

A GESTÃO ESCOLAR: MATERIALIZAÇÃO DE UMA POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

Marta Clediane Rodrigues Anciutti¹

Resumo: Levando em consideração a importância da gestão democrática para a efetivação e qualidade do ensino nas instituições públicas escolares, o presente artigo tem como objetivo principal apresentar aspectos teóricos relacionados às proposições da política educacional para a democratização da gestão, por meio de um percurso que aborda os marcos legais em consonância com os princípios democráticos. A metodologia utilizada é de caráter analítico e documental. Cabe salientar que este trabalho se insere na discussão sobre as formas de gestão e sua aproximação aos ideais democráticos e se configuram como condição para a qualidade da educação.

Palavras-chave: educação de qualidade - gestão democrática - políticas educacionais

SCHOOL MANAGEMENT: MATERIALIZATION OF A DEMOCRATIC MANAGEMENT POLICY

Abstract: Taking into account the importance of democratic management for the effectiveness and quality of teaching in public school institutions, this article has the main objective to present theoretical aspects related to educational policy proposals for the democratization of management, through a course that addresses the legal frameworks in line with democratic principles. The methodology used is analytical and documentary. It should be noted that this work is part of the discussion about the forms of management and their approximation to democratic ideals and are configured as a condition for the quality of education.

Key words: quality education - democratic management - educational policies

¹Possui graduação em Pedagogia pela Faculdade Estadual de Filosofia, Ciências e Letras de Guarapuava (1992). Especialização em Psicopedagogia Institucional e Clínica. Mestre em Educação pela Universidade Federal do Paraná. Pedagoga da rede estadual de Educação do Paraná e professora colaboradora da UNICENTRO. Residente em Guarapuava - Paraná. E-mail - martanciutti@gmail.com.

INTRODUÇÃO

Este artigo² tem como objetivo principal apresentar o arcabouço teórico no qual assentam-se proposições políticas para o processo de gestão escolar, numa perspectiva democrática, com vistas a se alcançar a tão desejada qualidade na educação. Não se pode negar que, implantar e efetivar uma gestão democrática na escola, buscando, a partir disso, índices de qualidade educacional, ainda é um processo que encontra muitos encaixos, pois, como aponta Paro (2007), na maioria das vezes essa questão não é posta em prática e as ações ficam mais no plano teórico do que no prático.

No entanto, sabe-se que a participação dos envolvidos com a escola é de suma importância para que seja instaurado nesta um ambiente democrático que valorize a diversidade e abra espaços para o debate, o que envolve também a comunidade externa à escola. Dessa forma, a gestão democrática é a de uma administração concreta, um processo participativo e deliberação pública para uma sociedade mais atuante, conhecedora de seus direitos e ciente dos seus deveres, fatores esses que contribuem para o exercício da democracia e para que, efetivamente, se tenha mais qualidade na educação (CURY, 2007).

Quando se fala em exercício da democracia, faz-se necessário compreender melhor o termo democracia no seu sentido mais amplo como um sistema político em que o governo é exercido pelo povo em seu conjunto e não apenas por um homem, uma família, uma classe ou grupo restrito de indivíduos. Na contemporaneidade, as formas mais comuns de governo democrático se materializam por meio da democracia representativa, com processos de delegação de poder, do povo para os governantes, mas, ainda assim, são processos democráticos de governo.

²Este trabalho é um recorte feito de minha dissertação de mestrado intitulada "Da proposição à materialização da Gestão Escolar: Um estudo transversal entre nove casos" que teve como foco principal analisar a temática da gestão escolar democrática nos sistemas estaduais dos Estados de Sergipe (SE), Minas Gerais (MG) e Paraná (PR), bem como nas redes municipais de Aracaju e Ilha das Flores (SE), Belo Horizonte e Cataguases (MG), Marmeleiro e Curitiba (PR), ou seja, nove estudos de caso.

Bobbio (2000) entende ser a democracia algo instrumental, um conjunto de regras e procedimentos para a tomada de decisões coletivas, o que traz subjacente a ampla participação dos interessados como prerrogativa de qualquer cidadão potencialmente empenhado na articulação das demandas e na resolução de necessidades sociais e políticas. Ampliando esse conceito se desvelam os princípios da democracia representativa e da democracia participativa, cunhados por Habermas (2003). Para o estudioso, a democracia participativa define-se a partir dos direitos de todos os cidadãos, de participação política e social aumentando as oportunidades de expor ideias e sentimentos e estimulando as diferenças em vez de puni-las ou segregá-las. Na escola, todos têm direito de opinar, respeitando o olhar de cada um, mas sempre em prol de uma postura participativa e construtiva.

Já a democracia representativa aponta para a necessidade de escolher os que representam a coletividade, que tomam decisões que podem ser, ou não, consideradas representativas dos atores sociais envolvidos. É diversa da democracia participativa, na qual cada um tem condições de participar diretamente do processo decisório. Nos pressupostos da teoria discursiva, Habermas aborda os princípios da democracia e da legitimidade, pela interação verbal, ou seja, a constituição de ações pela participação dos sujeitos, em discussões em que prevalece a ação comunicativa. Segundo ele, os sujeitos são capazes de interagir socialmente e construir uma verdade coletiva por meio da linguagem e, com a comunicação, há possibilidades de emancipação.

Por isso, nada mais oportuno do que a adoção de práticas democráticas participativas no ambiente escolar, por natureza, um lugar da ação comunicativa, tanto do ponto de vista do processo de ensino/aprendizagem quanto da racionalidade, que é baseada no diálogo e favorece a autonomia e a competência comunicativa entre os indivíduos. Nesse sentido, a linguagem e toda forma de comunicação se tornam essenciais para modificar comportamentos no ambiente escolar, além de serem um elo entre os envolvidos no processo garantindo, assim, a democracia nas decisões, por meio de argumentações.

Tendo tais considerações como ponto de partida e visando uma melhor compreensão do tema abordado, o presente artigo é estruturado em duas partes. Na primeira, apresentam-se três

políticas sobre a materialização das formas de gestão democrática e na segunda parte, são apresentadas as considerações finais.

GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Desde meados dos anos 1980, a gestão escolar, especialmente a democrática, é um dos temas que permeiam os debates educacionais brasileiros realizados, sobretudo, pelos movimentos sociais e de educadores organizados em defesa de um projeto de educação pública e de qualidade, no qual se fortalecem os princípios da participação social e da democracia. Conforme Saviani (2006), a organização dos educadores em sindicatos³ e associações acadêmicas, ao longo da década de 70, intensifica-se e torna-se mais ativa na década de 80 em função de diversos fatores, como o processo de redemocratização e o empenho dos profissionais de educação.

Tal movimento estabelece a democratização da sociedade e, aliada a ela, a ampliação das esferas de participação, para romper, definitivamente, com o modelo ditatorial. O processo de redemocratização nacional se transforma em uma referência histórica fundamental para a discussão do conceito de gestão democrática na educação e, nesse bojo, como antítese, o processo de administração escolar. Configura-se a redemocratização⁴ como aprendizado e ação política que inaugura o sentido democrático da prática social da educação, pois o processo democrático é dinâmico e difere do despotismo que é estático (BOBBIO, 1992).

O contexto político da época exigia mudanças e, nesse caso, a ruptura com um modelo de cultura patrimonialista⁵ (MENDONÇA, 2000), pautado numa tradição conservadora, avessa

³ Organizações: Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) e da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior (ANDES).

⁴ Esse processo de mudanças vem de um contexto de mobilização dos diversos segmentos sociais e entidades da sociedade civil, organizados, a partir da década de 1970, em favor de melhores condições de vida e da democratização do país, por meio de lutas e conquistas como a anistia política, eleições diretas, liberdade de organização partidária, nova constituição democrática, entre outras

⁵ [...] o patrimonialismo, como uma forma de organização social baseada no patrimônio, um modelo tradicional de organização da sociedade, inspirada na economia e no poder doméstico baseada na autoridade santificada pela tradição. Na estrutura patrimonial do Estado, o poder político da autoridade é organizado segundo os mesmos princípios do poder doméstico, objetivando a administração patrimonial, a satisfação das necessidades pessoais, de ordem privada, da família do chefe da casa (MENDONÇA, 2000, p. 51).

à democracia e próxima de práticas autoritárias. Os movimentos ocorridos no Brasil, nas décadas de 1980 e 1990, em favor de mudanças em termos de processos educacionais mais democráticos, acontecem em um tempo de efervescência política, econômica e educacional no cenário mundial, com destaque para o papel das políticas neoliberais que, de certa forma, influenciam algumas determinações que se observam nos textos legais. Tais políticas auxiliam na definição de propostas educacionais, sustentadas nos princípios da eficiência e eficácia na educação, pela ótica do mercado.

Os movimentos sociais em favor da educação, à época da reabertura política⁶ no Brasil, almejam uma gestão sustentada, conforme aponta Dourado (2006), na maior participação dos trabalhadores da educação nos debates em relação aos destinos da escola, no fortalecimento dos conselhos escolares, na definição do Projeto Político Pedagógico, na defesa da eleição para diretores de escolas, na autonomia escolar e no aumento do financiamento público para a educação. Assim, os intensos debates acerca da gestão nas escolas incorpora-se nas legislações brasileiras do ensino, ministrado com base nos princípios democráticos.

Em favor de outra forma educacional há a necessidade de criação de mecanismos democráticos, obtidos (ao menos em termos legais) com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esse marco legal configura a educação como direito público subjetivo⁷, princípio fundamental na mudança de postura do Estado brasileiro. Ao fixar a presença mais atuante, consolida como dever jurídico a oferta da educação básica obrigatória e gratuita, conforme estabelece o Artigo 208 da Constituição Federal e o aluno com o direito público subjetivo de exigir o cumprimento da obrigação educacional por parte do poder público, ou seja, a reafirmação de um estado de direito que beneficia os cidadãos.

⁶Pino (2005, p.22) observa que [...] diferentemente do que ocorria, tradicionalmente, nas formulações das legislações educacionais, os processos de elaboração relativos à educação na Constituinte e à nova LDBEN foram oriundos do Legislativo e não do Executivo. Este novo espaço para o campo educacional e setores da sociedade, criado pelo Legislativo, reforçou a mobilização do movimento social na educação em torno da defesa da escola pública, laica e de qualidade

⁷Esses debates ocorreram, principalmente, nas conferências Brasileiras de Educação (CBE) ocorridas nos anos 80 e 90, organizadas pela Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (ANPED), Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES) e a Associação Nacional de Educação (ANDE) e no Fórum Nacional da Educação na Constituinte em defesa do ensino público e gratuito, composto em 1987, por diversas entidades acadêmicas e sindicais.

Dito de outra forma, como direito público do cidadão, não basta conceber a educação como acesso à escola, uma vez que ela está relacionada à cidadania e à dignidade dos indivíduos, como aponta o Artigo 1º da Constituição Federal:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I -a soberania; II -a cidadania; III -a dignidade da pessoa; IV -os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V -o pluralismo político. Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (BRASIL, 1988).

A efetivação e cumprimento do direito à educação precisa ser prioridade na definição das políticas públicas, para a permanência das pessoas na escola que privilegia a qualidade nas suas ações. Para tanto, garante-se a mobilização da sociedade civil organizada, sobretudo a dos segmentos educacionais, pois há que se ter um debate de ideias, advindo da participação popular, para que, por meio dessas ações, sejam influenciados os representantes políticos, nas tomadas de decisões (HABERMAS, 2003).

A Carta Constitucional de 1988 responde, em parte, à pressão de movimentos da sociedade civil, definindo a gratuidade da educação em todos os níveis e modalidades de ensino, atribuindo ao Estado e à família a responsabilidade por sua oferta, reafirmando o caráter público da educação e assegurando várias possibilidades de participação na gestão pública, de maneira geral, e como derivação, na gestão democrática do ensino, foco da pesquisa.

Gestão democrática do ensino na Constituição Federal

A aprovação e promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) garante uma concepção ampla de educação como direito social inalienável e a gestão no ensino público, a cooperação entre os entes federados e a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação. De acordo com a CF, a gestão educacional expressa-se por meio da organização dos sistemas de ensino nas três esferas públicas, das incumbências dos entes federados e da oferta de educação escolar articulada entre as instâncias normativas, deliberativas e executivas do setor educacional (VIEIRA, 2007).

Em relação ao Poder Público, a educação é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Art. 23, V), consoante a do regime de colaboração, entre os sistemas de ensino, previsto no Capítulo III, Da Educação, Da Cultura e Do Desporto, no artigo 211. Voltado para a área da educação, prevê a cooperação entre os entes federados no tocante à educação escolar e pressupõe a descentralização como princípio de, não somente efetivar este direito, mas também garantir a qualidade do ensino e da autonomia das diferentes instâncias de governo.

A Carta Constitucional faz uma escolha pelo regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social como um modelo institucional cooperativo que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões (CURY, 2007, p.121). O documento sinaliza a efetivação do direito por meio da participação social na tomada de decisão e em processos deliberativos, para proporcionar os meios de acesso e de permanência à educação, assegurando a universalização do ensino obrigatório e o padrão mínimo de qualidade.

A Constituição Federal no artigo 205 dispõe:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da Família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL.1988).

O texto legal assegura o direito do cidadão e o dever do estado e da família, em colaboração com a sociedade, e tem como alicerce o processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, dando ênfase à educação para o crescimento dos indivíduos como cidadãos, por meio do exercício da prática democrática. Martins e Souza (2012) ressaltam que, pelo menos no plano normativo, não se dissocia cidadania de democracia. Na fruição deste direito, a garantia da cidadania compreende o verdadeiro sentido da democracia, quando os indivíduos manifestam suas opiniões e participam da vida social, direito consagrado na Constituição.

A democratização da gestão pública encontra-se no texto da CF, quando nela se garante, por exemplo, o princípio da gestão democrática no ensino público, determinando como eixo

fundamental a participação social, em que estado e sociedade se confirmam partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas educacionais.

A Constituição Federal garante os direitos para que a gestão democrática seja efetivada em todos os sistemas de ensino e escolas públicas do país, enfatizados no inciso VI que determina a gestão democrática do ensino público, na forma da lei.

Não resta dúvida sua importância como mecanismo de participação e de formação. É essencial sua incorporação nos ambientes escolares como um dos princípios do ordenamento educacional.

Compreende-se então que:

[...] gestão democrática da educação é hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É indubitável sua importância como fonte de humanização (FERREIRA. 2000 p. 167).

Nota-se assim a necessidade do desenvolvimento dos princípios democráticos que permeiam a gestão educacional e a gestão escolar. A Constituição Federal regulamenta a prática, no entanto, o texto constitucional tem limites em relação à gestão democrática, especialmente porque não define normas para sua efetivação, postergando a execução a uma legislação complementar. A expressão na forma da lei, no final do inciso VI do artigo 206, é muito ampla e vaga quanto à sua regulamentação, remetendo a discussão para os estados e municípios a quem cabe elaborar legislação específica sobre a matéria, visto que os sistemas de ensino são descentralizados e compete aos entes federados estabelecer legislações próprias, considerando o contexto em que estão inseridos.

Apesar de proclamada na Constituição Federal e nas diversas legislações, a implementação da gestão democrática no ensino não é condição suficiente para a garantia da democratização da gestão pública. É necessário que esse mecanismo constitucional seja acompanhado de mudança na cultura política brasileira, para redefinir e alterar as relações entre Estado e sociedade.

Gestão democrática do ensino na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional normatiza e fundamenta a educação brasileira e é discutida desde 1988, ainda antes de promulgada a CF/88. O primeiro anteprojeto de lei é depositado na Comissão de Educação em novembro de 1988 e aprovado, como lei, somente em dezembro de 1996, pela Lei n. 9394, depois de passar por vários embates políticos e sofrer modificações.

As entidades representativas dos educadores, organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, conforme Mendonça (2000), têm papel preponderante na resistência e salvaguarda dos princípios para a educação brasileira e ressalta que a gestão democrática no ensino público, na Constituição de 1988 e nos diferentes projetos de lei e substitutivos, que tramitam no Congresso Nacional até a promulgação final da LDBEN, dá-se, em boa parte, pela influência que as entidades congregadas no Fórum exercem junto aos parlamentares.

A LDBEN reafirma a formulação contida na Constituição Federal de 1988, no que se refere à gestão do ensino público, conforme previsto:

Artigo 3º -O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...] VIII –gestão democrática do ensino público na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino [...]

Mendonça (2000) afirma que o inciso VIII, do artigo 3º da LDBEN amplia o ordenamento constitucional incluindo na gestão democrática os mecanismos criados pela lei e pela legislação a ser elaborada pelos diferentes sistemas de ensino, na condição de órgãos normativos. A LDBEN atribui incumbências aos estabelecimentos de ensino, dispensando maior atenção à gestão escolar e à relação com a comunidade, como determina no artigo 12.

Assim, cabe à escola articular, com a comunidade e as famílias, laços de integração com a sociedade. A gestão dá-se em interação com o outro, portanto implica sempre em muito diálogo, respeitando as peculiaridades e as finalidades da proposta pedagógica que considera,

também, a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a da comunidade escolar e local nos Conselhos Escolares. Indica, ao mesmo tempo, o direito e o dever de garantir a participação dos sujeitos nos sistemas e nas escolas públicas, como está na lei:

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

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

II –participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O artigo 14 acrescenta dois elementos para a gestão democrática, pautados pelos princípios da participação na esfera da escola. Vieira (2007, p. 65) sinaliza que “[...] limitar a gestão democrática à esfera escolar é algo que pode estar previsto na LDBEN, mas que está longe de alcançar as expectativas dos educadores, haja vista que a gestão da escola é apenas um desses espaços de intervenção e exercício da cidadania.”

A democratização da gestão da escola também é afirmada no artigo 15, em que consta:

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

A descentralização das decisões contribui, de maneira significativa, para a autonomia da escola construída a partir de sua identidade e que constitui um aspecto fundamental da gestão democrática. Paro (2001, p.57) concebe que a descentralização do poder se dá na medida em que é possibilitada, cada vez mais, aos destinatários do serviço público, a participação efetiva, por si ou por seus representantes, nas tomadas de decisão.

Vieira (2007, p. 62), ressalta que os graus de autonomia correspondem a diferentes formas de existir da própria instituição, dizem respeito a sua identidade e história, à observância das diretrizes estabelecidas pelo sistema de ensino, bem como da gestão dos recursos financeiros. A necessária coexistência de espaços democráticos e de autonomia permite a reflexão sobre a dimensão ocupada pelos sujeitos na efetivação da gestão democrática. Permite pensar que quanto mais espaço democrático, maior a autonomia, ou vice-versa?

[...] a instituição escolar deve conhecer-se e com isso conhecer os limites das suas potencialidades e a sua capacidade de construir-se autônoma, mas deve fazê-lo com vistas à construção da autonomia do processo educativo. Isto é, à autonomia política ou institucional corresponde, necessariamente no caso da escola, uma autonomia pedagógica (SOUZA, 2003, p. 46).

A dimensão pedagógica da escola é, com efeito, a principal expressão da autonomia, posta em relação com a liberdade de elaborar e executar o Projeto Político Pedagógico, definindo caminhos e rumos para a oferta de ensino/aprendizagem de qualidade. É fundamental instigar a consciência sobre a importância desse mecanismo, junto à comunidade escolar e local, evidenciando a relevância de usufruir da autonomia pelo viés democrático, na confluência e negociação dos rumos da educação.

O mesmo artigo inclui, também, a autonomia de gestão financeira e termina por condicioná-la às normas gerais de direito financeiro público. O dispositivo reafirma o compromisso dos gestores em gerir os recursos destinados à educação e à escola, principalmente na indicação das necessidades materiais, atendendo ao dispositivo legal, previsto no art. 4º, VIII e IX:

[...] atendimento ao educando, no ensino fundamental público, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde e garantindo padrões mínimos de qualidade de ensino, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem.

Vieira (2007) ressalta que há duas dimensões da gestão do ensino público. A gestão educacional situa-se na esfera macro e a gestão escolar localiza-se na esfera micro, entretanto, articulam-se mutuamente. Também afirma que muito pode, precisa e deve ser feito no sentido de aproximar as duas esferas de gestão, mesmo porque sua finalidade tem um caminho comum, assegurar a promoção do ensino e da aprendizagem, desenvolvimento e formação do aluno (LDBEN, Art. 2), viabilizando a educação como direito, conforme determina a CF/88.

Algumas das principais modificações das propostas da Câmara não são efetivadas no texto final da LDBEN/96 que, em sua tessitura, convive com diversas resistências e manobras dos setores conservadores e dos defensores dos setores privatistas. As modificações do texto proposto pela Câmara restringem as atribuições democráticas de articulação com a sociedade,

limitam o CNE à funções meramente normativas e deliberativas e de assessoramento ao MEC, que se torna o formulador de políticas e planos.

Desaparece da proposta o Fórum Nacional de Educação, como instância de consulta e de articulação com a sociedade, que passa para o MEC (PINO, 2005). A lei também abstém as instituições privadas da adequação à gestão democrática. As modificações restringem a dimensão democrática da educação brasileira representando uma perda do processo de construção participativa. Como ressalta Saviani (2006, p. 200) é um caminho livre para apresentação e aprovação de reformas pontuais “[...] safando-se das pressões e quebrando as eventuais resistências”, entretanto, o autor também sinaliza que os limites expressos podem converter-se na abertura de novas perspectivas para a educação brasileira.

Na próxima seção, apresenta-se o Plano Nacional da Educação (PNE), instrumento com finalidade de construir políticas e programas voltados à melhoria da educação. O documento, determinado pelos dispositivos legais da CF/88 e pela LDBEN/96, destaca-se uma das diretrizes do plano, a gestão democrática na educação, em vigor no PNE (2014-2024), o segundo PNE, aprovado por lei.

Gestão democrática no Plano Nacional de Educação

A aprovação do Plano Nacional da Educação tem ampla significação, pois revela a assunção de proposta com um processo democrático de discussão envolvendo, de forma inédita, a participação governamental em conjunto com a sociedade civil organizada na luta pela educação, em fazer valer as disposições legais para elaboração e aprovação do PNE, que se torna lei. O entendimento da educação como bem público e direito social é a base para o movimento de reafirmação da esfera pública no campo educacional, assumida pelo PNE, como um instrumento de planejamento que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas do setor.

O segundo PNE foi sancionado pela Lei n. 13.005/2014, para vigorar entre os anos 2014 e 2024, e reafirma os amplos debates em torno dos objetivos e metas em todos os níveis e modalidades de ensino, a serem executados nos próximos dez anos. O PNE, aprovado por lei, é uma vitória da sociedade brasileira pela definição dada na meta sobre financiamento, que

garante as outras metas, por adotar dois importantes aspectos: o investimento em educação, legitimando o aumento do PIB para 10% e a adoção do custo-aluno-qualidade inicial (CAQi) e do custo-aluno-qualidade (CAQ), com complementação da União (BRASIL, 2014, Meta 20).

O estabelecimento de custo aluno qualidade inicial implica em gastar mais em educação, entretanto, mais que formular metas é pensar em como viabilizá-las. Dourado (2011, p. 4) aponta que é uma questão política tornar o plano o instrumento de alinhamento da política educacional. O plano é uma bússola que dá diretriz, para tanto é “[...] necessário que tenhamos clareza da forma como as temáticas aprovadas serão efetivadas, tanto no âmbito do financiamento quanto da gestão”.

A proposta prevê que os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios sejam formulados para assegurar a consignação de dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PNE e com os respectivos planos de educação, a fim de viabilizar sua plena execução (Art. 10).

Pela natureza do planejamento do setor educacional, o plano apresenta desafios e perspectivas de avanço para a educação brasileira, principalmente nas diretrizes da universalização e ampliação do acesso, na garantia da equidade no acesso à educação e qualidade educacional e nas diretrizes como a superação das desigualdades educacionais, valorização dos profissionais da educação e promoção do princípio da gestão democrática da educação pública. Na diretriz do PNE sobre gestão democrática, no que tange à promoção do princípio da gestão democrática, todos os Estados, o Distrito Federal e os Municípios,

deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (Art. 9º).

A norma traz um ordenamento legal que direciona a organização do ensino, com vista à gestão democrática dos sistemas e unidades de ensino, com a inserção de legislações específicas em cada estado e município. A gestão democrática, preceito constitucional, não se restringe à escola. Ela se refere a todos os níveis e modalidades de ensino, impregna todos os sistemas e

redes de ensino. Entretanto, a meta 19 explicita as ações, assegurando a gestão democrática somente no âmbito escolar, dando ênfase ao provimento de diretor. Lê-se:

Assegurar condições, no prazo de 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 meta está vinculada a uma forma meritocrática para o provimento de diretor, o que leva à reflexão sobre a operacionalização do que propõem as estratégias na meta 19 do PNE, a nomeação dos diretores de escola por meio de aplicação de prova nacional específica, critérios técnicos de mérito e desempenho, participação da comunidade escolar a fim de subsidiar a definição do provimento dos cargos.

As questões indicam que a utilização de critério técnico de mérito ou indicação política não se configuram como a forma mais democrática do provimento ao cargo de diretor. O plano estabelece que a melhor forma de provimento é pela combinação de seleção e eleição. Ainda, que o provimento seja por seleção, é seguido por eleição. Fica como ponto de reflexão que, no caso dessa sistemática não funcionar a contento, corre-se o risco de voltar à indicação política, prevalecendo o fisiologismo e o clientelismo, desconsiderando o respeito à diversidade (PNE, Art. 2º, X), e o princípio da LDBEN que é a descentralização.

Gouveia e Souza (2010, p. 800) apontam o debate como assunto polêmico, dado o reconhecimento de que o tema implica definir se a direção escolar é um cargo público ou uma função pública. Se entendida como cargo (de carreira), a Constituição Federal não permite outra forma de provimento que não o concurso público e com relação à eleição (escolha da comunidade), há os processos de inconstitucionalidade arguida contra as legislações que regulamentam procedimentos de eleições para direção escolar.

Adicionado a esse aspecto, para a gestão democrática ser efetiva é necessário contar com a participação das pessoas envolvidas nas decisões colegiadas, daí a importância de se pensar na melhor forma de provimento do cargo de diretor, haja vista que a democratização do ensino é um dos princípios para garantir a cidadania, “[...] possibilitando a superação do modelo monocrático de direção escolar.” (PARO, 2007, p. 115).

A participação social, é fundamental para o controle, a fiscalização, o acompanhamento e a implementação das políticas públicas pelo exercício do diálogo e pela relação mais significativa entre os governos e a sociedade. Como afirma Gadotti (2014), a participação social, não é só um instrumento de gestão, ela aprimora a democracia e qualifica e legitima as políticas públicas.

A estratégia sobre o projeto político-pedagógico amplia o ordenamento legal da LDBEN/96, incluindo alunos e familiares na formulação do documento e na avaliação de docentes e gestores escolares. O expediente sobre o colegiado e a redução de ação deste como órgão fiscalizador na gestão escolar, de certa forma limita a ação política e pedagógica recebendo apenas a ação fiscalizadora e não consultiva e deliberativa nas ações da escola. O conjunto de estratégias prevê proposições mais procedimentais para gestão na escola, estabelecidas na estratégias 19.4, 19.5, 19.6 e 19.7 do PNE.

Para Dourado (2011, p. 4) um ponto importante é a necessidade de todos assumirem o compromisso com a implementação das diretrizes definidas no plano. Para isso, é útil constituir sistemas de acompanhamento, sob pena de ser desconsiderado elemento norteador da política educacional, nos próximos anos. No que tange à gestão dos sistemas, apenas duas estratégias ampliam a esfera da gestão democrática, além do âmbito da escola, ao estimular a constituição dos conselhos municipais e de fóruns permanentes de educação, com o intuito de coordenar as conferências, encarregando-os do acompanhamento da execução do PNE e dos planos de educação estadual e municipal, conforme prescrito nas estratégias 19.2 e 19.3.

É essencial o fortalecimento de organismos estáveis que ampliem a participação da sociedade civil e do Estado, como fóruns, conferências, conselhos estaduais e municipais, conselhos escolares, dentre outros. No entanto, não basta estimular a constituição de espaços de participação e de controle social das políticas públicas de educação, há que favorecer, também, condições de participação que sejam incorporadas ao funcionamento regular do sistema de ensino.

A sociedade civil participa sempre que convocada. No entanto, é necessária sua participação efetiva, não somente em acontecimentos isolados, visto que, para a participação ser qualificada, precisa ser precedida pelo entendimento, ter clareza sobre a forma como as

temáticas aprovadas são efetivadas, “[...] pode-se dizer que a participação tem uma dimensão pedagógica (formar para o exercício da cidadania ativa) e uma função política (intervir na tomada de decisões políticas). E que essa se faz democrática participando (GADOTTI. 2014, p.4).

Gouveia e Souza (2010) afirmam que o tema do controle social reflete tanto as preocupações com a responsabilização dos gestores públicos com relação ao cumprimento da legislação, quanto à necessidade de democratização dos espaços sociais. Aos atores cabe ser mais participativos do que representativos. A democracia participativa tem ainda muito que caminhar para conquistar o mesmo espaço da democracia representativa. As organizações e movimentos sociais são imprescindíveis para a sustentação da democracia participativa, tanto na dimensão social quanto na política.

Dessa forma, o processo de gestão democrática estrutura-se no diálogo, forma superior de encontro das pessoas para a solução dos conflitos. Essa afirmativa salienta-se na analogia com o pensamento de Habermas (1987) ao pontuar que o homem coloca sentido em suas ações, comunica sentimentos, posições, desejos, metas, percepções, etc., por meio da linguagem. É pelo diálogo que o homem se torna sujeito de suas ações.

Depreende-se que, pensar a educação implica considerar os diferentes atores, compreendendo a articulação entre a sociedade civil e política, por meio da efetivação de uma política nacional que objetiva a educação como direito. Ao tratar de participação e articulação na gestão escolar, considera-se a forma como é direcionada nas políticas públicas, assumindo um caráter mais ou menos democrático, a depender dos conceitos e fundamentos que as embasam. A próxima seção explora essa temática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A apresentação do arcabouço pretendeu indicar as diversas representações e interpretações de gestão democrática existentes no funcionamento dos sistemas, analisando-as à luz dos apontamentos dos teóricos e dos marcos legais estudados. A partir disso, pode-se notar que a gestão escolar é uma realidade social e política que permeia o processo de escolha do diretor escolar, a constituição e organização dos conselhos escolares, bem como a construção do

Projeto Político Pedagógico, que dão materialidade à norma constitucional da gestão democrática. Entretanto, o que se percebe é que os mecanismos relacionados às condições do exercício democrático participativo precisam ser mais estáveis, legitimando a ação social e política no fortalecimento da educação.

Assim, ao alcançar o objetivo principal do presente artigo, que era apresentar o arcabouço teórico no qual assentam-se proposições políticas para o processo de gestão escolar numa perspectiva democrática e visando alcançar a qualidade na educação, pode-se afirmar que atitudes dialógicas são necessárias para que haja a efetivação da gestão democrática na escola. Para isso, é preciso abrir espaços e tempos que permitam que a interação e o diálogo ocorram em torno dos interesses educativos e de ações pautadas pela qualidade do fazer educacional.

Da mesma forma, depreende-se que a gestão democrática do ensino caracteriza-se em seus aspectos históricos, desde a Constituição Federal de 1988, como uma conquista a ser definida e como um princípio a ser adotado. No entanto, ainda são visíveis limitações nos documentos legais apresentados e a gestão democrática dos sistemas educacionais precisa ultrapassar as instituições escolares prevendo assim, novas relações de poder entre estado, sistemas de ensino e comunidade escolar. Além disso, nota-se a imprescindibilidade de efetivação dos mecanismos que tornem a gestão, no espaço escolar, democrática e legítima.

O cumprimento do princípio democrático na gestão escolar é um caminho, um instrumento para a consolidação da qualidade educacional. Nessa perspectiva, concebe-se a gestão escolar como um processo democrático, pois envolve aprendizado e exercício político, que extrapola a prática educativa, ou melhor, por meio dela criam-se mecanismos que levam à superação da cultura autoritária e centralizadora.

REFERENCIAS

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. rev. ampl. São Paulo: Paz e Terra, 2000. Disponível em: <https://onedrive.live.com/view.aspx?cid=94C074DDA4D0BFED&resid=94C074DDA4D0BFED%212383&app=WordPdf>. Acesso em: 04 set. 2016.

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

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição Federal. **Lex**. São Paulo: 1988.

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: DF. Congresso Nacional, 1996.

_____. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**: Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados. Câmara, 2014.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A gestão democrática na escola e o direito à educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. -v.23, n.3, p. 483-495, set./dez. 2007. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19144/11145>. Acesso em: 15 jul. 2016.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de; SANTOS, C. A. **A Qualidade da educação**: conceitos e definições. Série Documental: textos para discussão. Brasília, DF, v.24, n.22, p. 5-34, 2006.

_____. (org.). **Plano Nacional da educação (2011 –2020) avaliação e perspectivas**. Goiânia: UFG, Autêntica, 2011.

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. Acesso em: 15 jun. 2016.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Efetividade da política para o ensino fundamental em municípios brasileiros. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, v. 43, n. 150, dez. 2010 . Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742013000300006&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 18 jan. 2016.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, Vol I e II.

_____. **Teoria de la acción comunicativa I** - Racionalidad de la acción y racionalización social. Madri: Taurus, 1987.

MARTINS, Angela Maria; SOUZA, Sandra Zákia. **A produção científica sobre avaliação educacional e gestão de sistemas e de escolas: o campo da questão entre 2000 e 2008. Ensaio: avaliação de políticas públicas educacionais.** Rio de Janeiro, v. 20, n. 74 p. 9-26, jan./jun. 2016.

MENDONÇA, Erasto. **A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira.** Campinas: Unicamp, 2000.

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

_____. **Escritos sobre educação.** São Paulo: Xamã. 2001.

PINO, Ivany. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação: a ruptura do espaço social e a organização da educação nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (org.). **LDBEN interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação –LDB: trajetória, limite e perspectivas.** Campinas: Autores Associados, 1997; 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Reformas educacionais: descentralização, gestão e autonomia escolar. **Educar em revista.** Curitiba, n. 22, p. 17-49, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. Política (s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,** v. 23, n.1, p. 53-69, jan./abr. 2007.