

A gestão democrática no ensino: elementos para pensar o gestor escolar

Democratic management in teaching: elements to consider for the school manager

Julia Larissa Borges Barcella Especialista em Gestão Escolar e Coordenação Pedagógica.
<https://orcid.org/0000-0002-9614-568X> Mestranda em Educação.
Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) – Brasil.
juliabarcella@hotmail.com.

RESUMO

Pensar o gestor escolar dentro do contexto da gestão democrática presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 eleva o desafio em refletir a organização do ensino. Este artigo se propôs a apresentar o movimento da gestão democrática presente nas leis supracitadas em três diferentes contextos escolares. Para isto, foram apresentados elementos para a compreensão histórica do tema; se identificou a gestão democrática do ensino nas leis federais; e, por fim, a partir de três pesquisas, tentativas para a realização da gestão democrática em espaços escolares na atualidade. A pesquisa bibliográfica se deteve, sobretudo, nos estudos propostos por Peres (2016), Santos (2013) e Nascimento (2013), que abordam questões referentes ao movimento da gestão democrática em diferentes contextos e os desafios do gestor escolar. As conclusões das pesquisas conduzem a alguns pontos em comum. Ainda que em contextos diferentes, a jovem democracia brasileira e o impacto dela em uma cultura pouco nutrida de participação são questões presentes nas três pesquisas. Soma-se a isso às desigualdades sociais, estas que, por sua vez, seguem atreladas às desigualdades de rendas. Como pensar em práticas para desenvolvimento da gestão democrática quando as necessidades primárias não são atendidas? A pesquisa de Nascimento (2013) alerta para a tendência em se invisibilizar uma prática democrática em contextos de vulnerabilidade social.

Palavras-chave: gestão democrática; gestor escolar; coordenador pedagógico.

ABSTRACT

Consideration of the school manager within the context of democratic management present in the Federal Constitution of 1988 and the Law of Guidelines and Bases of 1996 increases the challenge of reflecting the educational organization. This article aimed to present the democratic management movement present in the aforementioned laws in three different school contexts. For this, elements were pointed out for the historical understanding of the subject; the democratic management of teaching in federal laws was identified; and, finally, based on three scientific research studies, attempts to achieve democratic management in school spaces in current times were presented. The bibliographical research was mainly focused on the studies proposed by Peres (2016), Santos (2013) and Nascimento (2013), which address issues related to the democratic management movement in different contexts and the challenges of the school manager. The conclusions of the scientific research explored lead to some points in common among them. Despite being in different contexts, the challenges of the young Brazilian democracy and its impact on a culture with limited social participation are prevalent in all three surveys. Additionally, social inequalities persist and are closely linked to income disparities. How can we think of practices for developing democratic management when primary needs are not met? Nascimento (2013) also warns against the tendency to make democratic practice invisible in contexts of social vulnerability.

Keywords: democratic management; school manager; pedagogical coordinator.

Recebido em 14/11/2023. Aprovado em 25/11/2023. Avaliado pelo sistema *double blind peer review*. Publicado conforme normas da ABNT.

<https://doi.org/10.22279/navus.v13.1817>

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) prenuncia a gestão democrática no ensino e, a partir da Lei de Diretrizes e Bases n.º 9394 de 1996 (Brasil, 1996), a gestão escolar passa a ser, de fato, compreendida como democrática no cenário educacional brasileiro. Por meio de uma nova concepção de formação humana, a estrutura organizacional da escola sofre alterações e o papel do gestor escolar visto sob outra perspectiva. Nesse contexto, historicamente recente, a compreensão deste profissional dentro do sistema escolar de ensino, este último repleto de singularidades, torna-se fundamental para a implementação da gestão democrática anunciada na Lei de Diretrizes e Bases n.º 9394 de 1996 (LDBEN/1996) (Brasil, 1996).

Estudos no âmbito da gestão escolar, tangenciando o papel do gestor escolar, vêm sendo realizados problematizando a implementação do modelo de gestão democrática. O presente artigo, recorte de uma pesquisa realizada no ano de 2018, apresenta três pesquisas empíricas com focos distintos em frentes necessárias à efetivação da gestão democrática nas escolas, pensando o papel do gestor escolar. Essas, presentes no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), foram selecionadas para aprofundamento a partir do recorte definido, de 2013 a 2016, que se justifica visando pesquisas ocorridas antes e depois da implementação do Plano Nacional de Educação (Brasil, 2014).

Peres (2016) analisa os motivos pelos quais a gestão democrática nos Conselhos Escolares (CE) de Araraquara/SP não se efetiva; Santos (2013) pesquisa as novas atribuições ao Coordenador Pedagógico (CP) para a aplicação da gestão democrática no estado de São Paulo. Nascimento (2013, n.p) indaga “Quais são os desafios dessa escola contemporânea na visão dos gestores?”, e como são enfrentados pelos gestores para oferecer uma educação de qualidade aos seus estudantes, desenvolvendo uma pesquisa em que o foco é o gestor escolar e seus desafios na contemporaneidade.

Pensar o gestor escolar no contexto da gestão democrática presente na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) (Brasil, 1988) e Lei de Diretrizes e Bases n.º 9394 de 1996 (Brasil, 1996) eleva o desafio em pensar a organização do ensino. Na escola os caminhos indicam a ampliação do lugar do gestor escolar e, para tanto, a atuação deste profissional carece de formação própria, para além das licenciaturas basilares de formação inicial, mas, muitas vezes, insuficientes para pensar a administração do ensino escolar. Apropriar-se desse campo dentro da organização escolar exige grande esforço por parte dos profissionais da educação, porém cabe a eles ocupá-lo e não a administradores de outros campos assumirem este papel. Deste modo, o profissional da gestão escolar é peça fundamental nessas reflexões.

2 A BUSCA PELA DEMOCRATIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO

A educação como instrumento de desenvolvimento permeia a sociedade humana nos seus diferentes tempos e de diversas maneiras, sendo uma delas e, talvez, a mais privilegiada, a educação escolarizada (Saviani, 1999). Compreender esta forma de educação é, também, ter a consciência histórica de seus avanços, rupturas e permanências, constituindo-se das necessidades de seu tempo e lugar que, por sua vez, objetiva garantir os passos desejados pela organização social que estrutura a sociedade em cada tempo.

O Brasil vive atualmente em uma sociedade democrática e a conquista - considerada recente historicamente - pelo estado democrático de direito se em um cenário de disputas e entraves com a ordem social anteriormente vigente. As instituições criadas antes, durante e após o estabelecimento da CF/1988 (Brasil, 1988) foram e são diretamente afetadas pelas políticas estabelecidas, ocasionando alterações de conduta, mudanças de propósitos, exclusão e criação de diversos órgãos, entidades, associações que operam em favor da ordem em voga (Santos, 2013).

O modelo de gestão da educação reflete o modelo de gestão da sociedade que o nutre, nesse sentido, Santos (2013) aponta quatro grandes momentos históricos que abriram caminhos para a implementação da gestão democrática no ensino, e todos eles têm ligação direta com o panorama sócio político nacional em que ocorreram.

O primeiro momento é sintetizado pela autora, aquele em que as demandas sociais pela democratização, surgidas ao final dos anos 1970 e ampliadas na década de 1980, marcam o fim do regime militar e a luta pela democratização da sociedade (Santos, 2013). Pouco antes desse momento, ainda no final dos anos 1960 e início dos anos 1970, a educação passou a compor os planos nacionais de desenvolvimento, demanda materializada no Plano Decenal de Desenvolvimento Econômico e Social (1967-1976), que empregava a ela o dever de assegurar

o desenvolvimento da economia. Absorvendo a “ideologia fomentada pelos tecnoburcratas” (Ferreira; Fonseca, 2011, p. 74), o reflexo desta demanda esteve, por exemplo, na obrigatoriedade da educação profissional presente na lei n.º 5692/1971 (Brasil, 1971).

As políticas educacionais deste período, entre os anos de 1960 e 1970, favoreceram a expansão do ensino público, gerando crescimento das universidades federais, contudo, o maior favorecimento foi para a ampliação das instituições privadas de ensino, por meio da abertura de recursos públicos para essa rede de educação. Tais políticas tiveram grandes impactos décadas a frente, como mostra a pesquisa apresentada por Shiroma, Moraes e Evangelista (2004, p. 37) onde, nos anos de 1990, “a rede particular de ensino superior atendia a 66,97% dos alunos, restando à oficial 33,03%”, ou seja, apenas um terço dos estudantes brasileiros que acendiam ao ensino superior ocupavam as instituições da rede pública.

As legislações educacionais implementadas visavam o controle político e ideológico sobre a educação escolar em todos os níveis. Diante deste cenário repressivo e fecundo para as desigualdades sociais, o final da década de 1970 é marcado pelo início dos movimentos pela democratização da sociedade, motivados pela crise econômica agravada com a crise do petróleo e a dívida externa (Shiroma, Moraes e Evangelista, 2004).

A Associação Nacional de Pesquisa em Educação (ANPED) e a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) foram protagonistas no estímulo à mobilização social no início da década de 1980, realizando fóruns científicos e acadêmicos. No ano de 1982 uma nova forma de eleição para governantes se estabeleceu, desapropriando o poder total de decisão do regime militar e centrando na escolha do povo para seu novo representante de Estado. Neste momento houve a conquista de certa autonomia pelos então novos governantes dos estados brasileiros na implementação de novas políticas educacionais, resgatando o Ministério da Educação, a partir de discussões organizadas no Fórum de Secretários Estaduais de Educação, para ser responsável por elaborar soluções às diferentes necessidades educacionais de cada região do país (Ferreira; Fonseca, 2011).

A queda do regime militar no ano de 1985 pode ser considerado o início de novas possibilidades para uma sociedade liberta de amarras repressivas. Santos (2013) pontua, então, o segundo momento na busca pela democracia, sendo àquele em que as iniciativas de reforma do Estado, sobretudo nos anos de 1990, redirecionam as políticas econômicas e sociais, em um corte nitidamente neoliberal.

Santos (2013) pontua que a crescente busca pela democratização possui destaque também na Constituinte, que iniciou em 1987, cujo agente autêntico, a Assembleia Nacional Constituinte autônoma, foi desnaturada pela figura híbrida de um Congresso Constituinte. O Congresso, muitas vezes conservador e por outras populista, fez um acordo político no país, acolhendo muitas das contribuições da comunidade educacional. O fim da ditadura militar ainda era recente, por isso o principal objetivo da Constituição, promulgada em 1988 e válida até os dias atuais, foi de oficializar a democracia brasileira.

Os movimentos pela democratização eram fortes entre os educadores, que lutavam por mudanças na organização e gestão do sistema educacional, defendendo “a gestão democrática da educação não como simples instrumento de eficiência e eficácia, mas como necessidade da democratização da educação em sentido amplo” (Santos, 2013, p. 27), prezando pelo acesso e conclusão do ensino obrigatório com qualidade. A participação e a autonomia também passaram a ser elementos-chave na construção dessa gestão objetivada e, muitas das discussões presentes nesse período foram materializadas em propostas concretas para a futura LDBEN/1996 (Brasil, 1996).

Nos anos de 1990 um movimento mundial ascendente à nova ordem neoliberal ocorrera, e o governo brasileiro relegara um “novo formato à estrutura e à gestão pública por meio da Reforma do Aparelho do Estado” (Ferreira; Fonseca, 2011, p. 78). O Estado, utilizando do discurso de maior autonomia aos setores, retira de si a responsabilidade por diversas questões de cunho social, direcionando-as aos estados e municípios, operando uma descentralização de suas funções para proteger-se contra o enfraquecimento institucional. Santos (2013, 2013) aponta a confusão entre dois conceitos: o Estado autoritário e o Estado centralizado, resultando em um Estado democrático confundido com um Estado descentralizado. Desta feita, o Estado abdicou-se dos problemas por meio da Reforma do Aparelho do Estado.

Neste quadro, a gestão democrática defendida e propagada acabara por ser, em certa medida, distorcida em seu conceito, e o espaço escolar, as secretarias de educação e os setores que trabalhavam em prol ao ensino escolarizado acabam por terem uma autonomia questionável, em que:

[...] se por um lado o governo federal distribui aos estados e municípios a transferência dos encargos educacionais e dá maior autonomia administrativa, pedagógica e financeira às escolas, por outro lado as funções regulatórias e normativas do governo federal são postas na sua atuação

como órgão planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais, levando à interpretação de que a escola possui autonomia, porém dentro de normas impostas pelo governo federal (Santos, 2013, p. 36).

Assim, a descentralização do Estado, cabendo apenas aos interesses da ótica neoliberal de fortalecimento da instituição por meio de uma mudança econômica e geracional, em verdade manteve a centralidade nas decisões mais relevantes, promovendo uma autonomia relativa aos setores sociais.

O terceiro momento elencado por Santos (2013), para a gestão democrática do ensino no Brasil, é demarcado quando o movimento pela descentralização da gestão se “tornou um campo de luta política e ideológica entre seus objetivos democráticos (anos de 1980) e seus objetivos privatistas (anos de 1990)” (Santos, 2013, p. 26). A inspiração das lutas pela democracia que vigoraram nos anos de 1980 divergem, em certa medida, com as demandas neoliberais que culminaram na reforma do Estado, já no decênio posterior, ocasionando um campo cheio de conflitos na concepção e disseminação da gestão democrática do ensino.

Advém deste contexto de reforma do Estado também o quarto - e último, até então - momento dentro do contexto histórico da gestão democrática, onde a gestão da educação adquire a postura de um modelo administrativo gerencial.

A proposta centrava-se na aquisição, pelos agentes escolares, de “atributos gerenciais”, “ferramentas de gestão” e “treinamento em serviço”. Com essa preparação, visava-se capacitar os agentes para o desenvolvimento de produtos e estratégias voltadas à superação dos principais problemas que afetam o “sistema educacional”; o adensamento das intervenções em áreas prioritárias, potencializando os resultados; a montagem de estruturas de suporte local para a implantação das estratégias. As mudanças propostas no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) incidem sobre a estrutura do sistema educativo, sendo prioritariamente movidas por imperativos próprios do mercado, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É a ação orientada para *resultados ou produtos* (Ferreira; Fonseca, 2011, p. 80).

Nesse sentido, ainda que a autonomia advinda das reformas de 1990 tenham possibilitado maior participação popular nas instituições de ensino, como um ato primordial para alimentar a democracia, programas como o Plano de Desenvolvimento da Escola direcionaram e pressionaram a gestão do ensino, adaptando a gestão escolar ao modelo organizacional de mercado adotado pelo Estado. Portanto, a maior participação também pode ser entendida como “parte integrante do processo de responsabilização da sociedade na manutenção e desenvolvimento das atividades escolares”. O que torna essa “duplicidade de sentido” uma questão nevrálgica para que a “gestão democrática do ensino público realmente se efetive” (Silva, 2013, p. 37).

2.1 A gestão democrática nas legislações federais

O levantamento histórico é essencial para a compreensão dos contextos em que se davam os processos. Esses processos culminaram na mobilização por uma gestão democrática dentro da organização social brasileira. Além disso, é importante considerar as disputas e entraves após a promulgação dela. Esse levantamento é um princípio para o ensino, tanto na CF/1988 (Brasil, 1988) quanto na LDBEN/1996 (Brasil, 1996). Essas informações possibilitam um olhar mais lapidado ao que nos dizem as legislações federais.

A nova CF/1988 (Brasil, 1988) demarcou jurídica e institucionalmente o encerramento do período de regime militar no Brasil. Em seu III Capítulo, que leva como título “Da educação, da cultura e do desporto”, o artigo 206º indica o VI princípio elencado como base para a educação, a saber: “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (Brasil, 1988). Assim, a gestão democrática passou a ser “um direito social e subjetivo da cidadania, cabendo às três esferas da federação – União, estados e municípios – a obrigatoriedade da oferta de educação em regime de mútua colaboração” (Santos, 2013, p. 43).

A prescrição em lei de uma gestão democrática no ensino foi considerada um marco para a história das mobilizações sociais que vinham acontecendo em âmbito nacional e internacional. Adrião e Camargo (2012) contribuem ao enfatizarem que não havia registros de outro texto constitucional que, em resposta aos movimentos sociais pela redemocratização, redigisse em lei a gestão democrática do ensino. Esse contexto novo, de ganhos para a conquista da democracia, também criou um cenário de dúvidas e incertezas das possibilidades e limites na prática desta nova gestão.

Buscando legislar um sistema de ensino ao Brasil que tivesse como pressupostos a valorização da autonomia do pensar e da prática pedagógica, a gestão democrática do ensino, seguindo as indicações da CF/1988 (Brasil, 1988), a formação humana e a prática social ligada a prática do trabalho, promulgou-se, então no ano de 1996, a nova LDBEN n.º 9394 (Brasil, 1996). No que tange o orçamento destinado à educação e ao ensino público, algumas alterações ocorreram, sendo os gastos da União e dos estados e municípios destinados em, no mínimo, 18% e 25% de seus orçamentos respectivamente; previu a criação do Plano Nacional de Educação e formalizou uma estrutura organizacional com novas demarcações e denominações as etapas do ensino.

Na LDBEN/1996 a gestão democrática também aparece como princípio para o ensino em seu artigo 3º, inciso VIII, este que aponta uma “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Brasil, 1996). Em outro trecho, as normas para a efetivação da gestão são consideradas:

Art 14º Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 1996).

O trecho acima apresenta o movimento de municipalização do ensino, a partir da possibilidade dos atores que compõem a comunidade escolar e local, juntamente com a elaboração de um Projeto Político Pedagógico, serem protagonistas nas decisões referentes ao ensino de suas escolas. Tal possibilidade expressa a dinâmica de descentralização do Estado, já apresentado no tópico anterior deste trabalho, com a municipalização sendo um importante instrumento da descentralização (Nascimento, 2013).

O artigo 15º mobiliza a gestão democrática, ainda que de modo não explícito, indicando a autonomia pedagógica e de gestão. O trecho diz:

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público (Brasil, 1996).

Democratizar a gestão do ensino pressupõe ampla participação e autonomia na escola, sendo esses dois últimos essenciais para a nova cultura que a lei anseia em propagar nos sistemas de ensino. Porém, cabe sempre ponderar o contexto em que se deu as reformas de Estado, já mobilizados anteriormente, e a autonomia relativa presente nos discursos oficiais.

3 O MOVIMENTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ESPAÇOS ESCOLARES: O GESTOR ESCOLAR COMO AGENTE POSSIBILITADOR

Este capítulo apresentará três pesquisas realizadas na década passada que analisam alguns desafios atrelados a condição da gestão escolar para a implementação de uma gestão democrática na educação brasileira. A partir de Peres (2016), Santos (2013) e Nascimento (2013), algumas reflexões acerca dos instrumentos de efetivação deste modelo de gestão, bem como da figura do gestor escolar, podem ser elaboradas.

A gestão escolar é representada por uma equipe composta pela figura do diretor, do coordenador pedagógico e/ou orientador educacional, e a cada um desses profissionais cabem funções próprias às suas posições, porém todos devem compartilhar dos mesmos princípios no que concerne a conduta da gestão democrática no espaço escolar. Instrumentos concretos de delegações de autonomia e divisão dos poderes decisórios possibilitam a efetivação da participação democrática dos indivíduos na gestão da escola, sendo o processo de construção do Projeto Político Pedagógico, bem como os Conselhos Escolares, instrumentos essenciais.

Peres (2016) realiza uma pesquisa com foco nos Conselhos Escolares (CE), presentes no município de Araraquara, estado de São Paulo, com o objetivo de analisar “os motivos pelos quais a gestão democrática não se realiza em função dos entraves que a comunidade escolar encontra para uma participação efetiva” (Peres, 2016, n.p). Os elementos históricos levantados para contribuir com a análise remontam o período do estabelecimento da jovem democracia brasileira, e os impedimentos a uma cultura participativa, deixados pelo tempo ditatorial. A reflexão advinda desta constatação sinaliza uma das grandes problemáticas da efetivação da gestão democrática, já que o pressuposto essencial para a sua efetivação é a participação.

Os CE, previstos nas legislações, CF/1988 (Brasil, 1988) e LDBEN/1996 (Brasil, 1996), como prática da gestão democrática, no Plano Nacional de Educação (2014 - 2024), como estratégia para se atingir as metas 7 e 19, adentraram o espaço escolar, inicialmente numa forjada alusão à democracia, visto que estavam subordinados ao Estado através da figura do diretor, que era designado pelo poder público a fim de garantir a fiscalização e aplicação de suas determinações (Peres, 2016).

O estado de São Paulo foi o primeiro a estabelecer a lei complementar n.º 444/1985 (Brasil, 1985), que garantiu a participação da comunidade escolar por meio dos CE. E, atualmente, nota-se um esforço por parte do poder público em fomentar a implantação, manutenção e aprimoramento da gestão democrática na escola, “onde os Conselhos Escolares são vistos, pela maioria dos educadores, como um importante instrumento de democratização do espaço escolar” (Peres, 2016, p. 34).

Ainda que algumas redes de ensino e gestores tenham uma compreensão limitadora do que é a dimensão de uma gestão democrática, pontuando apenas as eleições à direção e o CE como os instrumentos únicos que a produzem, é fato que a “institucionalização dos Conselhos Escolares contribui significativamente para um avanço nas políticas públicas” democratizadoras (Peres, 2016, p. 30). Peres (2016) pontua a transformação através do tempo dos CE quando escreve que “no início, eram instrumentos de consulta e fiscalização, cujos membros eram designados pelo poder público, enquanto atualmente, são considerados instrumentos de uma política pública que visa a melhoria do ensino no país” (Peres, 2016, p. 37).

Aos CE incorporou-se o papel de espaços deliberativos, consultivos, normativos e fiscalizadores. Ainda que haja um entendimento das legislações quanto à sua composição, as redes de ensino possuem autonomia para decidir como serão formados. No caso de Araraquara/SP, a composição é paritária, sendo o CE formado por 50% de membros do poder público e 50% de pais, alunos e comunidade escolar (Peres, 2016). Contudo, por exigência da Secretaria de Educação, a figura do diretor deve participar e presidir esse espaço.

Das problemáticas apontadas pela análise de Peres (2016), a mais contundente trata-se da resistência na participação dos pais nos conselhos. Duas são as causas que aparecem em sua análise. Por primeiro trata-se da burocracia empregada aos CE, onde a “participação dos pais é solicitada não para discutir os rumos dos recursos financeiros recebidos, mas para legitimar as propostas de gastos e prestação de contas”, tornando o espaço desmotivador; o segundo movimento problemático, trata-se da hierarquia presente na figura do diretor, agente empossado pelo Estado, e carrega em sua conduta as demandas advindas de órgãos governamentais. No segundo movimento ainda é possível perceber o acultramento da participação democrática e espera da comunidade escolar por um papel totalmente centralizador do diretor. Constata-se, portanto, que “devido à pouca experiência em participação popular, a sociedade ainda deposita sua crença em uma escola tradicional, o que é mais um obstáculo que o líder/gestor tem de trabalhar”.

Contudo, a autora ressalta a importância da figura do diretor na efetivação da gestão democrática nos CE. Peres (2016, p. 44) avalia que quando nomeado pelo poder público para a direção da escola, há o perigo de “ser massa de manobra da política e dos desmandos dos governantes”, quando nomeado por eleição na escola, fica em situação vulnerável, pois precisa se equilibrar “entre forças do poder público, dos pais e funcionários”, no entanto, ao tomar posse do cargo por meio de concurso público, a autora sugere ser essa a forma de ingresso mais eficaz, pois “significa adesão à liderança participativa, coordenadora e, evidentemente, a não-manutenção de um papel autoritário”.

Por fim, a autora ressalta a cultura de centralização do poder nos espaços escolares como sendo um desafio para o gestor assumir um novo papel pautado na mudança para uma conduta que não é esperada; constata a falta de autonomia nos Conselhos de Araraquara/SP condicionados ao poder público e afirma que não basta “somente haver uma legislação que prescreva a democratização, mas deve-se obedecer a uma série de premissas para possibilitar a efetivação de uma gestão educacional democrática” (Peres, 2016, p. 45).

Em seu estudo, Nascimento (2013) questiona quais os desafios do gestor na escola contemporânea e quais as ações pedagógicas que deve promover para garantir uma efetiva educação de qualidade aos concluintes do Ensino Fundamental. A pesquisa, de cunho qualitativo, investiga um grupo de gestores do município de Aparecida de Goiânia/GO.

As considerações da autora vão ao encontro de uma conduta democratizadora dentro do espaço escolar, ponderada a partir da LDBEN/1996 (Brasil, 1996) e, em âmbito municipal, das Leis Ordinárias de n.º 2.553/2005 (Aparecida de Goiânia, 2005), “que cria e implanta o sistema municipal de ensino”, e de n.º 2.861/2009 (Aparecida

de Goiânia, 2009), “que institui as normas para a gestão democrática nas unidades escolares do município, que se justificam por normatizar a prática desses gestores” (Nascimento, 2013, p. 5).

A fragilidade no contexto social ao qual as escolas foco da pesquisa estão inseridas transformam-se no ponto de maior complexidade da pesquisa. A partir da narrativa de 15 gestores escolares, a escrita se desenvolve elencando reflexões e contribuições de alguns teóricos aos pontos abordados pelos pesquisadores.

A violência urbana envolvendo jovens e adolescentes tornam-se foco, quando os gestores pontuam as “incertezas sociais vividas pelos alunos e suas famílias” em uma realidade marcada pela pobreza e “agressividade presentes no contexto familiar e social” das crianças (Nascimento, 2013, p. 74).

As consequências da municipalização do ensino são verificadas nas narrativas dos gestores, a partir do olhar que problematiza a separação da primeira e segunda fases do Ensino Fundamental nas escolas do município de Aparecida de Goiânia/GO. Os relatos possibilitam a reflexão sobre o próprio convívio escolar, ainda que a escola seja o lugar de constantes boas-vindas e despedidas, condicionar uma ruptura precoce dos alunos que ali estão influi diretamente na gestão do espaço.

Ainda que a lei n.º 2.867/2009 (Aparecida de Goiânia, 2009) preveja a criação de CE em cada escola e Centro Municipal de Educação Infantil (CEMEI) do município de Aparecida de Goiânia/GO, Nascimento (2013) constata que pouco foi mencionado sobre o uso desse mecanismo de efetivação da gestão democrática e, segundo a maioria dos gestores, pais e profissionais das escolas não demonstram interesse em sua efetivação. Em contrapartida, a preocupação com a dimensão intraescolar foi grande por parte dos gestores e da Secretaria Municipal de Educação do município. Parafraseando Dourado, Oliveira e Santos (2007, p.22), a “qualidade do ambiente escolar e das instalações também concorre para a definição de condições de oferta de ensino de qualidade” (*apud*, Nascimento, 2013, p. 82).

Nascimento (2013, p. 128) conclui sua pesquisa admitindo um longo caminho que poderia ser percorrido, ao se tratar da gestão democrática no município de Aparecida de Goiânia/GO. Avalia que as “desigualdades nas dimensões intraescolares e extraescolares distanciam uma unidade escolar da outra”, mas, sobretudo, desnuda o distanciamento da participação democrática dentro dos espaços escolares, por meio de gestores comprometidos e dispostos, quando a realidade que atinge a escola necessita de atenção para necessidades primárias ao cotidiano de sua comunidade.

Pensar o papel do coordenador pedagógico (CP) para a manutenção e avanço da gestão democrática nas escolas e, mais especificamente, suas atribuições na rede pública de ensino do estado de São Paulo, são questões abordadas na pesquisa de Santos (2013).

Dentro da gestão democrática as ações pedagógicas devem ser realizadas sempre de modo articulado, portanto, o coordenador pedagógico torna-se um agente articulador, na prática da gestão, pautando seu trabalho em ações coletivas. Este agente é orientado pelas necessidades da realidade escolar e é na troca com os pares e na busca de respostas para suas indagações, que os “CPs vão aprendendo a serem CPs” (Santos, 2013, p. 73). A importância das relações é vital para o lugar desse profissional.

Santos (2013) elenca e discorre acerca da relevância do CP em alguns espaços e ações presentes no ambiente escolar, sendo elas: viabilização e acompanhamento dos órgãos colegiados; formação de professores em serviço nas horas de trabalho pedagógico coletivo; articulação e viabilização do projeto coletivo da escola (PPP); atendimento aos pais e comunidade.

Ao realizar um levantamento histórico da figura do CP no estado de São Paulo, a autora resgata as primeiras indicações desse profissional na década de 1920 com a figura do inspetor pedagógico. As inúmeras mudanças terminológicas que ocorreram – e ainda ocorrem – ao CP durante a história, tiveram os acontecimentos mais sintomáticos no estado de São Paulo com a reformulação do Estatuto do Magistério Paulista, materializado através da lei complementar n.º 201/78 (São Paulo, 1978), que deslocou a posição deste profissional de *função* para *cargo*.

As diversas reformas no ensino no período de redemocratização da educação (1990), no estado de São Paulo, instituíram a obrigatoriedade da presença de CP em todas as instituições escolares, e no ano de 1996 a normatização deste cargo ocorre pela primeira vez no estado. Santos (2013) argumenta que a resolução correspondendo a normatização do cargo, ao passar por diversas alterações ao longo dos anos, distanciou o real caráter das atribuições ao coordenador pedagógico, aproximando-o do encargo de efetivar, dentro da escola, a “política educacional do governo vigente, descaracterizando a natureza do trabalho e levando à ambiguidade do mesmo” (Santos, 2013, p. 95). A autora endossa tal posicionamento ao inferir que a última resolução instituída

pela Secretaria de Estado de Educação de São Paulo, no ano de 2012, aborda implicitamente o CP como sustentador da política imposta pelo Estado, a transmitindo no ambiente escolar.

Ainda que o Programa de Reorganização das Escolas da Rede Pública do estado de São Paulo, criado em 1995, reivindique o atrelamento do CP a coordenação do trabalho coletivo dentro das escolas, as resoluções mais recentes alteram seu caráter, colocando-o como agente “cada vez mais voltado para atuar na área administrativo-burocrática, implantando as reformas educacionais dentro da escola” (Santos, 2013, p. 69).

4 CONCLUSÃO

A educação sempre se estabeleceu em um campo de disputas, sobretudo quando nos referimos à educação escolar. A busca pela gestão democrática é apresentada por Santos (2013) em uma espécie de linha do tempo que tem seus principais acontecimentos entre os anos de 1970 e meados dos anos 1990, possibilitando sobrevoar os principais eventos deste período e a relevância para a estruturação do cenário atual da educação brasileira.

Conscientes de que esta busca é contínua, o período de efervescência e conquistas cruciais para a gestão democrática na escola é abordado por Santos (2013) a partir de quatro momentos explorados no presente trabalho: os movimentos sociais pela democratização; as iniciativas de reforma do Estado, sobretudo nos anos de 1990, que redirecionam as políticas econômicas e sociais, em um corte neoliberal; o movimento pela descentralização da gestão que desencadeia um campo de luta política e ideológica entre os instrumentos democráticos oriundos dos anos de 1980 e àqueles privatistas da década de 1990; e, por fim, a postura de um modelo administrativo gerencial adquirido pela gestão da educação – ação orientada para resultados e produtos.

Após a breve incursão histórica no surgimento da gestão democrática na educação, as duas principais leis federais para a educação são abordadas. A CF/1988 (Brasil, 1988) apresentou um cenário de dúvidas e incertezas das possibilidades e limites na prática do novo modelo de gestão que se anunciava; entretanto, a valorização da autonomia e da *práxis* pedagógica jogaram luzes ao novo caminho a ser percorrido. Promulgada oito anos depois dela, a LDBEN/1996 (Brasil, 1996), que também fundamentou a gestão democrática como princípio para o ensino, abarcou, dentre tantos elementos organizacionais para a educação, a política de descentralização da gestão por meio das estratégias de municipalização da educação; a autonomia e a participação foram exploradas como elementos-chaves para a efetivação deste novo modelo de gestão na educação que se anunciava.

Dando um salto às práticas atuais da gestão democrática no ambiente escolar, as pesquisas de Peres (2016), Santos (2013) e Nascimento (2013) possibilitam refletir acerca dos movimentos da gestão democrática escrita nas leis em três diferentes contextos escolares e alguns desafios para que a mesma se consolide.

Os coordenadores pedagógicos vêm assumindo um papel distante de seu real propósito defendido pela classe de professores e presente nas leis vigentes no estado de São Paulo. Segundo pesquisa de Santos (2013), as novas atribuições a este gestor deturpam seu real propósito. Ao longo dos anos o interesse dos diferentes governos do município em levar à escola demandas da gestão, transformaram o CP em transmissor destes interesses e não mais em mediador e protagonista em dar propósito ao trabalho coletivo dentro da escola.

A pesquisa de Peres (2016) realizada nos CE de escolas pertencentes ao município de Araraquara, estado de São Paulo, pontua os motivos pelos quais a gestão democrática não se realiza em função da resistência por parte da comunidade em construir uma participação efetiva neste espaço. Suas conclusões permeiam o modelo burocrático pouco atraente em que se transformou os CE, onde os assuntos não fomentam a discussão de decisões importantes às escolas, mas sim um mero cumprimento de protocolo para legitimar, por meio deste instrumento, os encaminhamentos de recursos financeiros. Ainda, a hierarquia neste espaço é evidente, com a figura do diretor como presidente, obrigatoriamente esta vinda da Secretaria de Educação do município.

A comunicação do gestor com a comunidade pode sofrer influência considerável dependendo de qual forma ele assumiu o cargo. Peres (2016) afirma que a tendência no estado de São Paulo é deste gestor assumir a direção escolar por meio de concurso público e não mais por indicação.

Nascimento (2013) teve como reflexão os desafios dos gestores atualmente em promover uma educação de qualidade; a pesquisa abrange as escolas de Aparecida de Goiânia/GO como campo. Durante a investigação, a autora deparou-se com contextos de extrema vulnerabilidade social das comunidades onde se localizavam as escolas que pesquisou, constatando que os instrumentos de efetivação da gestão democrática, como os CE, não eram visados pelos professores e, tão pouco, pelos gestores dessas escolas.

Não esquecendo que um ensino de qualidade também está ligado ao ambiente escolar, a autora citada acima explora a realidade nas escolas de Aparecida de Goiânia e que as mesmas requerem de seus gestores maior

atenção para com a dimensão intraescolar, pensando as dependências físicas das instituições e a sua segurança. Os enfrentamentos às decisões do poder público do município que age em desacordo com as reais necessidades da comunidade escolar, bem como os desafios em alimentar um movimento democrático onde não se vê justiça social, são os muros a serem escalados também pelos gestores escolares.

As pesquisas de Peres (2016), Santos (2013) e Nascimento (2013), conduzem a alguns pontos em comum entre elas. Ainda que em contextos diferentes, a jovem democracia brasileira e o seu impacto em uma cultura pouco nutrida de participação são questões presentes nas três investigações. A pouca experiência cultural em nos sentirmos parte relevante em processos decisórios, nos distanciam de uma efetiva participação política e, portanto, de uma consciência política e sua relevância para decisões que atingem ao coletivo e a esfera individual. Reflexos podem ser encontrados nos próprios professores, em traços e vicissitudes de uma educação longe de ser democrática. A reflexão advinda desta constatação, como já dito no presente trabalho, sinaliza uma das grandes problemáticas da efetivação da gestão democrática, já que o pressuposto essencial para a sua efetivação é a participação.

Soma-se a isso as desigualdades sociais, estas que, por sua vez, seguem atreladas às desigualdades de rendas. Segundo Georges (2017, p. 12), o Brasil é “um dos piores países do mundo em matéria de desigualdade de renda”, protagonizando um cenário fecundo para injustiças sociais. A garantia das condições básicas e dignas para se viver, influenciam na qualidade e na vivência da democracia, deste modo, como pensar em práticas para desenvolvimento da gestão democrática quando as necessidades primárias não são atendidas? A pesquisa de Nascimento (2013) alerta para a tendência em se invisibilizar uma prática democrática em contextos de vulnerabilidade social.

Cabe pontuar que atualmente grandes mudanças são vivenciadas no campo educacional com a implementação da *Base Nacional Comum Curricular* (Brasil, 2017). Essa normativa, que teve sua criação em meio a um cenário conflituoso com opiniões diversas acerca de sua real intenção e necessidade, define “o conjunto orgânico e progressivo de aprendizagens essenciais que todos os alunos devem desenvolver ao longo das etapas e modalidades da Educação Básica” (Brasil, 2017, n.p). Sua relevância é tamanha, que a *Base Nacional Comum Curricular* (Brasil, 2017) trouxe alterações e inclusões significativas na LDBEN/1996 (Brasil, 1996).

Em sua redação final define, com uma linguagem de fácil acesso a diversos setores da sociedade, direitos e objetivos de aprendizagens em comum a todos os estudantes, bem como habilidades e competências a se atingir nas diferentes etapas de ensino. Em que pese todas as pertinentes críticas a este documento de ordem normativa, é sabido que sua implementação já está em curso e que currículos irão sofrer alterações significativas em todas as etapas de ensino básico.

Dito isto, vale ressaltar que as mudanças prontamente assumidas na LDBEN/1996 (Brasil, 1996) para incluírem a Base Nacional Comum Curricular (Brasil, 2017) na ordem primeira, deve assumir também o horizonte de possibilidades que tal normativa poderá gerar ao se materializar nas escolas os distintos resultados nas distintas etapas da Educação Básica ao pensarmos em justiça, equidade e possibilidades de ampliação das desigualdades sociais.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. **Princípios e Processos da Gestão Democrática do Ensino**: Implicações Para os Conselhos Escolares. Disponível em: <<http://www.upcme.org.br/site/docs/Rubens%20Carlos.pdf>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

APARECIDA DE GOIÂNIA-GO. **Lei ordinária n.º 2.553**, de 23 de dezembro de 2005. Cria e implanta o Sistema Municipal de Ensino de Aparecida de Goiânia. Aparecida de Goiânia-GO, 2005.

APARECIDA DE GOIÂNIA-GO. **Lei ordinária n.º 2.861**, de 13 de novembro de 2009. Institui normas para a gestão democrática nas unidades escolares e centros municipais de educação infantil de educação do sistema educativo do município de Aparecida de Goiânia e dá outras providências. Aparecida de Goiânia-GO, 2009.

APARECIDA DE GOIÂNIA-GO. **Lei ordinária n.º 2.867**, de 25 de novembro de 2009. Cria o conselho escolar em cada unidade escolar e CEMEIs no município de Aparecida de Goiânia. Aparecida de Goiânia-GO, 2009.

BRASIL. **Lei n. 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. 1972. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5692.htm>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. **Estatuto do Magistério**, de 27 de dezembro de 1985. Lei Complementar n.º 444. 1985.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional n. 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4024.htm>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BRASIL. **Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União. 2014. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

BRASIL. **Base Nacional Comum Curricular (BNCC)**. Educação é a Base. 2017. Disponível em: <<http://basenacionalcomum.mec.gov.br/abase/>>. Acesso em: 08 nov. 2023.

FERREIRA, E. B.; FONSECA, M. O planejamento das políticas educativas no Brasil e seus desafios atuais. **Perspectiva (UFSC)**, v. 29, p. 69-96, 2011.

GEORGES, R. A distância que nos une: um retrato das desigualdades brasileiras. **Relatório da OXFAM Brasil**. Coordenado por Katia Maia. Editoração Brief Comunicação. 2017.

NASCIMENTO, R. D. B. do. **Educação de qualidade e gestão escolar: desafios e perspectivas de atuação do gestor no município de Aparecida de Goiânia – GO**. 2013. 169 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Goiás, Anápolis, 2013.

PERES, A. P. F. **Gestão Democrática e conselhos de escola no município de Araraquara/SP**. 2016. 135 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2016.

SANTOS, I. S. O. dos. **Coordenação Pedagógica e Gestão Democrática: contexto, fundamentos teóricos e propostas de atuação na Rede Pública do Estado de São Paulo**. 2013. 111 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2013.

SÃO PAULO. **Estado do Estatuto do Magistério. Lei Complementar n.º. 201**, de 9 de novembro de 1978. Disponível em <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1978/lei.complementar-201-09.11.1978.html>>. Acesso em: 08 nov. 2023

SAVIANI, D. **A nova Lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M.; EVANGELISTA, O. **Política Educacional**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.