

GESTÃO ESCOLAR E DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA: DESAFIOS E POSSIBILIDADES DE UMA CONSTRUÇÃO COLETIVA

GESTIÓN ESCOLAR Y DEMOCRATIZACIÓN DE LA ESCUELA: DESAFÍOS Y POSSIBILIDADES DE UNA CONSTRUCCIÓN COLECTIVA

SCHOOL MANAGEMENT AND SCHOOL DEMOCRATIZATION: CHALLENGES AND POSSIBILITIES OF A COLLECTIVE CONSTRUCTION

Elisangela da Silva BERNADO¹
Amanda Moreira BORDE²
Leonardo Meirelles CERQUEIRA³

RESUMO: O presente artigo tem por objetivo analisar a gestão escolar na perspectiva democrática a partir de ordenamentos legais e da literatura, com percurso metodológico de cunho qualitativo, com foco na pesquisa bibliográfica e documental. A observância da legislação nacional foi de grande valia para construção dessa investigação, pois nos apresenta como as normativas da educação brasileira são traçadas no percurso da história nacional, principalmente após a ditadura militar e um processo de redemocratização do país no qual a gestão democrática está prescrita desde a Constituição Federal, regulamentada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96 e no Plano Nacional de Educação (2014-2024). A interlocução da pesquisa documental com a pesquisa bibliográfica nos apresenta a gestão escolar democrática por autores que pesquisam e estudam a temática. A gestão escolar se constituiu o foco de nossa análise, mostrando que a gestão desempenha importante função no interior das unidades escolares em busca de uma democratização do ensino e da escola por meio da participação de todos os atores em colegiados e na construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Escolar. Gestão Democrática. Participação.

RESUMEN: *El presente artículo tiene por objetivo analizar la gestión escolar en la perspectiva democrática a partir de ordenamientos legales y de la literatura, con recorrido metodológico de cunho cualitativo, con foco en la investigación bibliográfica y*

¹ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro – RJ - Brasil. Professora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Pesquisadora do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO). Líder do Grupo de Pesquisa “Políticas, Gestão e Financiamento em Educação”. Jovem Cientista do Nosso Estado – 2014/FAPERJ. E-mail: efelisberto@yahoo.com.br.

² Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro – RJ - Brasil. Pesquisadora do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO). Pesquisadora do Grupo de Pesquisa “Políticas, Gestão e Financiamento em Educação”. E-mail: amandaborde@yahoo.com.br.

³ Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Rio de Janeiro – RJ - Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos - Tempos, Espaços e Educação Integral (NEEPHI/UNIRIO). Pesquisador do Grupo de Pesquisa “Políticas, Gestão e Financiamento em Educação”. E-mail: leonardo_lmc@hotmail.com.

documental. La observancia de la legislación nacional fue de gran valor para la construcción de esta investigación, pues nos presenta cómo las normativas de la educación brasileña son trazadas en el recorrido de la historia nacional, principalmente después de la dictadura militar y un proceso de redemocratización del país en el cual la gestión democrática está prescrita desde la Constitución Federal, regulada en la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (LDBEN) nº 9.394 / 96 y en el Plan Nacional de Educación (2014-2024). La interlocución de la investigación documental con la investigación bibliográfica nos presenta la gestión escolar democrática por autores que investigan y estudian la temática. La gestión escolar se constituyó el foco de nuestro análisis, mostrando que la gestión desempeña una importante función dentro de las unidades escolares en busca de una democratización de la enseñanza y de la escuela por medio de la participación de todos los actores en colegios y en la construcción colectiva del Proyecto Político - Pedagógico.

PALABRAS CLAVE: *Gestión Escolar. Gestión Democrática. Participación.*

ABSTRACT: *The purpose of this article is to analyze school management in a democratic perspective based on legal systems and literature, with a qualitative methodological approach, focusing on bibliographical and documentary research. The observance of the national legislation was of great value for the construction of this investigation, because it presents us how the norms of the Brazilian education are traced in the course of the national history, mainly after the military dictatorship and a process of redemocratization of the country in which the democratic management is prescribed since the Federal Constitution, regulated in the Law of Guidelines and Bases of National Education (LDBEN) nº 9.394 / 96 and in the National Plan of Education (2014-2024). The interlocution of the documentary research with the bibliographical research presents us the democratic school management by authors who research and study the subject. School management was the focus of our analysis, showing that management plays an important role within the school units in search of a democratization of education and school through the participation of all actors in collegiate and collective construction of the Political Project -Pedagogical.*

KEYWORDS: *School Management. Democratic management. Participation.*

Introdução

Discussões acerca das políticas educacionais estão cada vez mais presentes no atual momento brasileiro. Este crescimento contínuo iniciou-se principalmente a partir da redemocratização do Brasil, tendo como marco principal a promulgação da Constituição Federal de 1988 e sendo alimentada pelas políticas dos presidentes eleitos até então.

Questões que antes não eram levantadas em conta por estarem inseridas em um regime repressor, a partir do final da década de 80, tornam-se pauta para velhas

discussões e reivindicações. A qualidade da educação, por exemplo, é uma das reivindicações que fomentarão diversos programas dos governos que se sucederam. Esta questão, será repetida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) nº 9.394/96, que “pontua 10 vezes o termo ‘qualidade’, seja como padrão de qualidade, padrão mínimo de qualidade, avaliação de qualidade, melhoria da qualidade, aprimoramento da qualidade e ensino de qualidade”⁴ (CURY, 2007, p. 14).

Paro (2007, p. 43) pontua que a educação de qualidade oferecida nas escolas públicas deve referir-se “à formação da personalidade do educando em sua integridade, não apenas à aquisição de conhecimentos em seu sentido tradicional”. Neste sentido, é necessário que o Estado fomente ações e tenha estratégias para que o ensino desenvolvido nas escolas possa efetivamente ser coerentes e significativos aos educandos. Assim, as políticas desenvolvidas na educação, em especial, em *prol* da educação de qualidade, devem estar relacionadas com as expectativas dos alunos e com suas inspirações para o futuro (PARO, 2007).

Dourado, Santos e Oliveira (2007, p.6) destacam que:

a qualidade da educação é um fenômeno complexo, abrangente e que envolve múltiplas dimensões, não podendo ser apreendido apenas por um reconhecimento da variedade e das quantidades mínimas de *insumos* considerados indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem, e muito menos, pode ser apreendido sem tais insumos. [...] Desse modo, a qualidade da educação é definida envolvendo a relação entre os recursos materiais e humanos, bem como, a partir da relação que ocorre na escola e na sala de aula [...].

Outra questão que será discutida é a gestão democrática na escola pública, que entra nos textos legais como princípio e algo que é levado em questão nos programas e textos legais. Abreu (2002) salienta que desde o início da década de 1980 o Brasil vem se modificando em relação a consolidação de um Estado Democrático de Direito, que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Neste contexto, houve ampla discussão acerca de temas ligados à descentralização; federalismo e sistemas de ensino, por exemplo. Vale lembrar aqui a temática da descentralização quando Oliveira (2010, p. 128-129) destaca que uma das características encontradas na administração pública gerencial é a descentralização. Ela se configura “como orientação para o planejamento, embora não se configure como

⁴ cf. art. 3º, ix; art. 4º, ix; art. 7º, ii, art. 9º, vi; art. 47, § 4º; art. 70, iv; art. 71, i; art. 74; art. 75, caput; § 2º (BRASIL, MEC, 1996).

novidade, pois já estava prevista na reforma do estado da década de 60, [...] ganhará novo vigor e caráter nas reformas atuais”. A autora afirma ainda que a modernização do Estado brasileiro se insere num contexto de reformas na década de 1990, adequando suas ações às exigências da economia mundial.

É importante salientar que o debate em relação à descentralização não fica restrito ao Brasil. Arretche (2002, p. 26) traz que “também em países com democracias estáveis, a descentralização aparecia como uma alternativa às estruturas decisórias centralizadoras e instituídas durante a construção dos Estados de Bem-Estar Social, de inspiração keynesiana.”

Oliveira (2010, p. 132) aponta que a descentralização posta tem como eixo principal a flexibilização e a desregulamentação da gestão pública que marcam o discurso também na gestão das redes de ensino em todo o Brasil. Entretanto, a autora adverte que

as reformas educacionais dos anos 90 trarão, então, a marca da descentralização que resultou em maior autonomia das escolas, porém teve como contrapartida uma sobrecarga de trabalho administrativo sem a real correspondência em termos de condições de infraestrutura nos estabelecimentos de ensino. Sob o argumento da necessidade de conferir maior autonomia às unidades escolares, os órgãos centrais do sistema acabaram por delegar às escolas muitas das suas rotinas administrativas.

Verificamos, então, diversas políticas cujo escopo é a melhoria da qualidade da educação e a gestão democrática na escola pública. É importante destacarmos que a década de 1990 é marcada por discussões e influências internacionais. Silva e Abreu (2008) sinalizam que a Conferência Mundial de Educação para Todos, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e pelo Banco Mundial, realizada em Jomtien – Tailândia, em março de 1990, foi um dos marcos para o início das reformas educacionais no Brasil, pois dela resultou, por exemplo, o Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003)⁵.

Assim, a década de 1990 é marcada pela “presença dos organismos internacionais que entram em cena em termos organizacionais e pedagógicos, marcados por grandes eventos, assessorias técnicas e farta produção documental” (FRIGOTTO;

⁵ O plano decenal de educação para todos é “o conjunto de diretrizes de política em processo contínuo de atualização e negociação, cujo horizonte deverá coincidir com a reconstrução do sistema nacional de educação básica” (BRASIL, MEC, 1993, p. 15).

CIAVATTA, 2003, p. 97). Nela, observam-se fortes influências externas nas políticas educacionais, principalmente oriundas do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) - Banco Mundial -, produzindo uma homogeneização das reformas educacionais nos diferentes países onde atuam (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011).

Haddad (2008, p. 10) mostra que a primeira metade da década de 1970 é quando o Banco Mundial inicia a cooperação técnica e financeira com o Brasil. A partir de então, notamos diversas dinâmicas a partir dos empréstimos e de sua influência política. O autor destaca ainda que “em 1996, já se discutia o papel estratégico do Banco Mundial ao influenciar as políticas educacionais naquele momento conjuntural em que as políticas neoliberais no Brasil ganhavam fôlego”.

Diante dessa realidade, cada vez mais é urgente a necessidade de fomentar discussões entre a sociedade, principalmente pais, educandos, professores, gestores, acerca de questões relacionadas às políticas públicas na área educacional, pois é cada vez mais presente a exigência de uma qualidade, via indicadores educacionais, que está além do que a maioria das escolas públicas brasileiras podem oferecer. Portanto, a educação precisa de uma nova realidade que não suporta a ditadura dentro das escolas, sendo necessário o momento de escuta, no qual os envolvidos no processo educacional são convocados a participar da gestão nas unidades de ensino. Neste sentido,

que as avaliações externas inserem mudanças na forma como os gestores escolares conduzem o cotidiano da escola, de maneira que estes precisam atender as demandas e metas trazidas por tais avaliações. As avaliações são aplicadas pelo governo e os gestores devem encontrar meios, juntamente com os demais atores do cotidiano escolar, para alcançarem melhores resultados. Além disso, existe a demanda de divulgação dos indicadores educacionais como, por exemplo, o IDEB, o qual tem seu índice exposto em muitas portas das escolas públicas brasileiras. (CERQUEIRA, GONZALEZ, BERNADO, 2016, p. 679-680).

A gestão escolar é o foco da pesquisa ora apresentada que é fundamentalmente qualitativa, porque “tem um ambiente natural como sua fonte direta de dados e o pesquisador como seu principal instrumento” (LÜDKE; ANDRÉ, 1996, p. 11).

Para alçarmos o objetivo proposto para esse artigo de analisar a gestão escolar na perspectiva democrática a partir de ordenamentos legais e da literatura, optamos pela pesquisa documental e bibliográfica. Como fonte documental foram utilizadas as leis, como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

em vigor, o documento base da Conferência Nacional de Educação (CONAE), do ano de 2010, e a Lei nº 13.005/2014 que dispõe sobre o atual Plano Nacional de Educação (PNE).

A pesquisa bibliográfica buscou articular artigos que trazem para discussão temas ligados a gestão escolar, além da gestão democrática, com autores que entrecruzam a pesquisa como: Bernado; Borde (2016), Cerqueira; González; Bernado (2016), Lück (2000), Monteiro; Gonzáles; Garcia (2011), Paro (1996, 2007, 2015, 2016), Romão; Padilha (2001), Santiago; Barreto; Santana (2015), entre outros.

O presente artigo encontra-se organizado em três seções. A primeira traz a introdução com apontamentos sobre o atual contexto educacional brasileiro, a segunda seção foca desafios da gestão escolar em uma perspectiva democrática e a seção final do artigo traz algumas considerações acerca da temática investigada.

O gestor escolar frente aos desafios da gestão democrática

No Brasil, o Estado Democrático foi instituído “através de representantes constituídos legalmente pelo povo com voto direto, tem sua atuação, tanto do povo quanto do governo, delimitada pela Carta Magna: Constituição da República Federativa do Brasil” (MONTEIRO; GONZÁLES; GARCIA, 2011, p. 86).

No campo educacional, a Carta Magna prescreve a gestão democrática do ensino público, ratificada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96, na qual “os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades” (BRASIL, 1996).

As normas têm como princípios dois elementos: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” e “II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Esses princípios precisam ser materializados nas unidades escolares, considerando que “hoje, o desafio maior é organizar políticas de governo que consigam dar cumprimento a tudo o que está disposto na LDBEN 9.394/96, fato que ainda não ocorreu plenamente” (MONTEIRO; GONZÁLES; GARCIA, 2011, p. 92).

As leis publicadas em diário oficial não são suficientes para garantia de um processo democrático nas escolas. Se se faz necessário provocar o cumprimento delas, visto que “democracia é uma planta tão essencial, quanto frágil. É extremamente mais fácil matá-la, do que trazê-la ao amadurecimento” (DEMO, 2001, p. 73). A democracia

é um princípio a ser seguido e efetivado dentro da escola, pelos funcionários e os usuários da escola pública, ou seja, por toda a comunidade escolar e local. E como afirma Najjar (2016, p. 22), “a democracia não é somente um princípio, mas um meio eficaz de organização da escola. A gestão democrática pressupõe uma multiplicidade de sujeitos que partilham o poder, e só esta multiplicidade pode dar conta da complexidade desta instituição”.

No discurso sobre democracia que adentram as escolas brasileiras são muitos os elementos que possibilitam a perspectiva democrática, como é o caso da escolha de diretores, em destaque na Conferência Nacional de Educação, no ano de 2010, na qual cita como mecanismo democrático “[...] inclusive eleição direta de diretores e reitores, por exemplo –, para todas as instituições educativas e para os sistemas de ensino; e, ainda, implantar formas colegiadas de gestão da escola, mediante lei específica” (BRASIL, 2010).

O texto final da CONAE (2010), que renunciava o Plano Nacional de Educação (2014-2024), nos traz uma fundamentação sobre gestão democrática que vai além da eleição de diretores e requer a nossa atenção. Assim,

a fundamentação da gestão democrática está, portanto, na constituição de um espaço público de direito, que deve promover condições de igualdade, liberdade, justiça e diálogo em todas as esferas, garantir estrutura material e financeira para a oferta de educação de qualidade, contribuir para a superação do sistema educacional seletivo e excludente e, ao mesmo tempo, possibilitar a interrelação desse sistema com o modo de produção e distribuição de riquezas, com a organização da sociedade, com a organização política, com a definição de papéis do poder público, com as teorias de conhecimento, as ciências, as artes e as culturas.

Vejamos que a democracia nas escolas públicas brasileiras posta na CONAE, oportunizam igualdade de acesso, condições permanência e qualidade educacional, que supere a exclusão e a seleção nos sistemas educacionais. O anseio da população está em parte envolvida com as questões trazidas por Haddad (2008) acerca das reformas ocorridas na década de 1990, na qual ele pontua que, no Brasil, tais reformas são focalizadas não só a partir dos gastos sociais, mas também pela descentralização e pela privatização. O autor salienta que, no caso brasileiro, intensificou-se os serviços educacionais possibilitando a criação de um mercado de consumo, em especial relativo à Educação Superior. Completa informando que “apoiava-se ainda em sistemas de

avaliação centralizados, assim como em propostas curriculares nacionais que deveriam orientar a atuação de todo o sistema” (HADDAD, 2008, p.10).

Dois instrumentos ganham notoriedade para as ações do governo. Neste sentido, a partir de uma política de avaliação e instituição de um currículo básico, o governo central apostava que a lógica do jogo do mercado poderia fazer com que a população buscasse as escolas mais bem avaliadas para seus filhos, pressionando todo o sistema para melhoria da qualidade, hipótese esta não confirmada.

Cerqueira; González; Bernado (2016, p. 677), citando os autores Horta Neto (2010) e Locatelli (2002), trazem que

O processo avaliativo de aprendizagem discente é extenso, complexo e muitas vezes gera conflitos e debates calorosos, não só entre professores e especialistas, mas também entre pais e os próprios alunos, pois pode ser tratado por diferentes concepções e práticas. [...] existem diferentes tipos de avaliação que são aplicadas nas escolas: desde aquelas de âmbito escolar, até as que perpassam todo o sistema educacional. As avaliações realizadas no cotidiano escolar têm como objetivo a verificação do processo de construção do conhecimento, ao contrário da avaliação externa, aplicada pelo Estado, cujo propósito é avaliar o produto da aprendizagem. No entanto, mesmo sendo diferentes, podem contribuir para discussão acerca dos diferentes momentos dos processos de construção do conhecimento, desde que sejam bem formuladas.

Haddad (2008, p. 10) informa ainda que o Banco Mundial possui intelectuais trabalhando em seu serviço. Entretanto, notamos que a grande maioria é economista. Com isso, “tais intelectuais cumprem o papel de tornar universais orientações e resultados produzidos por suas investigações locais, independentemente das suas condições históricas, do nível de desenvolvimento adquirido e dos recursos disponíveis para tal”.

A disputa entre as escolas com melhores rendimentos em provas externas, como o Sistema de Avaliação da Educação Básica⁶ que inclui a Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e a Avaliação Nacional de Rendimento Escolar (Anresc), notoriamente conhecida no território brasileiro como Prova Brasil é objeto de discussões entre os diretores e a comunidade escolar, que objetivam a qualidade educacional para além de números e dados que fazem parte do ranking entre as escolas.

De acordo com Brooke (2006, p. 378), a

⁶ Vide Portaria Ministerial nº 931, de 21 de março de 2005.

exigência por maiores informações sobre os resultados dos sistemas escolares tem sido respondida pela implementação de políticas de accountability, ou seja, de responsabilização, mediante as quais se tornam públicas as informações sobre o trabalho das escolas e consideram-se os gestores e outros membros da equipe escolar como co-responsáveis pelo nível de desempenho alcançado pela instituição.

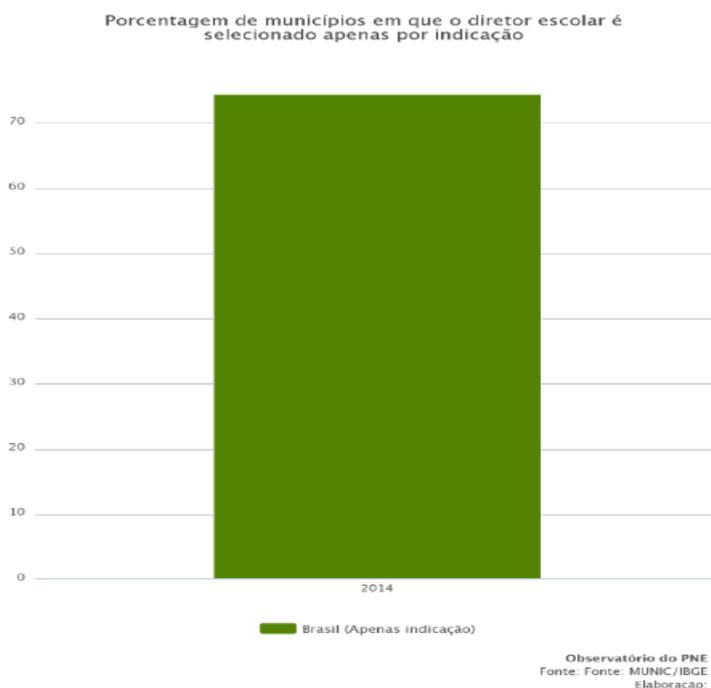
A luta dos professores, funcionários e alunos pela qualidade educacional que engloba melhores salários, espaços adequados com ambientes propícios para aprendizagem e eleição de diretores, são considerados pontos fundamentais para a democracia e melhoria da qualidade nas escolas públicas. Essa luta está na pauta governamental, considerando um processo de disputas que envolve a temática, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), de 2010, trouxe contribuições dos cidadãos brasileiros que em todo território nacional discutiu a democracia dentro das escolas brasileiras.

A escolha dos diretores é um nuance ainda em questão e após a ditadura civil militar voltou a aparecer na agenda política de muitos governantes, como um problema ainda não resolvido. Quando falamos de política, nos reportamos a sua concepção clássica que “deriva de um adjetivo originado de *poli-politikós*- e refere-se a tudo aquilo que diz respeito à cidade e, por conseguinte, ao urbano, ao civil, ao público, ao social” (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2011, p. 7).

Sobre a indicação do diretor escolar para o cargo, o Observatório do Plano Nacional de Educação⁷ mostra, no gráfico abaixo, que a questão da eleição de diretores é um desafio ainda não resolvido, observamos que mais de 70% dos municípios brasileiros têm a indicação como forma de seleção.

Gráfico 1: Porcentagem de municípios

⁷ “Lançado em 2013, o Observatório do PNE é uma plataforma de advocacy pelo Plano Nacional de Educação (PNE) que tem como objetivo contribuir para que ele se mantenha vivo e cumpra seu papel como agenda norteadora das políticas educacionais no país. A iniciativa conta com um site (www.opne.org.br), que traz indicadores de monitoramento das metas e estratégias do plano, além de análises, um extenso acervo de estudos, pesquisas, notícias relacionadas aos temas educacionais por ele contemplados e informações sobre políticas públicas educacionais” (OBSERVATÓRIO PNE, [2017]).



Fonte: Observatório do Plano Nacional de Educação [2017]

Desse modo, notamos que a gestão democrática está na pauta governamental, considerando um processo de disputas que envolve a temática, também no Plano Nacional de Educação que teve como pano de fundo a Conferência Nacional de Educação (CONAE), trazendo a Meta 19 específica sobre o tema, onde consta que no decênio de 2014-2024 devemos

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 Lei nº 13.005/2014 traz estratégias que vão além da questão da consulta pública, consta a participação cidadã em grêmios estudantis, fóruns permanentes de educação, em conselhos, como o conselho municipal de educação, conselhos escolares, Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (CACCS), Conselho de Alimentação Escolar (CAE), que visam a decisão coletiva e o acompanhamento das verbas públicas. São ações que visam a democratização das escolas, não deixando exclusivamente nas mãos de secretários de educação e de gestores escolares.

A referida lei nos mostra que não mais se trata de eleição direta, mas de consulta pública à comunidade escolar e que existem outras possibilidades de participação democrática. Comungamos com Paro (1996, p. 392) na perspectiva de que a eleição por si só não garante a gestão democrática. O autor nos esclarece que:

A razão determinante da opção pela eleição, como mecanismo de seleção de diretores, é a crença de que, por um lado, pode-se escolher um profissional que se articule com os interesses da escola, e por outro, o próprio método de escolha condiciona, em certa medida, seu compromisso, não com o Estado, como fazem as opções do concurso e da nomeação, mas com os servidores e usuários da escola.

A gestão democrática por meio da escolha dos diretores ocorre desde a década de 1980 quando se inscreveu “no imaginário dessas parcelas da população a escolha democrática de diretores escolares como um valor positivo e como um direito a ser reivindicado” (PARO, 1996, p. 378). A ânsia da eleição dos diretores pela comunidade escolar e local, pode encontrar seu fundamento quando se constata que a escolha de diretores “no sistema escolar público brasileiro tem sido aquela decorrente do arbítrio do chefe do Poder Executivo, [...] por se tratar, em grande maioria, de cargos comissionados, comumente denominados “cargos de confiança” (ROMÃO; PADILHA, 2001, p. 93).

Paro (2015, p. 38) destaca que a nomenclatura “diretor escolar” ecoa o peso da palavra, principalmente, “quando se trata de denominar oficialmente, por meio de leis, estatutos e regimentos, aquele que ocupa o cargo mais elevado no interior de uma unidade de ensino”. O autor salienta ainda que a mudança desse nome vai ao encontro com a luta por uma direção democrática, mesmo que sendo considerada como coisa utópica (PARO, 2016).

Nesse sentido, encontramos a gestão colegiada como importante instrumento da democracia na escola previsto na LDBEN nº 9394/96, como é o caso dos conselhos escolares, com participação, por meio de representação de pais/responsáveis, alunos, funcionários, professores e a comunidade local, para “decidir sobre os aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos. Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também um instrumento de gestão da própria escola” (ANTUNÊS, 2002, p. 21).

A direção escolar, quando compreende a importância de uma gestão colegiada e participativa, compartilha de todos os momentos da escola com representante que almejam uma escola de qualidade, onde os segmentos são representados com suas

peculiaridades, mas com um objetivo em comum. Neste sentido, a escola é única e precisa ser planejada por todas as pessoas da comunidade escolar e local. A escuta de cada conselheiro precisa ser valorizada, o olhar dos pais é importante para aprendizagem dos seus filhos, por meio de um estabelecimento de ensino que proporcione um ambiente favorável e com condições de permanência, os professores observam a escola com a visão de quem ensina e almeja condições adequadas de trabalho para oportunizar o aprendizado aos discentes, os funcionários também ensinam e educam e têm muito a contribuir com o sucesso escolar e os alunos são os usuários da escola pública, que são o propósito de todos estarem ali. No entanto, “essa participação efetiva só ocorrerá se os conselheiros escolares conhecerem realmente suas funções na escola e se forem estimulados pelo gestor para que sintam-se partícipes do processo de gestão” (SANTIAGO; BARRETO; SANTANA, 2015, p. 16).

Bernado e Borde (2016, p. 255), citando Dourado (2000), trazem que, a partir dos anos 90, a gestão escolar deixa de ter um caráter mais gerencialista, passando para uma perspectiva mais democrática e participativa. Desse modo, podemos compreender que a “democratização da escola passa pela democratização do acesso, da permanência e da gestão. Essa compreensão é reveladora de que as políticas voltadas para o cotidiano escolar não podem negligenciar essas esferas”.

O Ministério da Educação (MEC), compreendendo a necessidade de fortalecer os conselhos escolares, institui, em seu site, um espaço destinado aos pais e familiares para que possam fazer consultas sobre a temática do conselho escolar. Dentre as atividades do Programa de Fortalecimento dos Conselhos Escolares, está o curso de extensão oferecido por universidades parceiras para os técnicos de secretarias de educação de todo Brasil e o curso com 40 horas para os conselheiros escolares, ou seja, para que pais, alunos, professores, funcionários, comunidade local e gestores compreendam o seu papel frente a uma gestão colegiada, que visa o comprometimento de todos os representantes envolvidos. Tal ação comunga com Bernado (2015, p. 72), quando a autora cita que “atualmente no Brasil, muito se fala em gestão democrática. Mas a democracia não se constrói apenas no discurso, e sim mediante articulação entre direitos e deveres, necessitando de ações e de práticas que possam fortificá-la”.

A gestão escolar passa por uma mudança significativa no novo milênio, deixando o diretor de ser o único administrador da escola que obedece às ordens emanadas dos superiores. Destacamos que “não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual.

Portanto, sua prática é promotora de transformações de relações de poder, de práticas e da organização escolar em si” (LÜCK, 2000, p.15).

Tal proposição, pode ser ratificada no princípio da gestão democrática constante na LDBEN nº 9394/96, que trata da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola” (BRASIL, 1996), com um viés político, porque todo projeto pedagógico também é político (GADOTTI, 2001), sendo, portanto, o Projeto Político-Pedagógico (PPP), a base para todos os programas e projetos que adentram as unidades escolares e não vice-versa. Bernado (2015, p. 80) destaca que

a escola não deve abrir mão de um plano de ação, de um projeto político-pedagógico (PPP), para que a gestão não ocorra por meio de improvisações. O projeto é a identidade da escola e deve contemplar toda a cultura, os valores e os modos de agir dos atores sociais que o elaboram de modo participativo. Para o sucesso da gestão democrática e participativa nas escolas, o gestor deverá buscar inovações e transformação em suas ações prático-pedagógicas e culturais.

O PPP quando construído democraticamente, apresenta a filosofia da escola, mostra seus anseios e suas dificuldades por meio do seu diagnóstico. “A **autonomia** e a **gestão democrática** da escola fazem parte da própria natureza do ato pedagógico. A gestão democrática da escola é, portanto, uma exigência de seu projeto político – pedagógico” (GADOTTI, 2001, p. 35, grifos do autor).

O projeto político-pedagógico é um documento no qual podemos observar o trabalho integrado entre o Coordenador Pedagógico, o Orientador Educacional e o Gestor Escolar, em uma atuação conjunta com professores, alunos, funcionários, pais e comunidade escolar. Esses profissionais da educação têm sua formação prevista na LDBEN, considerando: “trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas⁸” (BRASIL, 2009). Embora, historicamente esses profissionais desempenhem funções específicas, mas necessariamente integradas em prol da qualidade educacional, é importante ressaltar que a ação integrada desses diferentes atores na “linha de frente” da unidade escolar em busca da democratização e de maior qualidade da escola propiciam uma maior participação de todos os atores envolvidos.

⁸Redação dada pela Lei nº 12.014/2009, que altera o art. 61 da Lei nº 9.394/1996.

Libâneo (2015) enfatiza que todos os que trabalham na escola objetivam o bem comum que é o processo ensino aprendizagem do discente, diante de uma gestão democrática como condição *sine qua non* de qualidade. Nesse sentido, o trabalho integrado da direção, coordenadores pedagógicos, orientadores educacionais e supervisores é de fundamental importância para o sucesso educacional dos educandos. Nessa perspectiva, há necessidade de a equipe técnico-administrativa desenvolverem as suas atividades de forma integrada e também integradora, com ações relacionadas ao apoio ao professor com foco no processo educativo (LÜCK, 2011).

Algumas considerações

No atual cenário educacional urge a necessidade de se pensar uma gestão democrática e participativa, na qual professores, pais, alunos, equipe gestora, funcionários e comunidade local compartilham das decisões dentro da escola na perspectiva da participação, autonomia e descentralização das atividades e decisões escolares. Assim, a função do diretor que ecoa o peso da responsabilidade na nomenclatura que lhe foi auferida durante décadas, precisa ser ponderada, quando na atualidade traz no seu bojo a figura do gestor, que não mais direciona sozinho, mas que gerencia a escola coletivamente, com a participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares.

O gestor, diante da função que lhe foi confiada, seja por indicação, consulta pública, eleição ou outro meio que obteve a nomeação, precisa atuar como articulador do processo ensino aprendizagem, focando na qualidade educacional dos educandos. Para alcançar a qualidade, para além dos indicadores educacionais e dos desempenhos em avaliações externas ou internas, se faz necessário um novo olhar para os integrantes da equipe técnico-pedagógica, formada por coordenador pedagógico, orientador educacional, supervisor escolar e o gestor, tonando-se imprescindível que ocorram ações articuladas entre os membros da equipe gestora.

Nessa perspectiva, apostamos no Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente, que situa a escola, reflete sobre a história, a filosofia e referências dentro do contexto escolar, além traçar uma diretriz e diagnosticar a realidade que precisa ser pautada com ações que envolvem todos os atores da escola. Portanto, a gestão escolar tem um imenso desafio de propiciar uma gestão democrática nas unidades escolares, porque embora as leis respaldem a legalidade do tema, as ações conjuntas com a

comunidade escolar e local precisam estar na pauta de discussão cotidiana dos estabelecimentos de ensino. Sendo assim, a discussão por uma escola laica, de qualidade e democrática vai além de ordenamentos legais que abordam a educação, pois trata-se de um processo histórico de lutas e reivindicações dos profissionais da educação e de todos aqueles que são atores da escola pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, Mariza. **Organização da educação nacional na constituição e na LDB**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.

ANTUNES, Ângela. **Aceita um Conselho?** Como organizar o Colegiado Escolar. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2002.

ARRETCHE, Marta. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v.23, n.80, set., 2002, p. 25-48.

BERNADO, Elisangela da Silva. Gestão Escolar (e educacional) numa perspectiva democrática: limites e possibilidades. In: OLIVEIRA, Lia Maria Teixeira de Oliveira; LINO, Lucília Augusta. **Conselho escolar: interfaces, experiências e desafios**. Seropédica: UFRRJ, 2015, p. 64-83.

BERNADO, Elisangela da Silva.; BORDE, Amanda Moreira. PNE 2014-2024: uma reflexão sobre a meta 19 e os desafios da gestão democrática. **Revista Educação e Cultura Contemporânea**, v. 13, n. 33., 2016.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasília, 1993.

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

BRASIL. **Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. MEC. **Portaria nº 931, de 21 de março de 2005**. Brasília, 2005. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_basica/prova_brasil_saeb/downloads/Port931_21MAR05.pdf>. Acesso em: 26 set. 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009**. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12014.htm#art1>. Acesso em: 16 set. 2017.

BRASIL. CONAE 2010. **Construindo o Plano Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/doc_base_conae_revisado2_sl.pdf>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. **Lei Federal Nº. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação. Brasília, 2014b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BROOKE, Nigel. O futuro das políticas de responsabilização no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n. 128, p. 377-401, maio/ago., 2006.

CERQUEIRA, Leonardo Meirelles; GONZALEZ; Wania Regina Coutinho; BERNADO, Elisangela da Silva. Política de Avaliação do Estado do Rio de Janeiro: repercussões na gestão escolar e no currículo. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, p. 676-692, v. 11, n. 3, set./dez., 2016.

CURY, Carlos Roberto Jammil. Impacto sobre as dimensões de acesso e qualidade. In: GRACIANO, M. (coord.). **O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)**. São Paulo: Ação Educativa, 2007. – (Em Questão, v. 4).

DOURADO, Luiz Fernandes.; OLIVEIRA, João Ferreira de.; Catarina de Almeida. **A qualidade da educação: conceitos e definições**. Série Documental (INEP), Brasília, v. 24, n.22, p. 05-34, 2007. Disponível em: <http://escoladegestores.mec.gov.br/site/8-biblioteca/pdf/qualidade_da_educacao.pdf>. Acesso: 27 set. 2017.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

FRIGOTTO, Gaudêncio.; CIAVATTA, Maria. Educação Básica no Brasil na década de 90: Subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educ. Soc.**, Campinas -SP., v. 24, n.82, p. 93-132, 2003.

GADOTTI, Moacir. Projeto Político Pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José E. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 2001. p.33-42.

HADDAD, Sérgio. **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

LIBÂNEO. José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. São Paulo: Heccus Editora, 2015.

LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev./jun. 2000.

LÜCK, Heloísa. **Ação integrada: administração, supervisão e orientação educacional**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MONTEIRO, Rui Anderson Costa.; GONZÁLEZ, Miguel León.; GARCIA, Alessandra Barreta. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: o porquê e seu contexto histórico. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos, SP: UFSCar, v. 5, n. 2, p.82-95, nov., 2011.

NAJJAR, Jorge. Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana. **Movimento - Revista de Educação**, n. 13, p. 20-33, 2006.

OBSERVATÓRIO DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. [2017]. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/metas-pne/19-gestao-democratica/indicadores>>. Acesso em: 27 set. 2017.

OLIVEIRA, Andrade Oliveira. As mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In.: OLIVEIRA, Dalila Andrade.; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Orgs.). **Política e gestão da educação**. Belo Horizonte: Autêntica, 2010.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de Diretores de Escolas Públicas: Avanços e Limites da Prática. **R. Bras. Est. Pedag.**, Brasília, v.77, n.186, p. 376-395, maio/ago., 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Diretor escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Cortez, 2016.

ROMÃO, José Eustáquio.; PADILHA, Paulo Roberto. Diretores Escolares e Gestão Democrática da Escola. In: GADOTTI, Moacir.; ROMÃO, José Eustáquio. (orgs.). **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 2001. p. 91-102.

SANTIAGO, Larisse Barreira de Macêdo.; BARRETO, Kátia Maria Ferreira.; SANTANA, José Rogério. O papel dos conselhos escolares no fortalecimento da gestão democrática. In: MARTINS, Cibelle Amorim.; SILVA, Cátia Luzia da.; VASCONCELOS, Francisco Herbert de Lima. **Conselho escolar: fortalecendo redes para a gestão democrática**. Fortaleza: Encaixe, 2015.

SHIROMA, Eneida Oto.; MORAES, Maria Célia Marcondes.; EVANGELISTA, Olinda. **Política educacional**. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011.

SILVA, Mônica Ribeiro da.; ABREU, Cláudia Barcelos de Moura. Reformas para quê? As políticas educacionais dos anos 1990, o “novo projeto de formação” e os resultados das avaliações nacionais. **Perspectiva (UFSC)**, v. 26, 2008. p. 523-550.

Como referenciar este artigo

BERNADO, Elisângela da Silva; BORDE, Amanda Moreira; CERQUEIRA, Leonardo Meirelles. Gestão escolar e democratização da escola: desafios e possibilidades de uma

construção coletiva. **Revista on line de Política e Gestão Educacional**, Araraquara, v. 22, n. esp.1, p. 31-48, mar., 2018. E-ISSN:1519-9029.

Submetido em: 04/10/2017

Aprovado em: 14/12/2017