta pedagógica; [...]
>
> VI – articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola [...] (BRASIL, 1996).

Entretanto, ao conceito considerado "frio" de gestão escolar, a sociedade brasileira, por meio de seus representantes legais, acrescentou à legislação concernente ao tema o adjetivo democrática. Assim, foi determinado de maneira clara como ela deveria ser feita. É exatamente nesse aspecto que se instauram as grandes diferenças. Como afirma Gadotti (2014, p.1):

> a gestão democrática não é só um princípio pedagógico. É também um preceito constitucional. O parágrafo único do artigo primeiro da Constituição Federal de 1988 estabelece como cláusula pétrea que "todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente", consagrando uma nova ordem jurídica e política no país com base em **dois pilares:** a *democracia representativa* e a *democracia participativa* (direta),

> entendendo a participação social e popular como princípio inerente à democracia. Em seu artigo 206, quando a Constituição Federal estabelece os "princípios do ensino", inclui, entre eles, no Inciso VI, a "gestão democrática do ensino público" [...]

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, no Título II, "Dos Princípios e Fins da Educação Nacional", o inciso VIII do artigo 3º reafirmou o caráter democrático da gestão.

No Plano Nacional de Educação (PNE), referência fundamental para a organização e a definição de metas e estratégias para o ensino no Brasil para o período 2014-2024, também foi adotada a expressão: gestão democrática. No PNE, o termo "democrático" prevê o incentivo à ampla participação de toda a comunidade escolar, a descentralização e a autonomia das unidades escolares e incluiu a observância de critérios técnicos de mérito e de desempenho.

> Art. 2º São diretrizes do PNE:
>
> VI – promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;
>
> [...]
>
> ANEXO
>
> METAS E ESTRATÉGIAS
>
> Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade Escolar, no âmbito das Escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014).

A primeira Conferência Nacional de Educação (Conae) concluiu que:

> a gestão democrática dos sistemas de ensino e das instituições educativas constitui uma das dimensões que possibilitam o acesso à educação de qualidade como di-

> reito universal. A gestão democrática como princípio da educação nacional sintoniza-se com a luta pela qualidade da educação" (CONAE, 2011. *apud* GADOTTI, 2014, p.2).

Portanto, pela leitura da legislação anterior, é possível concluir que a Escola é o local privilegiado para a construção da sociedade democrática, o que significa menos identificá-la como espaço físico e mais como espaço social e político. Pensar a escola nos exige identificar e reconhecer os diversos atores sociais e políticos envolvidos no universo escolar: Estado, diretores, professores, pais, alunos e entidades de mercado (empresas prestadoras de serviço ou, até mesmo, o mercado de trabalho em sentido *lato*, já que ele busca a mão de obra preparada pela escola). Além de pensar essa escola como um conceito, é preciso pensar a gestão dessa escola nos limites de sua realidade. Assim, gerir a escola significa exercer, além da gestão pedagógica, a gestão dos recursos humanos, do uso e da manutenção da infraestrutura, dos recursos orçamentários, etc. Entretanto, não se deve perder de vista que a gestão escolar é, acima de tudo, uma ação política e que deve necessariamente ser baseada em preceitos científicos, administrativos e ideológicos conhecidos, assumidos e publicizados.

Por tudo isso, pensar a gestão pública, mais especificamente a gestão escolar, implica pensar modelos que deem conta da complexidade do espaço escolar, uma vez que a gestão escolar não se dá no vazio das ideias. Concepções e modelos de gestão de alguma maneira balizam essa prática. Portanto, pensar a gestão escolar exige pensar modelos de gestão.

No século XXI, duas concepções político-administrativas têm predominado nos embates políticos e discussões acadêmicas: a gestão estratégica e a gestão social. Esse confronto, como não poderia deixar de ser, estendeu-se para o campo da educação e da gestão escolar. O ponto nevrálgico desse debate foi engendrado pela definição da prevista democracia e a sua implementação.

As correntes estratégica e societal distinguem-se na fundamentação teórica e nas práticas empreendidas, bem como no campo

epistemológico e político. Além disso, distanciaram-se historicamente por terem sido, destacadamente no Brasil, sustentadas por classes e grupos sociais e políticos oponentes. Para Tenório (2004), a gestão estratégica e a gestão social são mais que divergentes, são antitéticas. O modelo de gestão que se mostrou predominante nas duas últimas décadas foi a gestão estratégica, expressão do chamado gerencialismo, que estendeu concepções gerenciais privadas para o setor público, inclusive para a gestão escolar. A gestão social apresentou-se como modelo alternativo e anti-hegemônico.

As implementações das políticas públicas no Brasil nos últimos 25 anos contemplaram as discussões acerca das vertentes estratégica e societal, com o claro predomínio da primeira. Em quaisquer dos âmbitos administrativos, do federal ao municipal, essa escolha foi determinante para a definição das políticas públicas referentes a temas de extrema importância para a sociedade, a saber, saúde, transporte, urbanização, segurança e educação.

A partir da década de 1990, muitas foram as experiências de implementação da Gestão Estratégica no Brasil, destacadamente no setor privado, de onde é originária, e de forma já significativa no setor público. Nos três âmbitos da administração pública, consegui-se coletar exemplos. Vale registrar as reformas realizadas no governo de Fernando Henrique Cardoso pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Bresser Pereira, e o chamado choque de gestão, efetuado pela administração de Aécio Neves em Minas Gerais nos anos 2000.

A gestão social ganhou expressão também na última década do século XX, afirmada pelos movimentos sociais, organizações não governamentais e alguns partidos de esquerda como uma alternativa à gestão estratégica, esta considerada menos democrática. Muitos foram os projetos que se basearam nos princípios da gestão social, ao mesmo tempo que contribuíam para a construção de seu arcabouço teórico e prático. Merecem destaque as experiências do Orçamento Participativo na administração de Olívio Dutra em Porto Alegre (1989-1992) e de Patrus Ananias em Belo Horizonte (1992-1996), ambos eleitos

pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Nitidamente se percebe também a presença da concepção societária na Política Nacional de Participação Social (PNPS) decretada pelo governo de Dilma Roussef, em maio de 2014, e barrada pelo Congresso em outubro do mesmo ano.

Como se percebe, o pensar sobre esses dois modelos de gestão impõe, em grande medida, um olhar sobre a história do Brasil, pelo menos a partir da redemocratização dos anos 1980, com atenção às divergências e aos embates políticos e ideológicos que marcaram esse período. Acima de tudo, requer uma análise criteriosa e científica dessas duas vertentes.

O desejo de melhor conhecer ambos os modelos de gestão, de avaliar suas contribuições, de registrar suas experiências é o que motiva este estudo. Mas o que em particular o justifica é a vontade de apreender as implicações desses dois modelos no sistema de ensino, em especial na gestão escolar. Assim, a questão que move este trabalho é principalmente a seguinte: quais as diferenças e as semelhanças entre a gestão escolar baseada no modelo estratégico e a gestão escolar fundada no modelo social? O esforço para gerar subsídios para essa resposta obriga a se proceder a uma caracterização e uma análise das duas concepções. Entretanto, ao se tratar da gestão estratégica e da gestão social, não se pretende fazer um estudo do estado da arte, mas explorar a literatura sobre os temas para apresentar a origem histórica dessas concepções de gestão pública e sistematizar um conceito de ambas, elencando suas principais características e fundamentações epistemológicas.

2 – Metodologia

Tendo como referência os critérios de classificação sugeridos por Antônio Carlos Gil (2010), definiu-se este estudo como de natureza aplicada, de tipo bibliográfico e documental, com finalidade exploratório-descritiva e abordagem essencialmente qualitativa.

Apesar de não se constituir um estudo do estado da arte, este trabalho demandou uma expressiva pesquisa bibliográfica que possibilitasse uma primeira definição de gestão escolar e um mapeamento de estudos acerca da gestão estratégica e da gestão social. Para isso, foram consultados livros, dissertações e artigos, além de documentos oficiais, como legislação e manuais técnicos governamentais.

Este trabalho não visa a, meramente, refutar teorias, mas verificá-las e apresentá-las com a expressa intenção de colaborar para o aumento da familiaridade com o tema. Acreditamos que, dessa forma, contribuiremos com as comunidades escolares em seus processos de decisão. Daí a natureza aplicada da pesquisa.

Gestão estratégica e gestão social: conceito, história e paradigma epistemológico

Para que se possa analisar a gestão escolar na perspectiva dos modelos estratégico e social, faz-se necessário, primeiro, apresentar, mesmo que de forma sucinta – como cabe à natureza deste artigo – o conceito, um breve histórico e os paradigmas epistemológicos que fundamentam cada um dos modelos de gestão. Por avaliar-se que, didaticamente, seria mais esclarecedor, optou-se por expor o conceito, a contextualização e os paradigmas epistemológicos das duas correntes de gestão em forma de quadros comparativos.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Desenvolvida a partir dos anos 1950 com os estudos de Peter Drucker, que apresentou as bases do planejamento estratégico: • gestão caracterizada por criterioso planejamento com definição clara de diretrizes, objetivos, metas, normas, ações e indicadores de controle e avaliação dos resultados a serem alcançados; • rigorosa metodologia de controle e acompanhamento, sintetizada na máxima: "o que não pode ser medido não pode ser gerido"; • descentralização funcional, incorporando a prática da delegação; • valorização do conceito de eficiência e eficácia, sendo que na administração pública acresce-se o de efetividade; • empoderamento na administração pública de um corpo técnico-burocrático. Nos anos de 1970, diante da crise da social democracia e da falência do Estado de Bem-estar Social, a gestão estratégica foi apresentada como alternativa às concepções intervencionistas keynesianas e à burocratização. Ganhou maior expressão acadêmica e política com a criação do movimento "reinventando o governo" que defendeu a aplicação dos preceitos do gerencialismo proveniente do setor privado para o setor público.	Desenvolvida nos movimentos sociais reformistas e revolucionários da década de 1960, que se mobilizavam em torno da defesa das mudanças estruturais na América Latina. A gestão social se caracteriza pela: • valorização da ampla participação dos diversos atores sociais; inclusive do Estado, agente de políticas públicas; • concessão de poder deliberativo e decisório à coletividade; • busca do entendimento, da transparência e dialogicidade nas relações; • valorização da localidade como território do fazer a democratização econômica, social e política; • busca do entendimento na prática política; • defesa do desenvolvimento social e político transformador-emancipacionista, muitas vezes contra-hegemônico. Reprimidos com a implantação das ditaduras civis e militares em países como Brasil, Argentina, Chile e Paraguai, os movimentos sociais e os partidos políticos de esquerda identificados com os princípios da gestão social se rearticularam em meados dos anos 1980, no contexto da redemocratização, em defesa de direitos considerados essenciais, como a posse da terra, a habitação e a universalização de direitos. Isso fica demonstrado com a expressiva atuação no período do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura, do Movimento dos Trabalhadores Sem Teto (MTST), das Comunidades Eclesiais de Base, por meio das Pastorais da Terra, da Criança e da Mulher, além dos movimentos negro, indigenista, feminista, LGBT, entre muitos outros.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
O gerencialismo, como base de política pública, foi base das políticas neoliberais e teve seu auge nos governos de Margareth Thatcher (1979-1990) na Inglaterra e de Ronald Reagan (1981-1989) nos EUA. A gestão estratégica se expandiu na América Latina e, no Brasil, foi implementada a partir do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-1998 e 1998-2002).	Os movimentos sociais e os partidos identificados com a gestão social atuaram na Assembleia Constituinte, na tentativa de institucionalizar práticas e políticas públicas identificadas com essa concepção. Nos anos 1990, a gestão social cresceu no meio acadêmico com a abertura dos primeiros cursos e a realização de congressos, como o Programa de Estudos em Gestão Social da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Pegs/Ebape/FGV) e o Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social (Enapegs). Nessa mesma década, políticas públicas baseadas na gestão social foram implantadas por administrações municipais e estaduais vinculadas a segmentos de esquerda, em especial ao Partido dos Trabalhadores. Vale destacar as experiências do Orçamento Participativo em Porto Alegre e Belo Horizonte.

Quadro desenvolvido com base em Paula (2005); Cançado, Pereira e Tenório (2011, 2013)

A análise dos paradigmas epistemológicos que fundamentam a gestão estratégica e a gestão social permite que se perceba o conceito de ciência inerente a cada modelo e a relação entre o conhecimento e a sociedade que o produz. Assim, estimula o pensar sobre o papel social da ciência e as escolhas mais conscientes.

Referenciais epistemológicos

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Baseia-se no paradigma funcionalista-objetivista e seu correspondente, o estruturalista-radical, derivados do princípio filosófico racionalista utilitário. Para o paradigma funcionalista as teorias organizacionais e, por conseguinte, suas metodologias se estruturariam em quatro concepções: concepção sistêmica e sincrônica – a estrutura organizacional a partir uma hierarquia funcional instaura estruturas coordenadas de gestão; concepção teleológica – a ação se faz a partir da definição de diretrizes e objetivos previamente definidos e todas as ações coordenadas visam a alcançar esse resultado, que deve ser conhecido e partilhado por todos os membros da administração; concepção ahistórica – as análises são voltadas exclusivamente ao presente, visando a manter o controle e o acompanhamento das metas de evolução a partir dos indicadores; concepção integradora e não conflitual – pressupõe o conhecimento, a aceitação consensual e o alinhamento com os da organização.	Baseia-se no paradigma crítico-subjetivista, e seu correspondente, o humanista-radical. Para o paradigma crítico-subjetivista, as teorias organizacionais e, por conseguinte, suas metodologias se estruturariam em seis concepções: Concepção sociológica – as relações internas, entre gestores, professores e alunos, e as relações da organização com o externo, seja ele o poder público ou o empresariado, estão ligadas de forma indissóciável com as questões ideológicas, as relações de poder. Concepção histórica – o foco, nesse caso, se volta para o contexto sócio-histórico no qual as relações sociais se dão; as relações e processos das organizações só podem ser compreendidas a partir da análise histórica. Concepção dialética – entende o conflito, as crises e as contradições como inerentes às relações, inclusive organizacionais. Concepção desmistificadora da organização – recusa os discursos integradores e motivadores, aceitando as contradições e os conflitos como próprios das relações políticas, inclusive de trabalho; reconhece o potencial transformador desses embates. Concepção acionalista – entende as organizações como resultado da práxis, ação humana;

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
Portanto, o paradigma funcionalista valoriza a estabilidade, a integração, a coordenação funcional e o consenso. Notabiliza-se pela valorização do poder, da ordem, da regulação e do controle hierárquico, pelo predomínio do pragmatismo na determinação das ações tendo em vista os resultados almejados, comportamento típico de um racionalismo utilitário. Os funcionalistas acreditam serem as organizações "objetos tangíveis, concretos e objetivos". O modelo gerencialista está compreendido no processo evolutivo do desenvolvimento dos modelos de Administração, os quais apresentariam as seguintes fases: • Modelo patrimonialista, implantado na Idade Moderna por um Estado Absolutista em uma economia mercantilista e em uma sociedade estamental; nele ocorre a primazia do Estado centralizado sobre a sociedade e o mercado; é caracterizado pelo autoritarismo e o expressivo intervencionismo estatal. • Modelo burocrático: decorrente da ascensão econômica, social e política da classe burguesa, que instaura o Estado Liberal Burguês, a economia capitalista e a sociedade de classes. Ao ascender, a burguesia impôs a hegemonia do mercado e da lógica privada e, assim, submeteu inclusive a gestão pública à concepção epistemológica racionalista utilitarista.	• Concepção emancipadora – visa à humanização das relações organizacionais e das relações de poder nelas existentes. O paradigma crítico assume um compromisso de promover a transformação emancipacionista do indivíduo e da sociedade. Portanto, intenciona romper com estruturas de dominação e opressão, assumindo um projeto libertário. O paradigma crítico valoriza a ideia de conflito e entende as organizações como processos resultantes das ações individuais ou coletivas, em que a subjetividade é reconhecida como determinante. Mostra-se comprometida com a busca da mudança radical e da emancipação dos indivíduos e da sociedade. Novas matrizes epistemológicas têm sido assumidas por pesquisadores e gestores como paradigmas da gestão social. Destacam-se aqui Edgar Morin e sua Teoria da Complexidade; e Boaventura de Souza Santos, com sua afirmativa da "dupla ruptura epistemológica" e a "aplicação edificante do conhecimento". A gestão social é compreendida dentro de um processo histórico. No caso teríamos os seguintes modelos: • Modelo patrimonialista típico da Idade Moderna, caracterizado pelo Estado Absolutista, a economia mercantilista e a sociedade estamental, ocorrendo a primazia do Estado centralizado e intervencionista sobre a sociedade e o mercado.

GESTÃO ESTRATÉGICA	GESTÃO SOCIAL
• Modelo gerencialista: é percebido como uma evolução sobre o modelo anterior por alcançar eficiência, eficácia e efetividade na administração pública, na medida em que incorporou metodologias e ferramentas capazes de assegurar um controle técnico do processo de gestão, assegurando os resultados necessários. Parcela dos autores que compartilham dessa análise não reconhece ainda a gestão social como uma modalidade de gestão com base epistemológica e estrutura conceitual fundamentada. Isso acontece, principalmente, por avaliarem que são ainda poucas as produções acadêmicas acerca dessa modalidade de gestão. Além disso, julgam reduzidas e limitadas as experiências de gestão fundadas nessa vertente. Por assim entenderem, não a reconhecem como uma modalidade de gestão autônoma e consolidada.	• Modelo burocrático: decorrente instauração do Estado Liberal Burguês, do sistema capitalista e da contemporânea sociedade de classes. Nele vigora a hegemonia do mercado e da lógica privada. A partir deste ponto, as análises se diferem. O gerencialismo, de onde decorre a gestão estratégica, não é compreendido como ruptura ou inovação, pois funda-se ainda na mesma matriz epistemológica: o racionalismo utilitarista, base do funcionalismo. Portanto, a gestão estratégica seria apenas uma modernização metodológica, que, em decorrência de novas tecnologias, alcançaria maior controle e êxito. • Modelo gestão social: se caracterizaria como sendo uma superação da estrutura burocrática funcionalista, por se basear em novos paradigmas, como o paradigma crítico, assim defendendo novos valores organizacionais, inclusive propondo a inversão da hegemonia vigente, na medida em que alçaria a sociedade democrática à condição de soberana em relação ao mercado e ao Estado.

Quadro desenvolvido com base em Leão Lyrio *et.al* (2014); Campos, Paulo et.al (2014); Cançado, Pereira e Tenório (2011, 2013)

A gestão escolar na perspectiva da gestão estratégica e da gestão social: questões para auxiliar na avaliação

A partir dessa reflexão sobre gestão estratégica e gestão social, passa-se a refletir, neste momento, sobre a gestão escolar, principal objetivo deste trabalho. Vale ressaltar que o que mais

se pretende é suscitar dúvidas e levantar perguntas em vez de apresentar respostas. Portanto, após essa exposição, a questão central é aqui retomada: quais as diferenças e as semelhanças entre a gestão escolar baseada na gestão estratégica e na gestão escolar fundada na gestão social?

Para proceder a essa avaliação comparativa, é necessário que sejam definidos alguns itens comuns a serem analisados. Por considerar-se que são os de maior relevância, optou-se por avaliar os seguintes aspectos da gestão escolar democrática: participação, eficiência, eficácia e efetividade da gestão e atuação da escola para a construção da democratização local: qualificação/legitimação da escola como espaço fomentador da democratização local.

Participação

Ao analisar a participação, o que se levará em conta é como cada modelo de gestão entende esse conceito. As questões são basicamente as seguintes: quais atores sociais os modelos julgam que devem participar? Qual seria a relação entre eles? Qual o grau de empoderamento de cada ator?

Para principiar a análise, é importante considerar inicialmente o que a LDB/96, em seus artigos 14 e 15, estabelece a respeito da participação:

> 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.
>
> 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 de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

Duas questões precisam aqui ser destacadas em relação a esses artigos. Na primeira, a participação da comunidade escolar é apresentada como uma determinação, por ser vista como condição necessária à gestão democrática. O segundo ponto é que a LDB não estabelece diretrizes em relação à participação de todos os envolvidos na vida escolar. Portanto, aponta apenas para o óbvio, mas não se aprofunda na definição do grau de participação de cada um, na discussão acerca do empoderamento da comunidade ou sobre a centralização ou descentralização do poder deliberativo-decisório. Assim, ao não delinear o entendimento acerca da participação, a LDB também não favoreceu a definição do conceito de autonomia, ficando ambos em aberto.

Feitas essas considerações, é necessário registrar como esses aspectos são compreendidos pela gestão estratégica e pela gestão social. Observa-se que a gestão estratégica, de forma geral, prevê a participação dos diversos atores e reconhece a necessidade dessa participação para o êxito da gestão. Essa participação dar-se-ia dentro de uma estrutura verticalizada, hierarquizada e restringir-se-ia a alguns momentos do processo de gestão, ou seja, a participação da comunidade escolar local seria subordinada à estrutura gerencial estabelecida a partir do Estado gerente. Portanto, a autonomia seria sempre relativa, e a relação de subordinação permaneceria. Isso seria justificado pela necessidade de padronização de objetivos e por se avaliar como indispensável o controle e a avaliação de desempenho de todo o processo. Dessa forma, estaria assegurada a eficiência e a eficácia da política pública na acepção da gestão estratégica.

Na gestão estratégica, inclusive quando aplicada ao setor público – e pensou- -se aqui a gestão escolar pública e a definição das diretrizes (missão, valores, visão e ações estratégicas) – há participação da comunidade, que deve ser convidada a se envolver na elaboração do projeto pedagógico da escola. A condução desse processo será de responsabilidade do diretor da escola.

Porém, como o diretor é escolhido e investido no cargo pelo Estado – portanto, sem participação da comunidade –, ele não necessariamente é por ela percebido como possuidor de representatividade e legitimidade para o exercício da função. Assim, o diretor pode ser visto como componente de um corpo técnico e representativo do Estado.

Para melhor pensar a questão da participação na gestão escolar, vale a pena ler as atribuições previstas ao diretor na rede pública estadual de Minas Gerais, publicadas no chamado *Guia do diretor escolar*. Esse é um documento oficial do governo de Aécio Neves, cuja gestão se notabilizou pela incorporação dos princípios do gerencialismo estratégico.

> Uma gestão democrática requer a participação da comunidade escolar nos processos que se evoluem em permanente formulação e em implementação coletiva de metas, objetivos, estratégias e procedimentos da escola, quer sejam a respeito dos aspectos pedagógicos, quer sejam relativos à gestão administrativa, dos recursos humanos e financeiros. Portanto, Diretor, é necessário que a gestão escolar seja compartilhada, coletiva, participativa, democrática e que todos juntos – diretor, pais, comunidade, professores, alunos, funcionários – busquem caminhos, soluções para os entraves e consigam realizar o sonho coletivo: "todos os alunos aprendendo" (MINAS GERAIS, 2008, p. 12).

Entre as atribuições do diretor, estão:

> – estimular a participação dos colegiados e das instituições escolares, valorizando a gestão participativa, fortalecendo o vínculo com a comunidade local e estabelecendo parcerias que promovam enriquecimento do trabalho da escola e da comunidade em que ela se insere;
>
> – compreender os condicionamentos políticos e sociais para promover maior integração com a comunidade (MINAS GERAIS, 2008, p. 14).

Considera-se importante observar o texto a partir de suas ausências. Gera estranhamento, primeiramente, que uma metodologia de gestão cuja máxima é "o que não é medido, não

pode ser gerenciado" não tenha previsão, no documento ou em leis e resoluções públicas, de nenhuma medição efetiva da participação da comunidade nas escolas e nem vinculação, como forma de estímulo, dessa participação a repasse de recursos e investimentos, como ocorre em relação aos resultados nas avaliações externas. Outro fator que merece ressalva é o fato de as ferramentas e os critérios de avaliação serem exclusivamente padronizados externamente. Isso pode funcionar como instrumento de indução de comportamento desejado ou até coerção, se atrelado a repasse de recursos, a reconhecimento e a premiação por mérito e produtividade, como sugere a concepção gerencialista.

A participação da comunidade é exaustivamente sugerida, e a criação de órgãos colegiados, prevista. No entanto, esses órgãos podem tender à burocratização, já que não são exigidas ou previstas, no calendário escolar, ações para a efetiva participação da comunidade.

Importante registrar que, pela gestão estratégica, não será concedida aos órgãos colegiados ou às assembleias o poder decisório e a responsabilidade pelas decisões. Esse poder permanece, ainda em grande medida, centralizado no corpo técnico. Assim, apesar de prever a participação dos vários atores sociais formadores da comunidade escolar, eles não são empoderados. Vale registrar que as escolas têm de incorporar a busca por objetivos e metas definidas externamente, pelo governo em vigência. Essas metas podem seguir parâmetros internacionais, nacionais ou estaduais que passam, por bem ou por mal, a balizar de forma determinante a gestão escolar baseada na gestão estratégica.

A gestão estratégica defende a participação de todos os interessados na gestão escolar: representantes do poder público local, ONGs, empresários, representantes religiosos, professores, pais e alunos. O modelo reconhece a existência de interesses diversos e defende a negociação entre as partes. Portanto, o diálogo é compreendido na gestão estratégica como uma forma de gerar um consenso e, assim, se anularem os conflitos.

Na gestão social, a participação, inclusive na gestão escolar, ganha outra dimensão e amplitude. Assim como a gestão estratégica, a gestão social defende a participação de todos os atores sociais componentes da comunidade. No entanto, no último caso, essa participação deve ocorrer em uma estrutura horizontalizada, dando plena voz aos participantes, inclusive com cuidados para evitar a sobreposição de um grupo a outro, seja pelo poder econômico, seja pelo conhecimento técnico, por exemplo. As representações colegiadas, órgãos ou assembleias devem ter soberania e poder decisório. Portanto, ocorre o empoderamento da comunidade local na gestão da escola. Nesse sentido, o poder local, como comunidade, sobrepõe-se à autoridade pública institucionalizada, indiferentemente do âmbito. Importante destacar que a gestão social não desconsidera o papel do poder público, agente de políticas públicas e poder regulador, como um dos atores fundamentais deste processo. No entanto não concede a ele uma condição de hegemonia na relação.

A gestão escolar baseada na gestão social não exclui o estabelecimento de objetivos, metas e avaliações de desempenho, apenas não o assumem em uma perspectiva funcionalista. Diretrizes e avaliações seriam localmente estabelecidas e as avaliações externas, submetidas ao crivo da comunidade. Tal processo é percebido como meio de gerar comprometimento da comunidade, e não necessariamente recusa a tal comprometimento.

Diferentemente da gestão estratégica, a gestão social compreende a relação entre os diversos atores como a busca de entendimento, e não como uma negociação. Dessa maneira, o consenso não anula conflitos, que, no caso, são percebidos como inerentes às relações democráticas.

Eficiência, eficácia e efetividade

Pensar eficiência e eficácia requer explicitar o significado desses dois conceitos nas duas concepções, a partir das seguintes perguntas: por quais critérios se definiria o quanto se foi eficiente ou eficaz? Quem definiria esses critérios?

Na gestão estratégica, não é possível pensar esses conceitos dissociados da ideia de diretrizes, objetivos e metas. Segundo Chiavenato (2007), eficiência se define pelo como fazer, pelo método, o melhor modo para se realizar algo com a utilização racional dos recursos. Já eficácia é definida pelo alcance efetivo dos objetivos propostos. Efetividade passa pela avaliação da real necessidade de determinada ação, tendo em vista o expresso objetivo da política pública.

Na gestão estratégica, esses três conceitos – eficácia, eficiência e efetividade – estão atrelados à ideia de resultados e, portanto subordinados à missão, à visão, às diretrizes, às metas e às ações. No setor privado, os objetivos gerais e específicos são estabelecidos por donos ou acionistas. Já no setor público, eles são definidos pelo poder público. A questão é quem é o poder público.

No gerencialismo, poder público confunde-se com poder estatal, no caso técnico, qualificado. Por assim ser, o Estado brasileiro, por meio de um corpo tecnocrata preparado, define, em seus diversos níveis – união, federação ou município –, metas a serem cumpridas e avalia se foram alcançadas.

Portanto, na gestão escolar baseada na gestão estratégica, o estabelecimento das metas, o controle e a avaliação são predominantemente feitos pelo poder estatal externo à unidade escolar. Essas metas, na prática, acabam por determinar as estruturas das escolas e o funcionamento desses espaços. A gestão estratégica prevê a participação da comunidade na elaboração do projeto político- -pedagógico da escola, em sua administração e na definição de objetivos e de metas. No entanto, afirma-se a primazia do corpo técnico e a implantação pelo Estado de metodologias e ferramentas de gestão, as quais são apresentadas como meio de se assegurarem eficácia, eficiência e efetividade. A ênfase na intervenção técnica, no planejamento estratégico pautado por objetivos, metas e resultados, tríade que expressa o racionalismo utilitarista que a ampara, fica evidente na citação abaixo, extraída do *Manual do diretor da rede pública estadual de Minas Gerais:*

> Dar foco à Gestão Pedagógica é a exigência primordial da Escola que queremos hoje: tempo de avaliação externa, de constatação do desempenho do aluno e da Escola, de definição e de pactuação de metas, de Plano de Intervenção Pedagógica, de padrões básicos de ensino e de aprendizagem (MINAS GERAIS, 2008, p. 15).

A gestão estratégica colabora com as escolas na medida em que moderniza a administração por meio da capacitação de gestores e da criação de ferramentas de acompanhamento de processos e de avaliações de desempenho. A gestão estratégica, com destaque para o Balanced Scorecard (metodologia de medição e gestão de desempenho desenvolvida por Kaplan e Norton), permite permanente controle e avaliação dos processos internos das escolas com o fim de assegurar o efetivo cumprimento de seu projeto político-pedagógico e o alcance das metas públicas. As ferramentas da gestão estratégica possibilitam, quando bem-empregadas, a ampliação do sistema de informações, a maior transparência e a possibilidade de maior fiscalização, por parte da comunidade escolar, dos gastos e dos resultados, portanto, da eficiência, da eficácia e da efetividade da gestão escolar.

Na gestão social, os conceitos de eficácia, eficiência e efetividade se assemelham. Entretanto, a primeira e grande diferença se encontra em quem determina qual ação ou política pública deve ser executada e como deverá sê-la, quais os aspectos a serem avaliados e de que forma deverão ser avaliados. A gestão social defende veementemente o empoderamento da coletividade, da comunidade local. Portanto, é a comunidade local que, de maneira ativa e mais autônoma, estabeleceria a definição de objetivos, metas e critérios de avaliação. Isso não significa ignorar metas e avaliações externas definidas por órgãos governamentais, mas submetê-los ao crivo e à legitimidade do poder local.

Tendo em vista essas considerações, a gestão escolar baseada na gestão social terá os critérios de eficiência, eficácia e efetividade definidos pela comunidade escolar. E isso somente ocorrerá com a ampla participação e com a vocalização dos diversos atores sociais envolvidos no processo educacional.

Uma ponderação importante diz respeito a metodologias e ferramentas de gestão de processos e avaliação. A gestão social não se opõe, *a priori*, a tecnologias de gestão; apenas rechaça ferramentas que trazem incutidas a lógica funcionalista. Portanto, a gestão escolar baseada na gestão social comporta avaliações de processos e resultados.

Atuação da escola para a construção da democratização local: qualificação/legitimação da escola como espaço fomentador da democratização local

No aspecto supramencionado, o que se busca perceber é como cada modalidade de gestão favorece o papel da escola como espaço público, criador e disseminador da democracia na comunidade.

A escola, quando pensada pelos preceitos do gerencialismo, tem basicamente, como função social, o fim de oferecer um ensino de qualidade para seus alunos. O foco da escola seria o indivíduo, não sua comunidade diretamente. Na concepção gerencialista, a escola deve prever, em seu projeto político-pedagógico, o comprometimento com a formação de valores democráticos e organizar ações efetivas para isso. Deve também ser construída como um espaço aberto à participação e à presença da comunidade escolar. Isso seria, inclusive, fator favorável ao êxito da gestão escolar.

A gestão social pensa a escola não só como um espaço público, mas também como um espaço comunitário e coletivo. O foco seria a comunidade. Nesse sentido, a escola teria como função social colaborar com a comunidade local, por meio da educação, para que ela consiga se desenvolver e se transformar. A escola, na concepção da gestão social, tem seu papel superdimensionado na construção da cidadania nas localidades, assim a gestão escolar ganha um sentido muito mais amplo que a administração burocrática ou pedagógica. Ela tende a assumir seu viés político e passa a ser percebida por alguns autores, como Dowbor,

como instrumento para fomentar a gestão social das políticas públicas.

> A educação não pode se limitar a constituir para cada aluno um tipo de estoque básico de conhecimentos. As pessoas que convivem num território têm de passar a conhecer os problemas comuns, as alternativas, os potenciais. A Escola passa, assim, a ser uma articuladora entre as necessidades do desenvolvimento local e os conhecimentos correspondentes. Não se trata de uma diferenciação discriminadora, do tipo "Escola pobre para pobres": trata-se de uma educação mais emancipadora na medida em que assegura à nova geração os instrumentos de intervenção sobre a realidade que é a sua (DOWBOR, 2007, p. 80).

Portanto, com base nesse entendimento, para que ocorra um efetivo desenvolvimento local, algumas ações mostram-se imprescindíveis: o debate e a definição pela comunidade do que ela entende como desenvolvimento; a criação de uma cultura participativa que amplie o capital social; o estabelecimento consensual de objetivos claros a serem alcançados; a transformação desses objetivos também em políticas públicas; e a criação, pelos atores sociais, envolvidos de indicadores quantitativos e qualitativos capazes de medir e avaliar a eficácia das ações empreendidas. Observe-se que todas essas ações têm a educação como meio, o que reforça o papel catalizador e formador da escola.

Assim, conclui-se que, para a gestão social, o desenvolvimento local decorre, como processo e resultado, de uma educação participativa e autonomista e fomenta esse tipo de educação. Dessa forma, impõe-se a demanda de se redimensionar o papel e atuação da escola, a fim de se superar sua função hegemônica, reguladora e conservadora, e se assumir seu papel transformador e democratizante.

Autores tidos como referências para a educação e para a gestão social, como Paulo Freire (1979), Boaventura de Souza Santos (1989) e Edgar Morin (2005), partilham a visão da escola como um *locus* privilegiado para ações transformadoras e emancipa-

tórias da comunidade em que se encontram. Portanto, a escola não se limitaria a ser um local, nem um espaço do ensino, mas sim um espaço de educação e cidadania.

3 – Considerações finais

Este trabalho se preocupou em apresentar um conceito de gestão escolar e convidar seu leitor – leitor esse entendido como a comunidade escolar como um todo – a pensar sobre dois dos modelos de gestão: a gestão estratégica e a gestão social. Para isso, fez-se um mapeamento das principais características da gestão estratégica e da gestão social. Vale destacar que este texto não se ateve às críticas feitas reciprocamente pelos adeptos de cada modelo, não por não serem pertinentes ou necessárias, mas por não ser esse o objetivo do trabalho. O outro motivo advém de que não se deseja influenciar os gestores com conclusões dos autores, mas sim suscitar dúvidas e questionamentos acerca de suas próprias práticas e das teorias e concepções que as sustentam.

Alguns questionamentos devem ser feitos para um posicionamento consciente dos gestores: qual modelo de gestão melhor atende às determinações legais – Constituição e LDB/96? Qual modelo favorece a democratização prevista legalmente e em grande medida desejada? Como a comunidade em que a escola se insere entende o conceito de eficácia, eficiência e efetividade? Quais os benefícios e problemas decorrentes da escolha do modelo de gestão estratégica ou de gestão social? Qual a melhor forma de implementar o modelo de gestão estratégica na gestão das escolas públicas? Qual a melhor forma de implementar o modelo de gestão social na gestão das escolas públicas? Qual a possibilidade de se conciliarem elementos dos dois modelos? Quais os limites e as possibilidades de adaptação de conceitos, metodologias e ferramentas originárias da gestão estratégica para a gestão social, em especial para a gestão das escolas públicas? Quais os limites e as possibilidades de adaptação de conceitos, metodologias e ferramentas originárias da gestão social para a gestão estratégica, em especial para a gestão das escolas públicas?

Fica aqui o apontamento para a necessidade de continuidade deste estudo em direção a apreender opiniões dos membros das comunidades escolares acerca dessas questões. Destaca-se a importância de se ouvirem os gestores escolares, que, até por ofício, têm de lidar com essas questões. Esse novo estudo pode trazer à tona as experiências desses gestores, enriquecer a descrição desses modelos e contribuir com a análise e com a crítica a ambos. Suas respostas podem mostrar os limites práticos de um modelo ou outro e, quem sabe, acenar para novos caminhos.

4 – Referências

BRASIL. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União,* Brasília, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://portal.mec. gov.br/seed/arquivos/pdf/tvEscola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2013.

BRASIL. Lei n.º 13.005, de 25 de junho 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União,* 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 14 out. 2015.

CAMPOS, Paulo Cezar de et al. O Paradigma Funcionalista e o Balanced Scorecard: uma análise epistemológica confirma a abordagem hegemônica. *IV colóquio Internacional de epistemologia e sociologia da ciência da administração.* Florianópolis – SC (março/2014)

CANÇADO, Airton Cardoso, PEREIRA, José Roberto e TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: reflexões teóricas e conceituais. *Cad. EBAPE.* BR, v. 9, n. 3, artigo 1, Rio de Janeiro, Set. 2011. P. 688.

CANÇADO, Airton Cardoso**.** Gestão Social: epistemologia de um paradigma/ Airton Cardoso Cançado, José Roberto Pereira, Fernando Guilherme Tenório – 1. Ed. – Curitiba. PR: CV. 2013.

CHIAVENATO, Idalberto. Introdução à teoria geral da Administração. 8.ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

CONAE, 2011, *Documento Final.* In: *GADOTTI, Moacir.* Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização

da Educação Nacional. *CONAE 2014.* Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acessado em 26 de jun. 2015.

DOWBOR, Ladislau. _(Org.). Cidadania e desenvolvimento local. Rio de Janeiro: FGV; Ijuí: Ed. Unijuí, 2007.

FREIRE, PAULO. Educação e Mudança. 12 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1979

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática da Educação com Participação Popular no Planejamento e na Organização da Educação Nacional. *CONAE 2014.* Disponível em: http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigo_moacir_gadotti.pdf. Acessado em 26 de jun. 2015.

GIL**,** Antônio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. 3. Reimp. São Paulo: Atlas, 2010.

LEÃO LYRIO, Maurício Vasconcellos; LUNKES, Rogério João; Petri, Sérgio Murilo. Os Fundamentos conceituais do *balancedscorecard*: uma análise epistemológica da argumentação proposta por Robert Kaplan. *IV colóquio Internacional de epistemologia e sociologia da ciência da Administração.* Florianópolis – SC (março/2014).

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Educação. Guia do Diretor Escolar – Instrumento didático destinado a orientação e suporte do trabalho do Diretor Escolar. Disponível em: crv.educacao.mg.gov.br/.../%7B8191B7D8-138B-4DA8-A99B-F785334. Acesso em 04 de set. de 2014.

PAULA**,** Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. ©*RAE*• vol. 45 • nº1. 2005.

PAULA, Ana Paula Paes de. Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Cidade: FGV, 2005.

TENÓRIO, F. G. Tem razão a administração? Ensaios de teoria organizacional. 2. ed. Ijuí: Ed. Unijuí, 2004.