

A gestão democrática no contexto das políticas para a escola pública no Brasil: dificuldades e possibilidades

SOUZA, Mariana Alves Onça de¹

2344587

RESUMO

Este artigo aborda a participação da comunidade escolar na gestão da escola pública no Brasil, analisando a influência das políticas públicas para educação derivadas da Conferência Mundial sobre Educação para Todos, em Jomtien, na Tailândia, em 1990 e das políticas voltadas à democratização do poder público na gestão escolar. Com base em pesquisa bibliográfica, argumenta que, apesar da reconhecida importância da participação da comunidade escolar na gestão, as políticas públicas para educação adotadas imprimem um controle externo que fere a autonomia das escolas e promovem um empobrecimento do currículo e da formação dos estudantes e professores das escolas públicas, recriando a dualidade do ensino (escola básica para os pobres e do conhecimento para os ricos) e dificultando o pleno exercício da cidadania, tanto na construção e acompanhamento do Projeto Político Pedagógico, como fora da escola. Em contraponto, apresenta autores que apontam a gestão democrática como fator central para superar o controle externo e ampliar a autonomia e participação, enriquecendo a formação dos estudantes e o envolvimento da comunidade escolar, proporcionando a formação de cidadãos aptos a atuar na transformação social.

Palavras-chave

Gestão escolar democrática. Participação. Políticas para a escola pública. Educação emancipatória.

¹ Aluna do curso de Segunda Licenciatura em Pedagogia do Centro Universitário Internacional UNINTER. Artigo apresentado como Trabalho de Conclusão de Curso. 2º semestre de 2018.

INTRODUÇÃO

O estágio em gestão escolar realizado durante o curso de pedagogia permitiu analisar alguns desafios do trabalho do pedagogo, principalmente no que se refere ao envolvimento da equipe escolar e da comunidade na gestão democrática.

Na escola estudada nesse estágio², percebeu-se que existia, no Projeto Político Pedagógico (PPP), valorização dessa proposta de gestão, mas outros documentos acessados apontavam para dificuldades em concretizar a gestão democrática, principalmente no que se referia aos aspectos pedagógicos. Da análise das atas das reuniões da Associação de Pais e Mestres (APM) e do Conselho de Escola, ficou evidente que a participação da comunidade escolar era pouco representativa e restrita a questões administrativas de destinação de verbas e equipamentos, não havendo debate sobre os objetivos pedagógicos da escola, sobre o currículo e sobre as estratégias para alcançar esses objetivos.

Nas conversas com a equipe pedagógica da escola durante o estágio, ficou claro que entendiam a participação das famílias na vida escolar dos filhos como fundamental para o bom desempenho dos alunos, mas não havia metodologia desenvolvida para permitir a participação das famílias e da comunidade nas atividades da escola, para colaborar diretamente com o bom desempenho da instituição em termos pedagógicos. No PPP, o resultado do Sistema de Avaliação de Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saresp) aparecia como base para o trabalho docente, que era limitado também por um sistema de ensino apostilado fornecido pelo Estado de São Paulo, deixando pouco espaço para que a equipe baseasse seu trabalho em uma análise mais qualitativa e nas demandas observadas em sua própria realidade. Dessas observações, concluiu-se que a gestão democrática era valorizada no PPP, mas não se concretizava a contento na prática, com a equipe escolar submetida às cobranças externas (Saresp), materiais didáticos prontos e espaços de participação subutilizados.

² EEF Professor Veiga Júnior em Iguape-SP, que atende as séries finais do Ensino fundamental e Educação de Jovens e Adultos - EJA

Dessa forma, entendendo que a participação é fundamental na concretização da democracia, a questão que se coloca é: quais as dificuldades e possibilidades em relação à gestão democrática nas escolas públicas?

Neste artigo buscou-se compreender as relações entre as políticas públicas de educação e as possibilidades de exercer verdadeiramente a gestão escolar democrática nas escolas públicas brasileiras, analisando como as avaliações externas classificatórias e as políticas públicas de universalização do acesso interferem na autonomia necessária à gestão democrática e nos objetivos da escola pública; buscou-se compreender também qual é o papel da gestão democrática para promoção da autonomia e de uma educação emancipadora.

Essa análise é importante pois a gestão democrática na escola pública aparece como diretriz na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) e faz parte de uma série de normas que vêm sendo estabelecidas nos últimos anos no Brasil, no sentido de tornar mais transparente e democrática a gestão da coisa pública. Há experiências que mostram que a gestão democrática é fator central no caminho para um processo educativo emancipador do indivíduo e da coletividade, mas ainda há muitas dificuldades em sua implementação, seja de natureza cultural (afinal nossa democracia é muito recente e nosso passado escravocrata, patrimonialista e repressor ainda está muito presente nas relações sociais), seja pelas políticas públicas adotadas, ou ainda pelo que se potencializa do cruzamento desses fatores.

Através de pesquisa bibliográfica, procurou-se evidenciar a importância da participação da comunidade (pais, alunos, docentes, funcionários, sociedade) na gestão escolar³, analisar as dificuldades que as políticas públicas de educação adotadas trazem para uma gestão mais autônoma da escola e como a gestão democrática, embora afetada por essas políticas, pode, ao mesmo tempo, ser um dos principais mecanismos de retomada de uma educação plena de sentido, rica em conhecimento e emancipadora.

³ Toma-se aqui o conceito de gestão como "mediação para a realização de fins" adotado por Paro (2010, p.765), que, aplicado à gestão escolar "[...] não se restringe às atividades-meio, porém perpassa todo o processo de busca de objetivos. Isso significa que não apenas a direção, serviços de secretaria e demais atividades que dão subsídios e sustentação à atividade pedagógica da escola são de natureza administrativa, mas também a atividade pedagógica em si – pois a busca de fins não se restringe às atividades-meio, mas continua, de forma ainda mais intensa, nas atividades-fim (aquelas que envolvem diretamente o processo de ensino-aprendizado)."

Metologia

Procurando responder à questão proposta – sobre as dificuldades e possibilidades de exercer a gestão democrática – foi feita pesquisa bibliográfica junto aos arquivos on-line das principais revistas de educação brasileiras, além de artigos em outros sites e em livros sobre o tema.

Inicialmente, buscava-se textos que tratassem das dificuldades dos gestores das escolas em fazer funcionar os espaços de participação (Conselho, APM, ATPC). Ao longo da pesquisa, encontrou-se diversos artigos que tratavam sobre o funcionamento desses espaços, que eram mais ou menos ativos e eficientes, conforme a visão de educação, motivação e as possibilidades das equipes pedagógicas.

No entanto, mais do que a responsabilidade de gestores e docentes e mais do que a questão de uma tradição cultural de pouca abertura e de uma escola ainda muito baseada, na prática, em uma tradição positivista, as leituras foram evidenciando que havia questões estruturais que dificultavam o exercício da gestão democrática, em textos que ampliavam a análise para uma crítica às políticas públicas de educação em vigor desde a década de 1990.

Dessa forma, nas considerações a seguir, buscou-se demonstrar a importância dos processos democráticos de participação e que as políticas públicas de educação implementadas no Brasil nas últimas décadas tiveram papel central no empobrecimento dos objetivos da escola pública e na autonomia da gestão escolar, impactando na realização da gestão democrática, para, em seguida, apontar como a participação da comunidade escolar na definição do PPP pode ter papel central no resgate dessa autonomia⁴ e de uma escola mais rica de sentido e de conhecimento. Para essas análises, foram abordados principalmente artigos de José Carlos Libâneo, Ana Maria Saul e Geisa do S.C.V. Mendes *et al.*

⁴ Nesse aspecto, adotaremos o conceito de autonomia de Pacheco (2014, p. 116) que propõe “uma concepção democratizante de autonomia geradora de modalidades de intervenção formativas distintas da participação formal de professores em ações condicionadas pela instrumentalidade e a racionalidade técnica”, nas quais tenham atuação como sujeitos de sua própria formação.

A importância da participação

Os processos democráticos serão mais legítimos quanto maior for a participação da comunidade envolvida em sua construção. Esse envolvimento legitima o processo de gestão pública pois possibilita que as demandas reais da comunidade sejam levadas em conta nos processos decisórios e que as ações possam ser acompanhadas, avaliadas e redirecionadas no exercício da cidadania crítica, sendo um mecanismo fundamental para a democratização do poder público e para o fortalecimento de uma cidadania ativa (SOUZA; PIRES, 2018; JACOBI, 2000)

Jacobi (2000, p.14) ressalta que, desde a década de 90,

[...] a participação, em suas diversas dimensões, vem sendo amparada e institucionalizada na América Latina dentro dos marcos das democracias representativas. A participação popular se transforma no referencial de ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares a espaços antes não ocupados, dentro de uma perspectiva de desenvolvimento da Sociedade Civil, e de fortalecimento dos mecanismos democráticos.

De acordo com esse autor, a participação está vinculada a processos de descentralização do poder público e de democratização efetiva das decisões, além de proporcionar o fortalecimento da cidadania, no decorrer de sua prática (JACOBI, 2000).

Especificamente no campo da educação, a participação está prevista no artigo 206, inciso VI da Constituição Brasileira (CF) de 1988, que prevê “gestão democrática na forma da lei” (CF, 1988, *apud* SOUZA; PIRES, 2018, p.69), que se concretiza com a LDB lei 9.394/1994, em seus artigos 14 e 15 e, mais recentemente, no Plano Nacional de Educação (PNE), lei 13.005/14, nas metas 7 e 19, além dos artigos 2º, 6º e 9º.

A participação também está prevista no parágrafo único do Capítulo IV do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) que diz que “é direito dos pais ou responsável ter ciência do processo pedagógico, bem como participar da definição das propostas educacionais” (BRASIL, 1990 *apud* SILVA; COUTINHO, 2009 p.96).

Essa participação da comunidade escolar por meio dos colegiados e dos espaços de planejamento (Aula de Trabalho Pedagógico Coletivo - ATPC e outros) é importante para a práxis pedagógica. De acordo com Pacheco (2014, p. 31) as

propostas educativas e seus valores e desigualdades subjacentes “[...] somente poderão ser problematizados no confronto com interlocutores tradicionalmente marginais ao processo de formação de professores: os alunos, a família, outros agentes educativos”.

Considerando o que esse autor coloca, a abertura da escola à participação não pode se limitar a algo protocolar para aprovar a destinação de recursos ou decidir aspectos burocráticos. É na efetiva participação da comunidade escolar que os professores poderão pensar e repensar sua prática pedagógica, tornando-a significativa para seus alunos, de acordo com sua realidade⁵. Nas palavras de Bartnik (2012, p. 97),

[...] a participação adquire maior relevância e se configura na forma mais adequada de construir uma gestão democrática:

- primeiro, por possibilitar o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisão, organização e funcionamento do trabalho pedagógico e administrativo;
- segundo, porque o fato de todos participarem do planejamento, reflexão e execução das práticas de gestão amplia o conhecimento acerca dos objetivos, aprofunda a compreensão das funções e metas da escola e, conseqüentemente, amplia o grau de interação entre equipe diretiva e pedagógica, docentes e discentes, pais e comunidade.

A autora cita Libâneo, Oliveira e Toschi para relacionar o conceito de participação ao de autonomia. Para os autores “o conceito de participação fundamenta-se no princípio da autonomia, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução da própria vida [...]” (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2003, p. 328 *apud* BARTNICK, 2012, p. 97)

As dificuldades para a concretização da gestão democrática

⁵ Nessa perspectiva, o conceito de Gestão democrática será entendido não apenas de acordo com os princípios definidos nos artigos 14 e 15 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei nº 9,394/1996, que preveem “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” e “[...] autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.”, mas também “como um processo político no qual as pessoas que atuam na/sobre a escola/educação identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola/sistema na busca da solução daqueles problemas.” (SOUZA, 2009a, p. 125-126 *apud* SOUZA; PIRES, 2018, p. 68).

Apesar de a participação ser incentivada através das leis, deve-se levar em conta que "ela não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico de construção coletiva" (ARAUJO; LARA; SOUZA, 2009, p. 46), o que torna necessário que haja mecanismos institucionais para viabilizar e incentivar as práticas participativas dentro das escolas. E, nesse sentido, há algumas dificuldades para que a gestão democrática se efetive, que incluem aspectos socioculturais, mas, principalmente, relacionadas às políticas públicas implementadas nas últimas décadas.

Jacobi (2000, p. 14), faz uma reflexão sobre a tradição política Latino Americana para compreender porque as propostas participativas, apesar de progressivamente amparadas por legislação, ficam mais no campo da retórica do que da prática (com algumas exceções que assumem uma "radicalidade democrática"). De acordo, com o autor, apesar de não serem fatores impeditivos para o surgimento de formas de participação que nascem dos movimentos populares, as tradições "estatistas, centralizadoras, patrimonialistas e, portanto, (marcadas) por padrões de relação clientelistas e meritocráticas", interferem nas ações de democratização do aparelho estatal, "notadamente quanto à sua publicização".

Apesar dessa tradição política e cultural ser fator importante a se considerar na reflexão sobre as dificuldades em se praticar a gestão democrática nas escolas públicas, ela se relaciona com um fator ainda mais relevante que são as políticas do Banco Mundial para os países em desenvolvimento, que vêm influenciando as políticas públicas em educação no Brasil e em vários outros países.

Libâneo (2012, p. 15) defende que as políticas públicas de educação que vêm sendo aplicadas no Brasil nos últimos 28 anos⁶, derivadas da *Conferência Mundial sobre Educação para Todos*, realizada em Jomtiem⁷, na Tailândia em 1990 e das demais conferências patrocinadas pelo Banco Mundial que ocorreram nos anos

⁶ Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003) no Governo Itamar Franco, cujas diretrizes de universalização do acesso escolar, descentralização da gestão, estabelecimento de parâmetros curriculares nacionais, ensino à distância, sistema nacional de avaliação se mantiveram nos Governos de FHC (1995-98; 1999-02) e Lula (2003-06; 2007-10) (LIBÊNEO, 2012, p. 15).

⁷ Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtiem, na Tailândia, em 1990, que estabelece um "plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem".

seguintes⁸, resultaram em uma escola pública focada no acesso universal e na aplicação de um conteúdo mínimo, tendo como premissa a **educação como necessidade básica**, conforme a visão economicista do Banco Mundial.

O autor aponta que essa escola, baseada em princípios humanitários de “acolhimento social” e respeito às diferenças culturais e sociais, aparentemente mais justa e inclusiva e menos “livresca” e reprovadora, explicitaria

tendências polarizadas, indicando o dualismo da escola brasileira em que, num extremo, estaria a escola assentada no conhecimento, na aprendizagem e nas tecnologias, voltada aos filhos dos ricos, e, em outro, a escola do acolhimento social, voltada aos pobres e dedicada, primordialmente, a missões sociais de assistência e apoio às crianças. (LIBÂNEO, 2012, p.16)

Libâneo frisa que essas políticas fazem parte de um pacote maior de políticas sociais do Banco Mundial adotadas por países em desenvolvimento que visam o atendimento mínimo às necessidades básicas e que, em educação têm os seguintes traços fundamentais:

a) reducionismo economicista, ou seja, definição de políticas e estratégias baseadas na análise econômica; b) o desenvolvimento socioeconômico necessita da redução da pobreza no mundo, por meio da prestação de serviços básicos aos pobres (saúde, educação, segurança, etc.) como condição para torná-los mais aptos a participar desse desenvolvimento; c) a educação escolar reduz-se a objetivos de aprendizagem observáveis, mediante formulação de padrões de rendimento (expressos em competências) com critérios de avaliação em escala; d) flexibilização no planejamento e na execução para os sistemas de ensino, mas centralização das formas de aplicação das avaliações (**cujos resultados acabam por transformarem-se em mecanismos de controle do trabalho das escolas e dos professores**). (LIBÂNEO, 2012, p.19) (grifo nosso)

O autor ressalta que, com esse enfoque, a educação fica desprovida de seu “caráter de acontecimento cultural, em que intervêm o pensamento, a linguagem, a inteligência, os saberes [...] reduzindo seu papel à aquisição de competências de aprendizagem” (Boom, 2004 *apud* Libâneo 2012). Segundo o autor, com a redução dos objetivos de aprendizagem temos um:

novo papel do professor, ou seja, da mesma forma que, para os alunos, oferece-se um kit de habilidades para sobrevivência, oferece-se ao professor um kit de sobrevivência docente (treinamento em métodos e técnicas, uso de livro didático, formação pela EaD). A posição do Banco Mundial é pela formação aligeirada de um professor *tarefeiro*, visando baixar os custos do pacote formação/capacitação/salário. (LIBÂNEO, 2012, p. 20)

⁸ Declaração de Nova Delhi sobre Educação para Todos (Nova Delhi, 1993), Declaração de Salamanca sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais (Salamanca, 1994), Fórum Mundial de Educação de Dakar (2000).

Pacheco (2014, p.126-128) considera que esse é um dos fatores mais determinantes para o fracasso da escola pública atualmente, destacando que as instituições de formação docente praticamente não dispõem de "dispositivos estimuladores (de) ação crítica e resistente, dispositivos que viabilizem a resposta a problemas, ao diagnóstico, à procura de soluções"⁹. A respeito do pensamento crítico necessário à prática docente, Pacheco coloca que "se o professor tem, tradicionalmente, responsabilidade na reprodução social, pode, por outro lado, contribuir para contrariar essa tendência", mas que sua formação empobrecida e sua atuação mecânica contribuem de forma determinante em um aprendizado sem sentido:

A falta de hábitos de leitura por parte de colegas, nos quais eu me incluo, prejudicou o debate [...] A consciência da realidade levanta problemas [...] uma escola que conduza a criança para a utilização de sua inteligência e dos sentidos apenas para fins puramente técnicos, sem lhe deixar tempo para refletir sobre o seu potencial artístico (plástico, mímico, musical...) é uma escola amputada, uma fábrica de "robots"[...] Ao equiparmos os alunos com o número de livros iguais ou semelhantes, para cada disciplina, exigindo a cada um e a todos esta ou aquela matéria, dada da mesma forma, não estamos a respeitar as pessoas das crianças [...]¹⁰

Essa escola - descompromissada com o acesso à cultura e ao conhecimento acumulado pela humanidade - é a escola que sobrou para os pobres, submetida a avaliações externas¹¹ que medem o acesso e as habilidades mínimas, em um currículo sugerido pelos chamados *sistemas de ensino*, que é ensinado aos alunos por professores pouco estimulados a irem além desse mínimo estabelecido (LIBÂNEO, 2012, p.23). **Isso afeta diretamente a autonomia da equipe escolar na determinação dos objetivos e dificulta a gestão democrática.**

Além disso, as dificuldades impostas pela universalização do acesso, com alunos vindos de realidades de extrema pobreza e de lares desestabilizados pelas mazelas que a acompanham, são consideradas como "naturais" e que a escola

⁹ HUBERMAN, M. "Um nouveau modele pour développement professionnel des enseignants". *Revue Française de Pédagogie*, 75, 1986, p. 5-15 *apud* PACHECO, J. 2014, p. 126

¹⁰ GIROUX, H. *Teoria crítica e resistência em educação*. Petrópolis: Vozes, 1986, p. 90 *apud* PACHECO, J. 2014, p. 128

¹¹ Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA – coordenado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE), Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB (que engloba resultados do Censo Escolar e do Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB que inclui a Prova Brasil, a Avaliação Nacional da Alfabetização - ANA e a Avaliação Nacional da Educação Básica), o Exame Nacional do Ensino Médio - ENEM e avaliações estaduais como o Saresp em São Paulo, entre outros.

pouco pode fazer além de garantir o acesso à educação e um currículo mínimo para que o estudante saia instrumentalizado. Como diz Freire (1996, p. 21),

a ideologia fatalista, imobilizante, que anima o discurso neoliberal anda solta no mundo. Com ares de pós-modernidade, insiste em convencer-nos de que nada podemos contra a realidade social que, de histórica e cultural, passa a ser ou a virar “quase natural” [...] do ponto de vista de tal ideologia, só há uma saída para a prática educativa: adaptar o educando a esta realidade que não pode ser mudada. O de que se precisa, por isso mesmo, é o treino técnico indispensável à adaptação do educando, à sua sobrevivência.

Sobre esse aspecto, é interessante a análise de Paro (2010, p.775) que critica não apenas uma educação com “um objetivo extremamente modesto, que omite das novas gerações seu direito pleno à cultura”, mas também uma administração escolar que utiliza um padrão inadequado à prática pedagógica.

Esse autor destaca as pouquíssimas mudanças na forma de administrar as escolas no Brasil, que agora têm que incluir todas as crianças e jovens, deixando evidente seu fracasso que antes ficava mascarado pelo acesso elitista, de alunos que já possuíam em seu meio familiar e social acesso à cultura elaborada historicamente e já tinham interesse em aprender, portando conhecimentos que as ajudavam a aprender, mesmo em uma escola ocupada apenas em “passar” conhecimento (p. 773). De acordo com ele,

busca-se, então, a causa do mau ensino, ora na escassez ou mal emprego dos recursos [...], ora na má qualidade do corpo docente [...], ora em causas ligadas aos próprios usuários da escola (desinteresse, violência, falta de empenho dos pais) [...]. Em verdade, todos esses fatores estão presentes de alguma forma na realidade escolar brasileira; mas o problema central é que a escola tem-se estruturado a partir de um equívoco em seu objetivo e na forma de buscá-lo porque adota uma visão estreita de educação. (PARO, 2010, p.774)

Saul (2015, p.1301) acrescenta que “a discussão sobre a educação básica no Brasil tem sido associada ao debate sobre a melhoria da qualidade da educação, com foco na avaliação do rendimento escolar, a partir de resultados do sistema de avaliação externa [...]”. A autora defende que essas avaliações, atreladas às políticas públicas dos últimos 28 anos (já citadas por Libâneo) estabelecem um *ranking* e que “estimulam e induzem a produção de sistemas de ensino e de formação de professores” em nome de uma “qualidade da educação”. Paralelamente, vende-se a ideia de que a organização curricular em ciclos, uma avaliação “frouxa” que não reprova e a baixa qualidade docente na escola pública, precisam de sistemas de controle externo. Saul afirma que:

Com a intenção de manipular gestores que decidem sobre políticas públicas, professores, pais, alunos e outros segmentos da sociedade, busca-se inculcar o pensamento de que uma rigorosa avaliação, com forte controle do Estado, é capaz de fomentar a melhoria da qualidade da educação por meio de decisões de o quê deve ser aprendido pelos educandos e de quais são os caminhos para ensinar. Em decorrência, são definidos a estrutura curricular, o processo de formação e regulação de professores, a relação escola-família e o sistema de avaliação, no âmbito das próprias escolas. (SAUL, 2015, p. 1302)

A autora defende que essas avaliações externas exercem um controle sobre os objetivos da educação nas escolas, pressionando os gestores e os docentes ao atendimento dos seus objetivos, criando entraves para o desenvolvimento de uma pedagogia “que valoriza a produção do conhecimento significativo, em uma perspectiva transformadora”. Questiona ainda o real valor que os conhecimentos que são mensurados nessas avaliações têm para “crianças e adolescentes concretos, que vivem em contextos diversos, submetidos a injustiças sociais, discriminação, exclusão e violência” (SAUL, 2015, p.1304)

Mendes *et al* (2015, p.1286) concordam que essas avaliações exercem uma regulação sobre o sistema educativo, salientando que:

ela modela a ação escolar em circuitos curtos, que se retroalimentam a partir da publicação de cada resultado, tal como no modelo administrativo e econômico do *just in time*, em que a prateleira do supermercado, último elo da cadeia produtiva, dá ordem e ritmo para a produção, diminuindo custos, sob a égide da eficiência e da eficácia. Inverte-se e modifica-se a construção de uma perspectiva formadora, iniciada pela elaboração de um currículo que dialogue com as características da comunidade e do território escolar, capaz de definir aprendizagens significativas e que, acompanhado, desde sempre e não pontualmente, pela avaliação do conjunto das ações empreendidas, possa se modificar no curso do processo educativo.

Nessa perspectiva, a avaliação realizada por meio de processos significativos, construídos dentro das escolas com a participação de toda a comunidade, pode auxiliar na recuperação do sentido da educação, “ultrapassando o *ethos* de um serviço social eficiente, mais ligado aos meios que aos fins, introduzindo-se a luta pelos sentidos da qualidade social que deve orientar o processo formativo” (DIAS SOBRINHO, 2005 *apud* MENDES et al, 2015, p.1287).

A gestão democrática como resistência

Exemplificando como a gestão democrática, apesar de fragilizada por um sistema de controle externo que afeta a autonomia dos atores da educação, pode

ser elemento central de resistência à essa educação “mínima”, Saul (2015, p. 1305) destaca o trabalho desempenhado por Paulo Freire à frente da Secretaria de Educação da cidade de São Paulo, que tinha como ponto central a construção da “educação pública popular”. A autora apresenta trecho da carta dirigida aos educadores quando ele assumiu a pasta¹² para evidenciar os princípios que devem reger a prática pedagógica (e a gestão escolar):

Não devemos chamar o povo à escola para receber instruções, postulados, receitas, ameaças, repreensões e punições, mas para participar coletivamente da construção de um saber, que vai além do saber de pura experiência feito, que leve em conta as suas necessidades e o torne instrumento de luta, possibilitando-lhe transformar-se em sujeito de sua própria história[...]. (FREIRE, 1991, p.16 *apud* SAUL,2015 p.1305)

Saul relembra o processo de reorientação curricular que ocorreu nas escolas de São Paulo na gestão de Paulo Freire, caracterizado por “um amplo processo de construção coletiva, da qual participaram diferentes grupos em constante diálogo: a escola, a comunidade, especialistas em diferentes áreas do conhecimento” (SAUL, 2015, p. 1306). Esse processo promoveu a autonomia das escolas e a valorização da metodologia participativa de ação-reflexão-ação, valorizando os docentes como construtores de currículo no processo democrático junto à comunidade escolar na definição de temas geradores.

Essa experiência bem-sucedida de gestão participativa ou democrática, destacada por Saul, encontra semelhanças com processos participativos investigados por Mendes *et al.* relatados em seu artigo *Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora* (2015). Nesse artigo, as autoras relatam o estudo desenvolvido pelo projeto de pesquisa de cooperação acadêmica internacional realizado com a participação de acadêmicos e representantes do sistema público escolar do Estado de São Paulo e do Porto, em Portugal (13 escolas públicas no Brasil e 7 em Portugal, que desenvolvem experiências como a política pública de *Avaliação Institucional Participativa - AIP* no município de Campinas/SP ou as *reflexões participativas sobre avaliação* no Agrupamento de Miragaia, Porto).

Analisando essas experiências, nas quais a gestão democrática é implementada como política pública, as autoras verificaram que se instalaram

¹² Paulo Freire foi Secretário da Educação do Município de São Paulo, de 1989 a 1991, durante o mandato de Luiza Erundina (PT)

processos de ação-reflexão/avaliação-ação, com resultados significativos na reorientação dos PPP, realizado permanentemente, com crescente comprometimento das equipes das escolas e também dos demais atores da comunidade escolar. Semelhante ao que Saul (2015) coloca sobre a experiência paulistana na gestão Paulo Freire, as autoras apontam, com base nessas experiências, que:

escolas que trabalham com a comunidade local portam-se como centros irradiadores de lógicas avaliativas emancipatórias, as quais não se furtam ao controle social sobre os resultados dos processos que desenvolvem e que podem ser obtidos de forma mais integradora, aproveitando saberes e experiências, equivocadamente descartados pelas políticas educacionais mais preocupadas com os índices obtidos pelos estudantes nos exames nacionais ou internacionais, sem interrogar como estes são obtidos. **Nesses espaços, a inclusão dos diversos atores aprofunda a reflexão, intensificando o debate acerca da qualidade necessária, frente às demandas do contexto.** (MENDES *et al.*, 2015, p. 1288) (grifo nosso)

Percebe-se que, nesses processos participativos, o trabalho docente pode transcender o do “professor tarefeiro”. Pode-se superar o que Pacheco (2014, p.124) chama de “crise de profissionalidade” que vem afetando os professores, num “tipo sutil de analfabetismo conceitual e político” que deriva de soluções pedagógicas prontas, nas quais o pensamento divergente é anulado e a participação crítica na construção dos conteúdos e métodos é substituída por um conjunto de técnicas para aplicação de conteúdos externos.

Pacheco (2014, p.125) ressalta os benefícios da articulação dos docentes em grupos maiores de reflexão sobre a prática educativa promovidos em gestões democráticas, ressaltando que:

No seio destes grupos, os professores questionam ideologias que legitimam a separação entre processos de conceitualização e execução, e a ênfase em “técnicas pedagógicas que evitam questões sobre as finalidades e o discurso da crítica e de possibilidade”.¹³

Dessa forma, quanto mais a escola estiver conectada com sua realidade local por meio de processos participativos, mais apta ela estará para responder aos desafios de proporcionar uma educação plena de sentido, rica em conhecimentos historicamente produzidos e transformadora, pois todos os envolvidos no processo educativo estarão atuando como sujeitos, o que, segundo Paro (2010, p.772) “é o

¹³ ARONOWITZ, S.& GIROUX, H. *Educação radical e intelectuais transformadores*. Porto, s.d. [mimeo.], p.8 *apud* PACHECO, J. 2014, p. 125

meio mais adequado de atuar se o que se espera ao final do processo educativo é a própria formação do sujeito”.

Nesse sentido, Bartnik (2012 p. 104) afirma que:

o desenvolvimento do educando para o exercício da cidadania e a inserção no mundo do trabalho, conforme prescrito legalmente, ocorre na medida em que os profissionais da educação, em especial os gestores educacionais, planejam suas ações, elaborando a proposta pedagógica coletivamente, com intencionalidade, sistematização e detalhamento de suas ações.

A autora concorda com os demais autores, explicitando a importância da gestão democrática como resistência às políticas que apequenam o papel da escola pública, tratando-a como:

uma alternativa de contra hegemonia em face da implantação direta e acrítica dos princípios da administração empresarial na administração escolar, partindo da articulação do conceito de democracia com as práticas de participação e conquista da autonomia que se constrói na escola por meio das dimensões administrativa, pedagógica, jurídica e financeira. (2012, p.112)

Araújo; Lara; Souza (2009, p. 56) ressaltam que “não existe fórmula para se tornar a escola democrática” e que a democracia, a participação, a formação dos sujeitos, a construção e reconstrução dos objetivos e métodos em cada escola se dá na própria prática democrática, sujeita às particularidades de cada escola.

Cabe ao poder público, nesse contexto, a adoção de políticas que propiciem essa autonomia, passando pela formação inicial e continuada dos docentes e de mecanismos para que as leis possam se efetivar na prática cotidiana das escolas.

Resultados

Ainda que haja uma série de fatores socioculturais que dificultem a participação da comunidade escolar nas atividades pedagógicas da escola pública, os autores selecionados apontam que as políticas públicas adotadas nas últimas décadas no Brasil, derivadas de políticas promovidas pelo Banco Mundial, têm um papel central na diminuição da autonomia na gestão escolar e afetam negativamente a formação docente, o currículo, as metodologias e as relações entre gestores, docentes, alunos, pais e comunidade escolar como um todo.

Essas políticas públicas, que tratam a educação como necessidade básica e, portanto, as escolas públicas como locais de fornecimento de competências e habilidades mínimas para todos (que possam ser também avaliadas pontualmente por avaliações externas classificatórias), abrem pouco espaço para que seja construído um currículo significativo, rico em conhecimento e que responda às demandas de cada território¹⁴ em cada escola.

Soma-se a isso, segundo os autores, uma tradição escolar autoritária, direcionada a transmitir conhecimentos pré-determinados, que pouco avançou em reelaborar sua prática de gestão frente aos desafios da universalização do ensino.

Por outro lado, os autores, de diferentes formas, colocam que insistir na gestão democrática é uma forma de resistência a essa escola "mínima", pois a equipe escolar ganha em autonomia ao realizar o PPP e avaliações de seu trabalho em conjunto com a comunidade escolar, elaborando um currículo e formas de ensino que se relacionam com a realidade local e que também permitem o desenvolvimento do pensamento crítico e o acesso à cultura e à arte historicamente produzidas.

Finalmente, apontam que políticas públicas de fortalecimento dos espaços participativos nas escolas e nas redes de ensino podem proporcionar uma crescente utilização desses espaços, tanto quantitativa quanto qualitativamente, num aperfeiçoamento da prática democrática pela ação-reflexão dos sujeitos que atuam e se formam nesse processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo procurou-se analisar, sob a perspectiva de alguns autores, as dificuldades de realizar a gestão democrática nas escolas públicas brasileiras, bem como as possibilidades pedagógicas que ela oferece.

¹⁴ O conceito de território é baseado na proposição de Milton Santos, entendido como espaço onde ocorre a relação dialética de associação e confronto entre o lugar e o mundo, ou seja, onde ocorrem as relações sociais de transformação da paisagem e da própria sociedade.

Verificou-se que a escola pública no Brasil se encontra em uma realidade de pouca autonomia e de pobreza de objetivos, derivada principalmente das políticas públicas de acesso a um currículo mínimo pré-determinado para atender a avaliações externas ranqueadoras e à educação baseada na formação de cidadãos para a aquisição de competências básicas. Essa educação pobre de objetivos e com pouco acesso ao conhecimento historicamente produzido, à arte e ao pensamento crítico, serve, ainda, a um mercado ávido em fornecer sistemas apostilados de ensino e formação aligeirada de docentes.

Alternativamente, a participação da comunidade na gestão escolar, como política pública, tem potencial para promover maior autonomia na condução dos processos de gestão escolar em suas diferentes dimensões, possibilitando que a escola amplie seus objetivos e atue na formação de sujeitos críticos, avaliando sua atuação e redirecionando sua prática em um processo contínuo e coletivo de ação-reflexão-ação.

Há exemplos bem-sucedidos de redes públicas de ensino e escolas que conseguem ampliar a participação docente e da comunidade escolar nas atividades pedagógicas e, com isso, obter resultados significativos no processo de ensino-aprendizagem, tanto na formação dos alunos, quanto dos docentes e demais participantes da comunidade escolar.

Esses processos participativos, no entanto, ocorrem de formas diferentes em cada local, pois dependem também de fatores diversos relacionados a questões socioculturais. No Brasil, sob influência de nosso recente passado escravocrata e repressor, o que se vê, muitas vezes, é que as pessoas não se sentem no direito e não sabem como participar ou promover a participação.

Nesse sentido, o trabalho de Mendes *et al.* (2015, p. 1283-1298) - que aponta o papel das atividades de extensão das universidades públicas junto às escolas de ensino básico como uma política que pode auxiliar o desenvolvimento de metodologias para a práxis pedagógica participativa - revela que a gestão participativa é uma opção política que, quando adotada de forma ampla, mobilizando o sistema de ensino como um todo, pode proporcionar resultados que vão desde a melhoria da educação básica até o desenvolvimento de pesquisas universitárias que contribuam para o aprimoramento da gestão escolar pública no Brasil.

As estratégias para mobilização da comunidade escolar, nesse contexto de uma democracia cuja prática da participação ainda está amadurecendo na sociedade, devem partir da escola e, nesse sentido, as políticas públicas devem ser de favorecimento da autonomia da equipe escolar - libertando-a de atender às demandas de avaliações externas relacionadas à redução de seus objetivos e que direcionam a prática docente - possibilitando a adoção de estratégias diversas de concepção do currículo e de metodologias que possam fazer a escola dialogar com seu território, aperfeiçoando o processo democrático ao praticá-lo.

Dessa forma, há que se encontrar nesses exemplos bem-sucedidos de gestão escolar democrática, modos de exercê-la para a efetiva formação de cidadãos aptos a atuar criticamente em sociedade, numa perspectiva transformadora de superação das desigualdades e também para a afirmação e aperfeiçoamento da própria gestão democrática enquanto política capaz de promover uma educação pública verdadeiramente inclusiva e de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, E.J.de; LARA, G.S.; SOUZA, M.N.O.de. A importância da participação da família nas ações da escola. In: COLARES, M.L.I.S.; PACÍFICO, J.M.; ESTRELA, G.Q. (Org). **Gestão Escolar: enfrentando os desafios cotidianos em escolas públicas**. Curitiba: CRV, 2009 pag. 43-58. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2170-livro-unir-2009&Itemid=30192. Acesso em 31 de out. de 2018.

BARTNIK, H.L.de S. **Gestão Educacional**. 1 ed. Curitiba: Intersaberes, 2012. (Série Formação do Professor)

BRASIL, Presidência da República, **lei 9.394 de 20 de dezembro de 1996**, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, 23 de dezembro de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394compilado.htm, acesso em 20 de nov. de 2018

BRASIL, Presidência da República, **lei 13.005 de 25 de junho de 2014**, Plano Nacional de Educação, Diário Oficial da União, Brasília, 26 de junho de 2014 - Edição extra. Disponível em <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 20 de nov. de 2018.

FREIRE, P. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. 25. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996. (Coleção Leitura).

JACOBI, P. **Educação, ampliação da cidadania e participação**. *Educação e Pesquisa* [online], v. 26, n. 2, p. 11-29, 1 dez. 2000. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1517-97022000000200002>. Acesso em 31 de out. 2018

LIBÂNEO, J. **O dualismo perverso da escola pública brasileira: escola do conhecimento para os ricos, escola do acolhimento social para os pobres**. *Educação e Pesquisa* [online], v. 38, n. 1, p. 13-28, 1 mar. 2012. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1517-97022011005000001>. Acesso em 18 de out de 2018

MENDES, G.; CAMELO, J.; ARELARO, L.; TERRASÊCA, M.; DE SORDI, M.; KRUPPA, S. **Autoavaliação como estratégia de resistência à avaliação externa ranqueadora**. *Educação e Pesquisa* [online], v. 41, n. spe, p. 1283-1298, 1 dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508144828>. Acesso em 31 de out. de 2018

PACHECO, J. **Escola da Ponte: formação e transformação da educação**. 6 ed. Petrópolis: Vozes, 2014

PARO, V. **A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola**. *Educação e Pesquisa* [online], v. 36, n. 3, p. 763-778, 1 dez. 2010. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1517-97022010000300008>. Acesso em 31 de out. 2018

SAUL, A. **Na contramão da lógica do controle em contextos de avaliação: por uma educação democrática e emancipatória**. *Educação e Pesquisa* [online], v. 41,

n. spe, p. 1299-1311, 1 dez. 2015. <https://doi.org/10.1590/S1517-9702201508143035>. Acesso em 18 de out de 2018

SILVA, L.L.; COUTINHO, S.A.F. A participação da família na vida escolar dos filhos. In: COLARES, M.L.I.S.; PACÍFICO, J.M.; ESTRELA, G.Q. (Org). **Gestão Escolar: enfrentando os desafios cotidianos em escolas públicas**. Curitiba: CRV, 2009 pag 93-102. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=2170-livro-unir-2009&Itemid=30192. Acesso em 31 de out. de 2018.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. **As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros**. *Educar em Revista* [online], Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/er/v34n68/0104-4060-er-34-68-65.pdf>. Acesso em 20 nov. de 2018.