



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA - UFBA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – FACED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO



MARY ADRIANA DOS SANTOS EVANGELISTA

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE JUAZEIRO-BA:
DA LEGISLAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE PODER (2009-2019)**

Salvador – BA
2022

MARY ADRIANA DOS SANTOS EVANGELISTA

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE JUAZEIRO-BA:
DA LEGISLAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE PODER (2009-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Mestra em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira

Salvador – BA
2022

SIBI/UFBA/Faculdade de Educação – Biblioteca Anísio Teixeira

Evangelista, Mary Adriana dos Santos.

A política de gestão democrática nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-BA : da legislação à distribuição de poder (2009-2019) / Mary Adriana dos Santos Evangelista. - 2022.

151 f.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira.

Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador, 2022.

1. Política e educação. 2. Gestão democrática da escola - Juazeiro (BA). 3. Educação e estado. 4. Gestão pública. 5. Poder e educação. I. Pereira, Rodrigo da Silva. II. Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação. III. Título.

CDD 379.2098142 - 23. ed.

MARY ADRIANA DOS SANTOS EVANGELISTA

**A POLÍTICA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS ESCOLAS
PÚBLICAS MUNICIPAIS DA CIDADE DE JUAZEIRO-BA: DA
LEGISLAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE PODER (2009-2019)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (PPGE) da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do grau de Mestra em Educação.

Aprovada em 17 de fevereiro de 2022.

Banca Examinadora



Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira - Orientador
Doutor em Políticas Públicas e Gestão da Educação pela Universidade de Brasília - UNB
Universidade Federal da Bahia – UFBA



Prof. Dra. Marta Lícia Teles Brito de Jesus
Doutora em Educação pela Universidade Federal da Bahia - UFBA
Universidade Federal da Bahia – UFBA



Prof. Dra. Antônia Almeida Silva
Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo - USP
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

“Numa perspectiva realmente progressista, democrática e não-autoritária, não se muda a “cara” da escola por uma portaria. Não se decreta que, de hoje em diante, a escola será competente, séria e alegre. Não se democratiza a escola autoritariamente.”

Paulo Freire (1991, p. 25)

*Ao inesquecível Paulo Freire, dedico este estudo
sobre a gestão escolar democrática, que ele tanto
defendeu.*

AGRADECIMENTOS

É tempo de gratidão!

Salomão, o terceiro Rei de Israel, conhecido por sua sabedoria inigualável, há cerca de 900 a. C., anunciou que “há tempo de plantar e há tempo de colher o que se plantou”. Assim, no ano de 2019, iniciei o plantio do sonho de ser Mestre em Educação. Um sonho grande desse, não se consegue plantar sozinha. Muitas mãos me ajudaram para o seu plantio. Foram três longos anos, desde a chegada da semente no chão, com a inserção do meu nome na lista de aprovados para o curso de Pós-graduação em Educação pela Universidade Federal da Bahia, vivendo as agruras do tempo da germinação da semente, na solidão da cidade de Salvador, distante 540 km do “meu lar doce lar”, passando pelo tempo das alegrias do florescimento do conhecimento diário. E agora, quando chega o tempo tão esperado da colheita, aflora, também, o tempo da gratidão:

Aos queridos Professores Jonei Barbosa, Romualdo Portela, Clóvis Zimmermann e Alessandra Barros pelas doces e desafiadoras horas de aprendizados.

Aos caríssimos companheiros do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GEPPOLE), pela partilha de conhecimentos, de troca de figurinhas, em especial, as mais lindas da UFBA: Edna Santos, Catarina Cerqueira e Micaela Bálsamo, minhas parceiras nas trincheiras dessa tão grande luta.

Ao querido Professor e Orientador Rodrigo Pereira, que me fez descer nas águas profundas do conhecimento e da reflexão sobre a escola pública brasileira e seus contextos históricos, políticos e socioeconômicos. Não me deixou quieta, tempo algum, fazendo-me cavar e cavar, quebrar as duras pedras dos paradigmas, até encontrar o pré-sal, que é esta dissertação.

Às estimadas Professoras Antônia Almeida e Marta Lícia, por terem aceitado o convite para a Banca de Defesa desta dissertação e pelas contribuições significativas na Banca de Qualificação que me desafiaram, necessariamente, para entregar o conhecimento produzido nesta pesquisa, com verdade e força acadêmica.

Aos meus queridos Amigos Diego Félix, Maéve Melo e Sônia Passos que, além do amor, contribuíram como revisores desta dissertação. Roubo os versos de Renato Teixeira para dizer que, de verdade, “a amizade sincera é um santo remédio, é um abrigo seguro” e que, “apesar de tão raros, não há nada melhor do que grandes amigos”.

À minha Família, alicerce de tudo que sou.

Ao meu Amor Lúcio Evangelista, que suportou, com resignação, todas as despedidas e ausências e todas as presenças cheias de ausências, encorajando-me com suas xícaras de café quente, que sempre vinham acompanhadas das palavras: vai dar tudo certo! Nem sabia que podia te amar mais ainda.

Ao meu Amado filho João Lúcio, meu Anjo Protetor de todas as horas e em todos os lugares, por onde andam meus pés.

Ao meu Deus, que sempre me leva para o MELHOR, mesmo quando o melhor, às vezes, vem revestido de perdas, de adversidades, de dias ruins. Sua Luz Eterna sempre guiou minha caminhada e me faz acreditar, todos os dias, que a FÉ move o Impossível.

EVANGELISTA, Mary Adriana dos Santos. A Política de Gestão Democrática nas Escolas Públicas Municipais da Cidade de Juazeiro-Ba: da legislação à distribuição de poder (2009-2019). 151 f. il. 2022. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Faculdade de Educação, Salvador-Ba, 2022.

RESUMO

Esta dissertação tem como objeto de investigação a política de gestão democrática nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-Ba. O objetivo geral desta pesquisa é compreender como a política de gestão escolar democrática é mediada, da legislação à distribuição de poder, nas escolas públicas municipais juazeirenses e tem como objetivos específicos: a) identificar a presença e/ou a ausência dos elementos determinantes da gestão escolar democrática na legislação nacional e nos marcos legais vigentes da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro, evidenciando avanços e lacunas; b) analisar os modelos de gestão e as formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos nas escolas; e c) caracterizar os mecanismos de participação e de mediação do exercício de distribuição de poder no ambiente escolar. A questão norteadora desta pesquisa é: da legislação à distribuição de poder, como os elementos determinantes da política da gestão escolar democrática, anunciados por Licínio Lima (2014), foram mediados nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro, no período de 2009 a 2019? Com abordagem metodológica qualitativa, tendo como campo empírico duas escolas públicas municipais, em contextos territoriais diversos, o estudo elegeu como procedimento metodológico, a pesquisa documental. As contribuições teórico-metodológicas da Teoria Crítica baseadas nas reflexões de Giroux (1986) e de Kincheloe e McLaren (2006) guiaram a análise documental que adotou a mediação como categoria de análise metodológica do real, a partir dos estudos de Cury (2000). As análises das categorias teóricas e empíricas *eleição, participação na decisão e colegialidade* realizadas no *Corpus Documental* apontaram: o estabelecimento da forte associação conceitual entre gestão escolar democrática e eleição, participação na decisão e colegialidade e estes foram considerados como elementos determinantes da gestão escolar democrática; a pesquisa identificou a presença destes três elementos no Estatuto do Magistério Público de Juazeiro, tornando-se, assim, a legislação vigente mais relevante da política de gestão escolar democrática da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro. No entanto, ficou evidenciado que as leis da política de gestão escolar democrática elaboradas, posteriormente, desconsideraram a orientação do Estatuto do Magistério e reproduziram os mesmos modelos dos princípios da Nova Gestão Pública presentes na legislação baiana e nacional com a escolha de dirigentes escolares associados a critérios técnicos de mérito e desempenho. A legislação da gestão escolar democrática juazeirense, nessa década de implementação, garantiu o poder de escolha dos diretores nas 134 unidades educativas às comunidades escolares, mas silencia no tocante ao poder de participação e de decisão dessas comunidades na prática da gestão escolar; A pesquisa indicou, ainda, que os conselhos escolares estão presentes em 93% das escolas, embora longe das expectativas da representatividade, da descentralização e de autonomia escolar. O Projeto Político-Pedagógico é uma realidade em todas as escolas da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro, com 85% de participação docente na sua elaboração. A constatação é que esses mecanismos institucionais aparentam ser mais formais que de colaboração efetiva e podem indicar que a forma como o poder de decidir é distribuído no interior da escola, ainda é desigual.

PALAVRAS-CHAVE: Política e educação; Gestão democrática da escola – Juazeiro (BA); Educação e estado; Gestão pública; Poder e educação.

EVANGELISTA, Mary Adriana dos Santos. The Democratic Management Policy in Municipal Public Schools in the City of Juazeiro-Ba: from legislation to power distribution (2009-2019). 151 f. ll. 2022. Dissertation (Masters) – Federal University of Bahia. Faculty of Education, Salvador-Ba, 2022.

ABSTRACT

This dissertation aims to investigate the policy of democratic management in municipal public schools in the city of Juazeiro-BA. The general objective of this research is to understand how the policy of democratic school management is mediated, from legislation to the distribution of power, in public schools Juazeirenses and has specific objectives: a) to identify the presence and/or absence of the determining elements of democratic school management in legislation national and in the current legal frameworks of the Juazeiro Municipal Education Network, showing advances and gaps; b) to analyze the management models and the forms of organization and functioning of Organs collegiate bodies constituted in the schools; and c) characterize the mechanisms of participation and mediation in the exercise of power distribution in the school environment. The guiding question of this research is: from legislation to the distribution of power, as the determining elements of the policy of democratic school management, announced by Licínio Lima (2014), were mediated in municipal public schools in the city of Juazeiro, from 2009 to 2019? With a qualitative methodological approach, having as empirical field two municipal public schools, in different territorial contexts, the study chose documentary research as a methodological procedure. The theoretical-methodological contributions of Critical Theory based on the reflections of Giroux (1986) and Kincheloe and McLaren (2006) guided the document analysis that adopted mediation as a category of methodological analysis of the real, based on the studies by Cury (2000). The analysis of the theoretical and empirical categories election, participation in decision-making and collegiality carried out in the documentary *Corpus* pointed out: the establishment of the strong conceptual association between democratic school management and election, participation in decision-making and collegiality, and these were considered as determining and conditioning elements of school management democratic; the research identified the presence of these three elements in the Public Teaching Statute of Juazeiro, thus becoming the most significant current legislation in the democratic school management policy of the Juazeiro Municipal Education Network. However, it was evident that the laws of democratic school management policy elaborated later disregarded the guidance of the Statute of the Magisterium and reproduced the same models of the principles of New Public Management present in Bahia and national legislation with the choice of school leaders associated with "criteria merit and performance technicians". The law of democratic school management in Juazeirenses, in this decade of implementation, guaranteed the power of choice of school leaders in the 134 school units to school communities, but it is silent with regard to the participation and decision-making power of these communities in the practice of school management. The survey indicated that school councils are present in 93% of schools, although far from the expectations of representativeness, decentralization and school autonomy. The Political-Pedagogical Project is a reality in all schools in the Municipal Education Network of Juazeiro, with 85% of teaching participation in its elaboration. The observation is that these institutional mechanisms appear to be more formal than effective collaboration and may indicate that the way in which the power to decide is distributed within the school is still unequal.

KEYWORDS: Politics and education; Democratic management of the school – Juazeiro (BA); Education and State; Public Management; Power and education.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Formas de provimento do cargo de Diretor Escolar da Rede Estadual.....	34
Gráfico 2 Formas de provimento do cargo de Diretor Escolar da Rede Municipal	35
Gráfico 3 Grêmio Estudantil nas escolas públicas brasileiras	46
Gráfico 4 Questões pedagógicas no Conselho Escolar	117
Gráfico 5 Questões administrativas e institucionais no Conselho Escolar.....	118
Gráfico 6 Questões financeiras no Conselho Escolar.....	119
Gráfico 7 Questões de relacionamento com a comunidade no Conselho Escolar.....	120
Gráfico 8 Temas/Assuntos das assembleias com a comunidade escolar.....	121
Gráfico 9 Grêmio Estudantil nas escolas juazeirenses	122

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Marcos legais da gestão escolar democrática nacional e municipal.....	23
Quadro 2 Documentos oficiais das escolas	24
Quadro 3 Comparativo da Lei Municipal nº 2.048/2009 e suas alterações posteriores	84
Quadro 4 Corpus documental da pesquisa	92
Quadro 5 Apresentação dos livros de atas das reuniões com a comunidade e conselho escolar da Escola A	93
Quadro 6 Apresentação dos livros de atas das reuniões pedagógicas e administrativas da Escola A.....	96
Quadro 7 Apresentação dos livros de atas das reuniões da comissão eleitoral Escola A	98
Quadro 8 Apresentação dos livros de atas das reuniões da comissão eleitoral Escola B.....	98
Quadro 9 Quantitativo de estudantes matriculados e servidores lotados na Escola A.....	99
Quadro 10 Quantitativo de estudantes matriculados e servidores lotados na Escola B	101
Quadro 11 Sujeitos participantes do Conselho Escolar na RME de Juazeiro-Ba	130
Quadro 12 Sujeitos participantes do Conselho Escolar na Escola A	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANPAE	Associação Nacional de Política e Administração da Educação
CF	Constituição Federal
CE	Conselho Escolar
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
EFF	Ensino Fundamental Séries Finais
EFI	Ensino Fundamental Séries Iniciais
EI	Educação Infantil
EJA	Educação de Jovens e Adultos
GE	Grêmio Estudantil
GEPPOLE	Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
NGP	Nova Gestão Pública
LOM	Lei Orgânica do Município
OMS	Organização Mundial da Saúde
PC do B	Partido Comunista do Brasil
PCB	Partido Comunista Brasileiro
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PGE	Plano de Gestão Escolar
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Projeto Político-Pedagógico
PROAFE	Programa de Autonomia Financeira das Escolas
RE	Regimento Escolar
RME	Rede Municipal de Ensino
SAEB	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SME	Secretaria Municipal de Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UFBA	Universidade Federal da Bahia
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1. A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA	26
1.1 OS ELEMENTOS BASILARES DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA	32
1.1.1 Eleição	32
1.1.2 Participação na Decisão	39
1.1.3 Colegialidade	41
1.2 AS PEDRAS “NO MEIO DO CAMINHO” DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA	48
1.2.1 Influência dos Princípios da Nova Gestão Pública	48
1.2.2 Descontinuidades nas Políticas Públicas Educacionais	56
2. A LEGISLAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NA CIDADE DE JUAZEIRO-BA	64
2.1 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA EM JUAZEIRO-BA: ANÁLISE DOS MARCOS LEGAIS	64
2.2 O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRIGENTES ESCOLARES: EM ETAPAS E EM MÍUDOS NA LEI nº 2.084/2009	68
2.2.1 Primeira Etapa: A Certificação e Avaliação Profissional	68
2.2.2 Segunda Etapa: A Eleição	70
2.2.3 Terceira Etapa: A Nomeação dos Eleitos	78
2.3 AS MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 2.084/2009, NA LOM E NO ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DE JUAZEIRO NA ESTEIRA DO TEMPO	80
2.4 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUAZEIRO-BA	86
3. A POLÍTICA DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE JUAZEIRO-BA: DA LEGISLAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE PODER	91
3.1 MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR	104
3.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ORGÃOS COLEGIADOS CONSTITUÍDOS	114
3.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DE MEDIAÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER	124
3.3.1 Eleição dos dirigentes escolares	125
3.3.2 Definição do Projeto Político-Pedagógico	128
3.3.3 Representatividade nos órgãos colegiados	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
REFERÊNCIAS	141

INTRODUÇÃO

Esta pesquisa intitulada “A Política de Gestão Democrática nas Escolas Públicas Municipais da Cidade de Juazeiro-Ba: da Legislação à Distribuição de Poder (2009-2019)” é desenvolvida no Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia.

A discussão sobre a gestão escolar, na perspectiva de gestão democrática, é presença constante nas agendas internacionais e nacionais de políticas públicas educacionais. No Brasil, a gestão escolar adquiriu centralidade e tem sido temática de estudos e pesquisas, com maior ênfase, após a reabertura político-democrática, pós Ditadura Militar (1964 - 1985), com a escolha dos representantes políticos via eleições diretas e a perspectiva de vivência de relações mais democráticas, na tentativa de superar procedimentos tradicionais baseados no corporativismo e no clientelismo. Nas palavras de Theresa Adrião:

Desde o início da década de 1980, no Brasil, a reivindicação por eleições de diretores foi defendida por educadores e sindicatos como meio para a superação de práticas clientelistas na indicação dos dirigentes de escola, como forma de romper com a lógica meritocrática, dos concursos públicos que prescindiam da opinião de usuários e funcionários para a escolha do diretor da escola, ou ainda como maneira de superar o modelo de organização e gerência do trabalho presente nas escolas, o qual se pautava na lógica hierárquica e, portanto, centralizadora dos processos decisórios, própria das organizações burocráticas (ADRIÃO, 2006, p. 56).

A Constituição Federal do Brasil (CF) de 1988, denominada de Constituição Cidadã, devidamente pautada nos fundamentos democráticos, declara a educação como um direito social, “visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (BRASIL, 1988, Art. 205). Estabelece, portanto, “a base da organização educacional do país ao firmar direitos e deveres, delimitar competências e atribuições, regular o financiamento e definir princípios como: pluralismo, liberdade e gestão democrática” (DOURADO, 2006, p. 39).

A caminhada pela normatização da gestão democrática da educação foi consagrada no Art. 206 da CF que efetivou “a gestão democrática da escola, como princípio do ensino público” (BRASIL, 1988), destacando-se pelo ineditismo do termo, em texto constitucional. A respeito disso, Jamil Cury reflete:

Certamente, o pleno desenvolvimento da pessoa, marca da educação como dever de Estado e direito do cidadão, conforme o Art.205 da mesma Constituição, ficará incompleto e truncado se tal princípio não se efetivar em práticas concretas nos sistemas e no chão da escola (2005, p. 15).

A ponderação de Cury é justa. A regulamentação da gestão democrática como princípio do ensino público na CF de 1988, não é condição suficiente para sua prática efetiva no espaço escolar. A democracia resulta de processos e lutas coletivas, de disputas de classe, e não apenas, de leis estabelecidas.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), publicada em 1996, estabeleceu e regulamentou as diretrizes gerais para a educação nos sistemas de ensino, tornando-se um passo decisivo na política de democratização da gestão escolar, já que reconheceu o princípio federativo e remeteu aos sistemas de ensino a definição das “normas de gestão democrática do ensino público na educação básica” e estabeleceu, também, no seu Art. 14, a participação como um princípio a ser perseguido pelos profissionais da educação e pela comunidade escolar e local:

Art. 14. Os sistemas de ensino definirão as normas de 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 da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996).

Em 2014, o Governo Federal promulgou o Plano Nacional de Educação (PNE), em cumprimento ao Art. 214 da CF/1988 e ao Art. 9º da LDB/1996, e esse, estabeleceu que a escolha do gestor escolar deve ser precedida de chamamento da comunidade escolar para realização de consulta pública (BRASIL, 2014, Meta 19). No Brasil, a gestão escolar pública sempre foi tratada como um campo de disputas políticas e a escolha da direção de uma escola sempre esteve submetida às decisões de lideranças político-partidárias, traço característico do patrimonialismo “que se constitui a terra seca e infértil de um tipo de Estado que inibe a germinação das sementes da participação, na qual se funda a democracia” (MENDONÇA, 2001, p. 100).

A gestão democrática tornou-se alvo de projetos e discursos nem sempre concretizados na mesma medida em que são reivindicados e planejados nos programas políticos e institucionais. De acordo com Vitor Paro:

A democracia, assim como não se dá espontaneamente, precisando, em vez disso, ser criada pela prática política, também precisa ter seus valores intencionalmente apropriados pela educação, visto que ninguém nasce democrata ou com os requisitos culturais necessários para o exercício da democracia (2001, p. 52).

Ainda na voz ressoante de Paro:

A compreensão da educação como exercício do poder [...] pode facilitar a concepção de uma prática escolar mais democrática e de uma organização da escola mais condizente com essa prática (2014, p. 19).

Assim, no exercício de conceitualização da democratização escolar, definimos que, gestão escolar democrática é aquela na qual se prioriza a participação do coletivo em todas as ações e tomadas de decisões no âmbito da escola, na prática da distribuição do poder, no processo de partilhamento de responsabilidades.

A prática da distribuição de poder, na perspectiva da gestão escolar democrática, refere-se ao exercício de corresponsabilidade no processo de tomada de decisões entre os atores da comunidade escolar e local (SOUZA *et al.*, 2005). Nesse contexto, a distribuição de poder é um conceito divergente da dispersão de poder, principal característica do gerencialismo, em que há intervenção de atores externos na formulação de políticas educacionais e tomada de decisões nos sistemas educacionais, com consentimento do Estado (LIMA; GANDIM, 2017).

Na perspectiva da legislação nacional vigente, a concretude da democracia escolar pressupõe a participação como princípio basilar. A esse respeito, Cury chama a atenção para o fato de que:

Na gestão democrática, a educação é tarefa de todos, família, governo e sociedade, mas para que ocorra essa sintonia é necessária à participação de todos os segmentos que compõem o processo educacional, de um trabalho coletivo que busque ações concretas. Para que se efetive essa gestão democrática, faz-se necessário vivenciar, no dia a dia, incorporar ao cotidiano da escola e tornar essencial para a vida organizacional da escola, assim como é fundamental a presença do professor e do aluno (1997, p. 27).

Licínio Lima (2014), ao longo de trinta anos de pesquisas realizadas nas escolas públicas portuguesas, define que três elementos basilares têm sido historicamente associados à gestão democrática das escolas: a eleição, a participação na decisão e a colegialidade. Nessa direção, compreender esse processo e a legislação dele decorrente, bem como fortalecer a participação da comunidade escolar nas discussões e deliberações no interior da escola é um desafio que se coloca para todos que lutam por uma escola pública melhor e mais comprometida com a mudança social.

Nesse cenário, emergiu a questão desta pesquisa: da legislação à distribuição de poder, como os elementos determinantes da política da gestão escolar democrática, a saber: a eleição, a participação na decisão e a colegialidade, conforme anuncia Licínio Lima, foram mediados nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-BA, no período de 2009 a 2019? A presente pesquisa pretendeu analisar os princípios que norteiam a gestão escolar quando essa se caracteriza como democrática, a fim de gerar entendimento de como são mediados os processos de participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos pais e da

comunidade local no interior da escola pública, no processo de partilhamento ou distribuição de poder.

O campo empírico desta pesquisa é a cidade de Juazeiro, no norte do Estado da Bahia, situada à margem direita do Rio São Francisco, na microrregião do Baixo Médio São Francisco, equidistante 540 Km da capital Salvador com uma área territorial de 6.721,237 km², com uma população de 218.162 habitantes (IBGE Cidades, 2020).

Juazeiro, em seus 144 anos de emancipação política, no ano de 2009, compreendeu a relevância da construção coletiva da democracia no interior das suas 134 unidades escolares e esboçou o desenho da política de gestão escolar democrática, com a chegada ao poder municipal do primeiro prefeito eleito pelo Partido Comunista do Brasil (PC do B) na história política de Juazeiro.

O PC do B de Juazeiro, em eleições anteriores, esteve no palanque de apoio ao PT (Partido dos Trabalhadores) na disputa pela governança municipal. Em 2008, o PC do B decidiu pelo protagonismo político e conseguiu organizar alianças com o PR (Partido da República), PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), PSB (Partido Socialista Brasileiro) e o PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), em uma coligação intitulada “Pra mudar Juazeiro” e vence o processo eletivo, numa disputa acirrada – com votação de 38,21% (TSE/2008) do eleitorado juazeirense – contra o PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro) que almejava a reeleição e contra o PT, numa eleição que dividiu a Esquerda local.

Em 2012, o Prefeito do PC do B é reconduzido ao Poder Municipal, com 54,58% (TSE/2012) dos votos válidos, tendo agora o PT como principal aliado – na candidatura para o cargo de vice-prefeito – pela coligação “Pra Juazeiro seguir em frente” formada pelo PT, PP (Partido Progressista) PR, PSB, PSD (Partido Social Democrático) e PC do B. Nesta eleição, o Prefeito do PC do B obteve vitória sobre os candidatos do PV (Partido Verde), do PSL (Partido Social Liberal) e do PSOL, que optou por sair da base governista em prol de uma candidatura própria ao executivo municipal.

Na busca pela sucessão municipal, no ano de 2016, o PC do B conseguiu atrair o apoio do PDT (Partido Democrático Trabalhista), do PSOL e do PSL – que estavam no campo da oposição no pleito de 2012 – e juntamente com o PT, PRB (Republicanos), PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), PSC (Partido Social Cristão), PSD e PROS (Partido Republicano da Ordem Social), formou uma frente partidária intitulada “Pra Juazeiro mudar mais” que permitiu ao PC do B conquistar o terceiro mandato consecutivo na condução municipal, com 40,29% (TSE/2016) dos votos válidos contra o SD (Solidariedade), PR e o PPS (Partido Popular Socialista).

No contexto político e histórico brasileiro, o PC do B se colocou na linha de frente contra o golpe de Estado que implantou a violenta Ditadura Militar no país, com cassações de mandatos parlamentares; prisões, torturas e assassinatos de lideranças sindicais, operárias, estudantis e populares; repressão e cerceamento da imprensa e da cultura. Mesmo com o fim da Ditadura, o PC do B permaneceu nas trincheiras, ao lado das forças progressistas, dos movimentos sociais e sindicais para construir, ampliar e consolidar a democracia brasileira que perpassa pela democratização escolar porque “uma educação e uma escola democráticas são fatores indispensáveis à democratização da democracia” (LIMA, 2000, p. 81).

Isso posto, no percurso da implantação da política de gestão escolar democrática, o sistema municipal de ensino público juazeirense, seguindo o que foi preconizado pela LDB/1996, anunciou o estabelecimento de critérios para escolha dos dirigentes escolares que, até então, eram selecionados por indicação político-partidária. A Lei Municipal de nº 2.084/2009 determinou que a escolha dos dirigentes escolares na Rede Municipal de Ensino (RME) de Juazeiro-BA compreendesse duas etapas: certificação e eleição pela comunidade escolar para um mandato de 04 (quatro) anos, podendo haver recondução por mais de um mandato na mesma escola, desde que eleitos pela comunidade escolar.

Nesse contexto, apresento-me como professora efetiva da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-BA, que no exercício da função comissionada de gestora de políticas públicas da Secretaria Municipal de Educação (SME), fui designada para atuar como Presidente da Comissão Eleitoral Central do 3º processo de certificação e eleição dos gestores escolares, vice-gestores e coordenadores pedagógicos, realizado em 2017. Nesse ínterim, é importante ressaltar que a reeleição do prefeito do PC do B em 2012 e a eleição do segundo prefeito do PC do B em 2016, no processo sucessório do comando do Executivo Municipal, favoreceu a continuação da implementação da política de gestão escolar democrática, iniciada em 2009.

A Comissão Eleitoral Central organizou a sistemática do processo de certificação e elaborou as normas gerais para realização das eleições diretas para escolha dos gestores escolares, vice-gestores coordenadores Pedagógicos de 134 unidades escolares, conforme determinado pela Art. 18 da Lei nº 2.713/2017. A Lei, em vigor, revogou as leis 2.084/2009 e 2.388/2013 que normatizaram a escolha dos dirigentes escolares, nos anos de 2010 e 2013, respectivamente. Nos processos anteriores, a eleição era para provimento somente das vagas de gestores escolares e vice-gestores.

Após passar pela experiência de liderar a realização de todas as etapas do processo de escolha dos dirigentes escolares, inclusive, da nomeação dos eleitos, iniciei estudos mais complexos sobre a temática da democratização da gestão escolar que apontou a necessidade

de refletir, teoricamente, sobre os processos de participação dos sujeitos da comunidade escolar e local e o exercício da distribuição de poder no interior da escola pública municipal.

Na busca por pesquisas já realizadas com essa temática, através dos marcadores *gestão democrática/escolas municipais/poder* no banco de dissertações e teses da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), constatei que estudos empíricos que enfocam a distribuição de poder nas escolas públicas municipais não são numerosos. Entretanto, localizei, através dos marcadores *gestão escolar/Juazeiro*, uma dissertação do curso de pós-graduação em Sociologia intitulada “As relações de poder nas instituições escolares da cidade de Juazeiro/Bahia: um estudo de caso”, de autoria de Sandra Novais Santos, no Repositório da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). A dissertação, datada do ano de 2004, é uma análise das relações de poder entre gestores, coordenadores pedagógicos e as implicações destas relações na dinâmica social e nas atividades administrativas e pedagógicas da escola.

O campo empírico definido pela pesquisadora é 1 (uma) escola pública da Rede Estadual de Ensino localizada na cidade de Juazeiro-Ba. Segundo a pesquisadora, mais 02 (duas) unidades escolares foram pesquisadas como grupo de controle, uma escola da Rede Privada de Ensino e a outra, também pertencente a Rede Estadual de Ensino. Os resultados da pesquisa concluíram que:

Apesar das organizações escolares possuírem finalidades específicas, elas estão permeadas por contradições, que estão presentes na dimensão pedagógica e administrativa, bem como no modelo de gestão empregado. Algumas dessas contradições são [...] propostas e vivências de descentralização e autonomia da escola referente a ações operacionais e uma forte centralização quanto ao desenvolvimento de programas avaliativos, entre outros. A autonomia delegada ao professor refere-se às suas atribuições pedagógicas, ao controle das atividades administrativas e ao cumprimento de funções burocráticas como preenchimento de cadernetas. E, principalmente, a existência de um discurso democrático onde é enfatizada a participação de todos nas ações da escola, mas efetivamente, centrada na decisão de alguns, entre eles, o diretor. [...] E, concretamente, essas contradições, influenciam as relações de poder entre os atores pedagógicos (SANTOS, 2004, p. 126-127).

A investigação de Sandra Santos abre a cortina do desvelamento científico das relações de poder no ambiente escolar, em solo juazeirense. Essa pesquisadora arremata seu estudo, dizendo que “as conclusões sobre a estrutura e os processos de poder analisados não podem ser generalizadas, mas guardadas as limitações e possibilidades científicas de um estudo de caso, podem servir de auxílio à compreensão da realidade das escolas públicas da nossa região” (SANTOS, 2004, p. 126).

Nessa mesma perspectiva, é que justifico a relevância desta pesquisa, compreendendo o período de 2009 a 2019, referente a uma década de implementação da política de gestão escolar democrática nas escolas públicas municipais de Juazeiro-BA. O olhar da investigação científica, através da análise de resultados consistentes viabilizados na execução desta pesquisa desejaram elucidar situações, intenções e condições do ambiente escolar, dito democrático, ainda não visíveis à comunidade escolar e local e à gestão educacional da RME de Juazeiro-BA e de outros sistemas municipais de ensino. Portanto, a relevância deste estudo encontra-se na perspectiva de “ampliação do debate com vistas a fortalecer os mecanismos democráticos de gestão” (PEREIRA; SILVA, 2018a, p. 138), na difusão de estudos científicos sobre a gestão democrática nas escolas públicas municipais, através da produção e sistematização do conhecimento acadêmico, que possam fortalecer os discursos, os marcos legais e as práticas democráticas na política educacional, na busca pela efetividade da gestão participativa na escola pública, porque a gestão escolar precisa ser entendida no âmbito da sociedade política comprometida com a própria transformação social (PARO, 2016).

O Brasil vive, atualmente, uma situação de desmonte da educação pública promovida pelo Governo Federal e concretizada por cortes orçamentários, interrupções de programas de pesquisas, descontinuidade de políticas educacionais e ataques aos docentes. Nesse sentido, “é razoável temer que, em um país com pouca solidez nas instituições e que ainda não experimentou a democracia de maneira ampla, tais indicações normativas não sirvam de garantia de implementação da gestão democrática da educação pública” (SOUZA; PIRES, 2018, p. 80).

Nesse contexto, analisar e discutir a gestão escolar torna-se, neste momento, uma forma de dialogar com as perspectivas de uma nação mais justa e igualitária, pois os fundamentos da sociedade democrática estão associados às práticas de autonomia e participação. A reflexão sobre a gestão escolar e sua efetiva democratização exigem que se levem em consideração os desafios do cotidiano escolar, o momento político atual e a necessidade de garantir os processos institucionais e democráticos de ensino e de gestão.

A prática da gestão escolar democrática não é um processo simples, de curto prazo; é um processo complexo, mas realizável. A participação coletiva na gestão escolar contribui, de forma efetiva, para a execução das ações prioritárias que resultem na formação consistente dos estudantes, em melhores condições didático-pedagógicas para os professores, no controle dos recursos financeiros, nas resoluções de conflitos que surgem no cotidiano de uma escola.

[...] a democracia tem de ser a perspectiva principal de uma escola; portanto, só é possível considerar o processo educativo em seu conjunto, sob a condição de se distinguir a democracia como possibilidade no ponto de partida e a democracia

como realidade, no ponto de chegada (SAVIANI, 1988, p. 62).

Não obstante, a gestão escolar é um campo de poder que ainda é centralizado no diretor. Paro descreve, em miúdos, a estrutura de poder no interior da escola pública brasileira:

Na estrutura formal de nossa escola pública está quase totalmente ausente a previsão de relações humanas horizontais[...], observando-se, em vez disso, a ocorrência de uma ordenação em que prevalecem relações hierárquicas de mando e de submissão. O mais alto posto dessa hierarquia é ocupado pelo diretor, verdadeiro chefe da unidade escolar e responsável último por tudo o que acontece aí dentro. Esta condição lhe dá uma imensa autoridade diante das demais pessoas que interagem no interior da escola, mas quase nenhum poder de fato, já que a autoridade que ele exerce é concedida pelo Estado, a quem deve prestar conta das atividades pelas quais é responsável. Assim, independentemente de sua vontade, o diretor acaba assumindo o papel de preposto do Estado diante da instituição escolar e de seus usuários (PARO, 2016, p. 122).

Paro, em seus escritos, conduz a reflexão de que, apesar do diretor centralizar o poder no interior da escola, é uma inverdade dizer que ele não quer descentralizar o poder. Esse cenário de ter o diretor como autoridade máxima da escola, como responsável último, tem servido para que o Estado o culpabilize pela ineficiência e mau funcionamento da escola.

As políticas educacionais gerencialistas existentes concentram poder nos ombros do gestor escolar, imputando-lhe o protagonismo e a responsabilidade para superação dos desafios do ensino e da aprendizagem na escola pública. Nessa organização educacional gerencialista, a participação da comunidade no cotidiano da condução da escola pública encontra dificuldades para sua concretização nas questões relacionadas à organização, funcionamento e ao desenvolvimento das atividades de ensino.

Nesse cenário, torna-se imprescindível a busca do conhecimento crítico da realidade, procurando identificar os determinantes da situação tal como ela hoje se apresenta porque “a gestão escolar faz parte da totalidade social e não se pode tratá-la de modo isolado” (PEREIRA; SILVA, 2018a, p. 141). Nessa direção, esta pesquisa adotou a Teoria Crítica como paradigma condutor.

A Teoria Crítica, decorrente da perspectiva marxista, foi sistematizada pelos representantes da Escola de Frankfurt: Jürgen Habermas, Herbert Marcuse, Max Horkheimer e Theodor Adorno. Uma das mais importantes contribuições da Teoria Crítica consiste no diagnóstico do tempo presente, capaz de demonstrar os obstáculos e as possibilidades para a emancipação humana (GIROUX, 1986). Os autores dos fundamentos desse paradigma abarcam os elementos conceituais de que “[...] todo pensamento é, fundamentalmente, mediado pelas relações de poder estabelecidas social e historicamente; de que os fatos nunca

podem ser isolados do domínio de valores ou removidos de alguma forma de inscrição ideológica; de que a relação entre conceito e objeto e entre significante e significado nunca é estável ou fixa” (KINCHELOE; MCLAREN, 2006, p. 292-293). Nesse sentido, é que este estudo encontrou lugar paradigmático na perspectiva da Teoria Crítica, que possibilita compreender a realidade investigada através do conhecimento das determinações legais e das concepções produzidas no campo científico sobre a gestão da escola pública e gerar entendimento sobre como se estrutura essa instância, apoiada em características democráticas, voltada para a emancipação dos sujeitos.

Nessa perspectiva, esta pesquisa que tem como objeto, a política de gestão democrática nas escolas públicas municipais, adotou a mediação como categoria de análise metodológica do real. Suas conexões e relações foram analisadas a partir dos estudos de Jamil Cury (2000), ao afirmar que a mediação expressa as relações concretas e vincula mútua e dialeticamente momentos diferentes de um todo:

As mediações concretizam e encarnam as ideias ao mesmo tempo que iluminam e significam as ações. [...]Esta categoria permite superar o aparente fosso existente entre as ideias e a ação (CURY, 2000, p. 28).

Os fundamentos teóricos que embasaram esta pesquisa estão alicerçados (por ordem alfabética) nos estudos de Ângelo Souza (2019; 2018; 2014; 2010; 2009; 2006; 2005), Carmenisia Aires (2018), Dalila Oliveira (2015;1997), Jamil Cury (2013; 2005), Licínio Lima (2018; 2014; 2001; 2000), Luiz Carlos Freitas (2018), Luiz Fernando Dourado (2007; 2006; 2000; 1990), Maria Abadia Silva e Rodrigo Pereira (2018a; 2018b), Rodrigo Pereira (2016), Romualdo Oliveira (1993), Paulo Gomes Lima (2013; 2011), Paulo Freire (1995;1991;1967), Vera Peroni (2014; 2011; 2010) e Vitor Paro (2016; 2015; 2014; 2012; 2003; 2001) que versam sobre o Estado, a democracia, as concepções e os elementos determinantes da gestão escolar democrática que contribuem para a reflexão acerca da análise situacional e perspectivas da gestão da escola pública brasileira. A análise da legislação nacional que trata da gestão democrática escolar e nos marcos legais da cidade de Juazeiro-Ba que normatizaram a política de gestão escolar democrática nas suas unidades escolares, são referendados nos estudos de Ângelo Souza (2018), Demerval Saviani (2017; 1988), Jamil Cury (2007; 1997; 1989) e Theresa Adrião; Rubens Camargo (2007).

Sobre as questões da investigação de uma pesquisa, para Maria Minayo (2001, p. 18), elas são “frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e seus objetivos”. Nesse caminho, para atender a questão desta pesquisa que investigou como os elementos determinantes da política da gestão escolar democrática, a saber: a eleição, a

participação na decisão e a colegialidade, conforme indica Licínio Lima (2014), são mediados em escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-BA, foi elaborado o seguinte objetivo geral: compreender como a política de gestão escolar democrática é mediada, da legislação à distribuição de poder, nas escolas públicas municipais da Rede de Ensino de Juazeiro-BA. Para dar conta desta diligência, três objetivos específicos foram elencados, sendo o primeiro: identificar a presença e/ou a ausência dos elementos determinantes que caracterizam a gestão escolar democrática na legislação nacional e nos marcos legais vigentes da Rede Municipal de Ensino da cidade de Juazeiro-BA, evidenciando os avanços e as lacunas; o segundo objetivo busca analisar os modelos de gestão e as formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos nas unidades escolares; E, por fim, o terceiro objetivo propôs caracterizar os mecanismos de participação e de mediação do exercício de distribuição de poder no ambiente escolar.

À luz das ideias de Maria Minayo (2001) que nos ensina que a metodologia é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade que “inclui as concepções teóricas de abordagem, o conjunto de técnicas que possibilitam a construção da realidade e o sopro divino do potencial criativo do investigador” (MINAYO, 2001, p. 16), compreendemos que o delineamento da metodologia ocupa lugar central no desenho de uma pesquisa. Assim, com intenção de conhecimento e compreensão do fenômeno investigado, esta pesquisa é de natureza empírica para atender ao objetivo dessa investigação que prima pela busca de dados relevantes, a partir de fontes diretas, pela aproximação maior com o campo de observação onde a realidade existente pode ser conhecida como ela é (ESTEBAN, 2010).

Para Jonei Barbosa, as abordagens metodológicas são “como os caminhos que se seguem na realização da pesquisa” (2018, p. 18) e nessa caminhada para responder ao incômodo dessa investigação, o método qualitativo foi o escolhido. A abordagem qualitativa, através do diagnóstico da realidade presente, levando em conta as subjetividades dos sujeitos envolvidos na investigação, as contradições, as continuidades e as descontinuidades do processo e do contexto social e político nos quais estão inseridos (MARCONI; LAKATOS, 1996), auxilia a compreender como ocorre o fenômeno, nesse caso, a política de gestão democrática nas escolas públicas municipais, mediante a análise das ações implementadas e das relações estabelecidas.

Nesse contexto, a Rede Municipal de Ensino de Juazeiro, campo desta pesquisa, é composta por 134 instituições educacionais, atendendo uma matrícula que totaliza 36.396 alunos, assim distribuídos: 10.136 na Educação Infantil; 15.955 nos anos iniciais do Ensino

Fundamental e 7.583, nos anos finais; 1.938 na Educação de Jovens e Adultos, e 784 na Educação Especial (INEP, 2020).

Das 134 unidades escolares, 65 (sessenta e cinco) escolas estão localizadas na zona urbana e 69 (sessenta e nove), na zona rural do município (INEP, 2020). Nesse cenário, os dados foram coletados em 02 (duas) escolas, sendo 1 (uma) escola, na zona urbana e a outra escola, na zona rural, com intenção de viabilidade da análise das realidades de gestão escolar, na mesma RME, em contextos territoriais e culturais distintos.

Sobre a metodologia, Minayo chama a atenção para o fato de que esta “deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (2001, p. 16). Nesse sentido, para coleta de dados desta pesquisa, foi realizada a análise documental, cujo propósito é esmiuçar os discursos e percursos históricos e políticos das normativas e documentos escolares para compreender suas intencionalidades e valores, porque “não se trata de entender o significado de determinado discurso contido num documento, nem de reproduzir suas proposições, mas de explicar a que veio” (EVANGELISTA; SHIROMA, 2019, p. 90). Shiroma e Evangelista orientam, ainda, que:

Cabe ao pesquisador interpelar o documento e verificar por que foi organizado em torno de determinados termos e por que contém um tipo específico de argumentação; que medida propõe, como a justifica, por que foi escolhida em detrimento de outras, quem a financia, que mudanças acarretará, a que grupos favorece ou prejudica? Para que foi produzido? A que fins se presta? Por qual classe social ou fração de classe foi demandado e para qual classe social ou fração de classe foi ordenado? Que elementos ideológicos foram utilizados para produzir o consenso em torno da política em tela? (*ibid.*).

Nessa perspectiva, a análise documental foi realizada nos marcos legais que tratam da política de gestão escolar democrática nacional e da RME de Juazeiro-Ba, bem como em documentos oficiais das escolas selecionadas como campo empírico que tratam das ações de implementação da política de democratização da gestão escolar, listados nos quadros a seguir:

Quadro 1 Marcos legais da gestão escolar democrática nacional e municipal

Documentos	Finalidade	Esfera
Constituição Federal de 1988	Constituição da República Federativa do Brasil	Federal
Lei nº 9394/1996	Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional	Federal
Lei nº 13.005/2014	Aprova o Plano Nacional de Educação	Federal
Lei Orgânica de Juazeiro-Ba de 1990 e sua respectiva alteração em 2012	Dispõe sobre a organização do Município de Juazeiro-BA	Municipal
Lei nº 1.973/2008 e sua respectiva alteração através da Lei nº 2.379/2013	Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Juazeiro-Ba	Municipal

Lei nº 2.084/2009 e suas respectivas alterações através das Leis nº 2.388/2013 e nº 2.713/17	Regulamenta o Processo de Certificação e eleição dos dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba	Municipal
Lei 2.126/ 2010 e sua respectiva alteração através da Lei nº 2.541/15	Estabelece o Plano Municipal de Educação de Juazeiro-Ba	Municipal

Fonte: Elaborada pela autora

Quadro 2 Documentos oficiais das escolas

Documentos	Campo
Projeto Político-Pedagógico	Escolas
Regimento Escolar	Escolas
Plano de Gestão Escolar	Escolas
Livros de atas das reuniões administrativas e pedagógicas	Escolas
Livros de atas de assembleias com a comunidade escolar e de reuniões dos conselhos escolares	Escolas
Livro de atas das reuniões das comissões eleitorais escolares	Escolas

Fonte: Elaborada pela Autora

Ainda na voz de Minayo,

Diferentemente da arte e da poesia que se concebem na inspiração, a pesquisa é um labor artesanal, que se não prescinde da criatividade, se realiza fundamentalmente por uma linguagem fundada em conceitos, proposições, métodos e técnicas, linguagem esta que se constrói com um ritmo próprio e particular. A esse ritmo denominamos ciclo da pesquisa, ou seja, um processo de trabalho em espiral que começa com um problema ou uma pergunta e termina com um produto provisório capaz de dar origem a novas interrogações (2001, p. 25-26).

Assim, após a coleta dos dados, estes foram organizados, ordenados e classificados para tratamento e análise. Essa etapa conduz ao confronto entre a abordagem teórica e o que a investigação de campo aporta de singular como contribuição, em outras palavras, é o processo de interpretação do significado das respostas dos dados coletados para responder à questão da pesquisa e, assim, produzir conhecimento que, mesmo sendo um “produto provisório”, certamente, irá se integrar “a historicidade do processo social e da construção teórica” (MINAYO, 2001, p. 27).

Nesta pesquisa, para utilização desse procedimento metodológico, as categorias empíricas elencadas foram: a eleição, a participação na decisão e a colegialidade. Nesse processo de análise dos dados, é imprescindível o acautelamento porque “a obtenção do conhecimento empírico, com seus significados e singularidades, não pode ser feita de maneira desconectada a um determinado contexto histórico, político-social e econômico”, conforme orientam Pereira e Silva (2018a, p. 41).

Por fim, a caminhada desta pesquisa é desvelada nesta dissertação que está estruturada em 3 (três) capítulos: o primeiro capítulo, intitulado “A Gestão Escolar Democrática” que discorre sobre os fundamentos teóricos que definem os elementos determinantes da gestão escolar democrática, que são: eleição, participação na decisão e colegialidade e trata, também, sobre as dificuldades enfrentadas para a efetiva consolidação da democratização escolar como a influência dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) na escola pública e as discontinuidades das políticas educacionais brasileiras. O segundo capítulo, intitulado: “A Legislação da Gestão Escolar Democrática na Cidade de Juazeiro-Ba” identifica a presença e/ou a ausência dos elementos determinantes da gestão escolar democrática na legislação da RME de Juazeiro, evidenciando avanços e lacunas; o terceiro capítulo, intitulado “A Política da Gestão Escolar Democrática nas Escolas Públicas Municipais de Juazeiro-Ba: Da Legislação à Distribuição de Poder” apresenta os resultados da pesquisa de campo que aponta, através da investigação efetivada nos documentos oficiais das 02 (duas) escolas selecionadas como campo empírico, a materialidade ou não das categorias elencadas, anteriormente, por meio da análise dos modelos de gestão escolar, das formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos e da caracterização dos mecanismos de participação e de mediação do exercício de poder no interior da escola.

1. A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Ensinar democracia é possível. Para isto, contudo, é preciso testemunhá-la. Mas ainda, testemunhando-a, lutar para que seja vivida, posta em prática ao nível da sociedade global [...]. O ensino da democracia implica também no discurso sobre ela, não abstratamente feito, mas sobre ela ao ser ensaiada e experimentada.

Paulo Freire, (Cartas a Cristina, 1994)

A radicalização da democracia e a consolidação de seus mecanismos são grandes desafios para a sociedade porque o exercício da prática democrática prima pela efetiva participação popular nos processos decisórios. Sem a participação política do cidadão, sem a efetiva materialização desse direito, não se tem democracia.

A democracia é um termo que caracteriza um regime político que tem premissas e valores que protegem o interesse e a liberdade humana. Nesse sentido, Cury argumenta que “a democracia é o regime em que a pluralidade se manifesta de vários modos e só o regime democrático permite a convivência pacífica entre estes modos” (CURY, 2013, p. 302). Trata-se de um conceito tão importante quanto complexo porque o governo democrático ampara a maioria, associado aos direitos individuais e das minorias.

De acordo com Paro, a democracia social “[...]implica certa distribuição de poder centralizado do Estado para as instâncias da base piramidal estatal, onde se dá o contato direto com os cidadãos” (PARO, 2003, p. 27). Então, seguindo essa perspectiva de democracia social anunciada por Paro, duas movimentações do Estado podem aperfeiçoar os procedimentos democráticos: a primeira movimentação é assegurar a todos os direitos básicos (alimentação, saúde, educação, trabalho, moradia, segurança e seguridade social), inclusive, o poder. A segunda, é a criação de leis e políticas públicas orientadas com fins de equidade.

Entretanto, Peroni e Rossi (2011, p. 27) destacam que, segundo o diagnóstico neoliberal, o Estado deve seguir duas prescrições: “racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de serem consideradas como improdutivas, pela lógica do mercado”. Dessa maneira, seguindo esse perverso receituário, o Estado não pode desempenhar de forma congruente sua função de mediação social a serviço dos cidadãos.

A campanha de pressão para obrigar o Estado a desempenhar seu papel de provedor da materialização dos direitos sociais é a participação da população nas decisões políticas e a ocupação de espaços, até agora, dominados por organizações hierárquicas. Contudo, a

ampliação de instâncias estatais participativas na sociedade é um processo lento e exigente, que passa por avanços e retrocessos, no curso da história.

Nesse cenário, as instituições escolares são espaços mais próximos e acessíveis à população, sendo, portanto, um dos meios privilegiados de expressão das demandas e expectativas sociais, conforme assinalam Adrião e Camargo:

A formação de cidadãos para uma sociedade participativa e igualitária pressupõe vivências democráticas no cotidiano escolar, traduzidas na presença de mecanismos participativos de gestão na própria escola e nos sistemas de ensino (2007, p. 66).

Na análise da esteira do processo de democratização brasileiro e de suas instituições, identificamos que, após a reabertura político-democrática, que permitiu a vivência de relações mais democráticas e a reorganização da sociedade na luta pelos seus direitos e pela democratização do Estado, um dos eixos principais da luta dos movimentos populares e sindicais era a democratização da escola. Ademais, em países que passaram por severos regimes autoritários, como o Brasil (1964 - 1985), a democratização escolar tornou-se um ideal político e educativo. A esse respeito, Cury reflete que:

O sucesso na retomada do Estado de Direito, através da redemocratização política, foi fundamental para que, no processo constituinte de 1987, os representantes das populações afetadas pela ausência de uma democratização substantiva, pudessem inserir e formalizar na Carta Magna princípios e garantias tendentes à declaração e efetivação dos direitos sociais (1997, p. 200).

Nesse contexto, Luiz Fernando Dourado (2006) lembra que a democratização da gestão da escola pública também faz parte da história de luta dos trabalhadores em educação e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade, social e democrática. Em diferentes momentos, tais lutas se travaram para garantir maior participação dos trabalhadores em educação nos destinos da escola, no fortalecimento dos conselhos escolares, na definição do projeto político-pedagógico, na defesa da eleição de diretores, na autonomia administrativa e financeira da escola.

Nessa perspectiva, a empreitada dos movimentos sociais e sindicais pela democratização escolar decorreu do entendimento de que a escola e sua gestão precisam fazer parte da construção de uma sociedade com características democráticas, voltada para a emancipação dos sujeitos, orientada para o combate às desigualdades e à efetivação do direito à educação escolar básica com qualidade social, porque essa é função social da escola.

Nesses termos, a democratização escolar se expressa por meio da universalização do acesso, da qualidade, do financiamento e da gestão democrática, sem desobrigar o Estado de suas responsabilidades de organização, provisão e manutenção com o ensino público, em

outras palavras, a educação depende do Estado. O Estado é que deve dar as garantias para que a educação se desenvolva plenamente (BRASIL, 1988, Art. 208), conforme determinam os marcos legais vigentes: a Constituição Federal do Brasil, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação.

A Constituição Federal do Brasil, promulgada em 1988, declarou a educação como um direito social (BRASIL, 1988, Art. 6º). O capítulo da educação incorporou várias dimensões deste contexto de cidadania política e social (CURY, 1989) e estabeleceu “a base da organização educacional do país ao firmar direitos e deveres, delimitar competências e atribuições, regular o financiamento e definir princípios como: pluralismo, liberdade e gestão democrática” (DOURADO, 2006, p. 39).

Contudo, é importante ratificar o valor das lutas das classes trabalhadoras nesse processo e destacar que se na CF/1988 constam as devidas garantias sociais, incluído o direito à educação e à gestão democrática das escolas como um princípio do ensino público (BRASIL, 1988, Art. 206), é uma conquista social e política da sociedade advinda do embate de forças. Não se trata de uma benesse do Estado.

Para exemplificar essa rotina de correlação de forças, a Carta Magna legitimou o município como instância administrativa, dotado de autonomia política, expressa na capacidade de poder elaborar sua Lei Orgânica e executar políticas públicas que visem à consolidação democrática do Estado. O reconhecimento do município como ente federado era pauta de luta dos movimentos sociais em defesa de uma política descentralizadora, entretanto, essa deliberação estava atrelada, também, aos interesses neoliberais para diminuição dos gastos sociais do Estado.

Outra luta travada nos bastidores da elaboração da CF/1988 pelos movimentos populares e sindicais era para que o princípio da gestão democrática não fosse limitado, apenas, ao ensino público. Mas nesse embate, os empresários da educação lograram êxito e as instituições privadas foram excluídas do processo de construção de uma educação democrática constituente de práticas sociais importantes que podem incidir no desenvolvimento de uma cultura democrática.

Seguindo os preceitos constitucionais, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), publicada em 1996 – cuja elaboração e aprovação do texto, semelhante a CF/1988, deu-se no campo de disputas e consensos – configurou as relações de responsabilidades do Estado e entes federados para com a educação e estabeleceu procedimentos, sistemas e métodos norteadores para a construção de uma educação democrática. A LDB/1996 reconheceu o princípio federativo e remeteu aos sistemas de ensino

municipais e estaduais a definição das “normas de gestão democrática do ensino público na educação básica” (BRASIL, 1996, Art.14) determinando a participação, como um direito basilar.

A participação dos profissionais da educação, através da elaboração do projeto pedagógico da escola e da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1996), favorece o exercício da democracia em práticas cotidianas da escola, mesmo que esse direito tenha esbarrado na ausência de mecanismos e instrumentos que garantam o ativismo desses sujeitos, com a devida clareza dos fins objetivados e dos resultados alcançados. Situação semelhante ocorre com a centralização, no âmbito federal, das decisões sobre o currículo e a avaliação (BRASIL, 1996, Art. 32) e a atribuição da responsabilidade pela gestão da escola pública à sociedade, trocando em miúdos, as políticas educacionais presentes na LDB/1996 centralizam poderes e descentralizam responsabilidades.

No ano de 2014, em cumprimento ao Art. 214 da CF/1988 e ao Art. 9º da LDB/1996, foi promulgado o novo Plano Nacional de Educação (PNE) – com vigência de dez anos – que apresenta diretrizes e vinte metas centrais para os grandes setores da educação e traz, entre outros temas, a formação dos professores e gestores escolares, bem como as estratégias para efetivação da gestão democrática da educação básica. Das vintes metas do PNE/2014, a Meta 19 é a que trata da democratização escolar e apresenta progressos na consolidação da gestão democrática como princípio do ensino público, na medida em que regulamenta que a comunidade deverá ser consultada, publicamente, sobre quem irá gerir as atividades pedagógicas, administrativas, financeiras e sociais da escola.

No entanto, a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade “restringe a própria efetividade deste princípio” (PERONI; FLORES, 2014, p. 186). É inconteste que a formação administrativa e pedagógica do dirigente escolar é relevante para a melhoria da qualidade do ensino público, contudo, o estabelecimento de padrões de competências e mérito para a ocupação desse cargo é, visivelmente, referenciado nos parâmetros do mercado, da racionalidade econômica e da administração gerencial que destoam dos códigos da educação pública, universal, democrática, comunitária e de qualidade, que se almeja. No item 1.2.1 deste capítulo, na seção intitulada “As pedras no meio do caminho da gestão escolar democrática”, será retomada essa discussão sobre a intencionalidade que move essa diligência, na perspectiva da Nova Gestão Pública (NGP).

Conforme dito anteriormente, com o final dos dias sombrios da Ditadura e a chegada de ares mais democráticos, a gestão escolar, de perspectiva democrática, tornou-se uma pretensão política e educativa. Na definição de Ângelo Souza:

A gestão democrática é compreendida então 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 (2009, p. 125-126).

Percebe-se, pela exposição de Souza, que a participação efetiva dos sujeitos escolares na condução da gestão da escola é a base que sustenta as ações que se pretendem democráticas.

Licínio Lima, um estudioso da temática Organização e Administração Escolar, assim, conceitualiza a gestão escolar democrática:

A gestão democrática implica a assunção de especiais responsabilidades na organização e no governo das escolas, tendo em vista concretizar o direito à educação, não só na lógica da provisão pública, mas também na lógica da promoção dos direitos humanos e da participação dos implicados na organização e gestão da educação (2018, p. 26).

Nessa mesma direção, no exercício de conceitualização da democratização escolar, tendo Ângelo Souza e Licínio Lima como parâmetros teóricos, definimos, então, que gestão escolar democrática é aquela na qual se prioriza a participação do coletivo em todas as ações e tomadas de decisões no âmbito da escola, na prática da distribuição do poder, no processo de partilhamento de responsabilidades.

A prática da distribuição de poder, na perspectiva da gestão escolar democrática, significa que o “poder pode e deve ser socializado” (SOUZA *et al.*, 2005, p. 25) entre os sujeitos envolvidos no processo educacional: o gestor escolar, os professores, os funcionários, os estudantes, os pais e representantes da comunidade local. De sorte, que todos sejam corresponsáveis pelos processos decisórios que conduzem os rumos da escola, com autoridade.

O poder em questão que torna a gestão um processo político, para essa perspectiva da gestão democrática, não é a capacidade da parte de quem o controla em levar os outros sujeitos não-controladores desse poder a fazerem o que aqueles desejavam, e ainda legitimamente reconhecendo a relação de dominação. Assemelha-se mais ao poder decorrente da capacidade humana de agir em conjunto com outros, construindo uma vontade comum (SOUZA, 2009, p. 25).

Segundo Souza *et al.*, a socialização ou a distribuição de poder, na gestão da educação pública, ocorre quando:

[...] as pessoas que atuam na/sobre a escola identificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daqueles problemas. Esse processo, sustentado no diálogo, na alteridade e no reconhecimento às especificidades técnicas das diversas funções presentes na escola, tem como base a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (2005, p. 17).

O conceito de distribuição de poder, neste contexto, diverge do conceito de dispersão de poder, característica principal do gerencialismo, em que o Estado intenta distribuir responsabilidades para a sociedade civil, por meio do comprometimento dos agentes não-estatais, o que pode aparentar como um exercício de participação pública, entretanto, trata-se de responsabilização pública, de intervenção de atores externos na formulação de políticas educacionais e tomada de decisões nos sistemas educacionais, como pressuposto de que as instituições não-estatais proveriam os serviços com maior eficiência e qualidade do que o âmbito estatal (LIMA; GANDIM, 2017).

Para compreender como a política de gestão escolar democrática é mediada, da legislação à distribuição de poder, nas escolas públicas, percorreremos o caminho teórico pavimentado por Licínio Lima que definiu três dimensões básicas ou elementos basilares, historicamente associados à gestão democrática das escolas: a eleição, a colegialidade e a participação na decisão. Na ótica do autor,

[...] a conjugação de processos eleitorais democráticos, da colegialidade dos órgãos e da participação nos processos de decisão concorre para a transformação da escola num locus de produção de políticas, de orientações e de regras, de decisões e ações, à margem das quais não será possível a desalienação do trabalho escolar e a edificação de uma escola mais democrática e em permanente processo de aprofundamento da sua autonomia, pois uma escola mais democrática é, necessariamente, uma escola mais autônoma e com capacidade de autogoverno em vastas áreas (LIMA, 2014, p. 1074).

No cenário democrático descrito por Lima, o poder de escolha, de participação e de decisão não pode ter “distribuição desigual entre os iguais” (CURY, 2007, p. 486) porque o modelo de gestão escolar, de fato democrática, reforça a participação da comunidade escolar nos processos educacionais, com igual poder de intervenção e de decisão.

Na mesma direção, Ângelo Souza, estudioso brasileiro dos aspectos que contribuem para a constituição, organização e gestão das escolas públicas brasileiras, caminha com Licínio Lima, nessa empreitada de apontar indicadores ou elementos que possam mensurar as condições de gestão democrática da escola. Para tal intento, Souza (2019) elaborou um indicador, que denominou de Índice de Gestão Democrática (IGD) a fim de expressar a presença e/ou a ausência desses elementos no chão da escola, destacando a eleição como forma de provimento do cargo de diretor escolar, a constituição de colegiados escolares, a elaboração e execução coletiva do Projeto Político-Pedagógico e o ambiente democrático como indicadores que caracterizam a gestão escolar democrática.

Para Souza, o ambiente democrático é compreendido como:

[...]a existência de condições de diálogo e de trabalho coletivo ampliado no universo escolar, as quais são erigidas a partir de práticas promotoras de cooperação [...], bem

como de procedimentos de escuta e participação na definição dos rumos do trabalho pedagógico e institucional.” (2019, p. 15103).

Isso posto, fica evidenciado que a gestão escolar democrática, também é um processo eminentemente pedagógico, que envolve, entre outros, o conhecimento da legislação, a discussão sobre as modalidades de provimento ao cargo de dirigente escolar, a implantação e a consolidação de ações colegiadas e os mecanismos efetivos de diálogo e de participação nos processos decisórios.

Assim, nas próximas seções discorreremos sobre fundamentos teóricos que definem os elementos determinantes da gestão escolar democrática, alicerçados nas obras de Licínio Lima (2018; 2014; 2000) com as contribuições de Ângelo Souza (2019; 2014; 2018; 2009; 2005), Paulo Gomes Lima (2013; 2011), Paulo Freire (1995; 1991; 1967) e Vitor Paro (2016; 2014; 2003; 2001; 1995) que coadunam sobre o princípio democrático da participação, com marcada articulação teórica entre a eleição de gestores escolares, a implantação de colegiados e a participação efetiva nos processos decisórios. As reflexões sobre o Estado, a democracia social, as políticas educacionais brasileiras e a legislação nacional da gestão escolar democrática foram entremeadas pelos estudos de Carmenisia Aires (2018), Jamil Cury (2013; 2007; 2005; 1997; 1997;1989), Luiz Carlos Freitas (2018), Luiz Fernando Dourado (2007; 2006; 1990), Rodrigo Pereira; Liana Albuquerque (2018), Rodrigo Pereira (2016), Romualdo Oliveira (1993), Theresa Adrião; Rubens Camargo (2007), Vera Peroni; Alexandre Rossi; Maria Flores (2014; 2011).

Não obstante, na companhia desses pensadores, também refletiremos sobre a situação da gestão das escolas públicas no Brasil e as dificuldades enfrentadas para a efetiva consolidação da democratização escolar como a influência dos princípios da NGP na escola pública e as discontinuidades das políticas educacionais brasileiras.

1.1 OS ELEMENTOS BASILARES DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

1.1.1 Eleição

Segundo Licínio Lima, a gestão democrática da escola é uma “complexa categoria político-educativa” (2014, p. 1068) e, por essa razão, não se pode dissociá-la dos contextos históricos e políticos e das correlações de forças presentes na sua estruturação.

Desse modo, não é procedente pensar a democracia brasileira como se fosse uma linha contínua iniciada há 133 anos com a derrubada da monarquia e a instauração da República

como nova forma de governo, com poderes constituídos, a partir da decisão de cidadãos ou representantes. Na história democrática brasileira não houve, ao longo do tempo, nas fases tidas como democráticas, uma constância que determinasse a subsistência de ciclo democrático, mas momentos entrecortados com governos e administrações marcadas por características oligárquicas, patrimonialistas, burocráticas, tecnicistas e, mais recentemente, neoliberais, ainda muito distantes dos ideais republicanos e democráticos, constitucionalmente previstos, sobretudo, no que se refere à descentralização do poder e à busca por igualdade social.

Sobre essa inconstância democrática brasileira, Paro constata que,

[...] a fragilidade da democracia fundamentada na participação política da população apenas no momento de eleger seus governantes e representantes legislativos em âmbito municipal, estadual e federal está em que, assim, a população fica privada de processos que, durante os períodos de mandatos parlamentares ou governamentais, permitiriam controlar as ações dos eleitos para tais mandatos de modo a atender aos interesses das camadas populares (2003, p. 26).

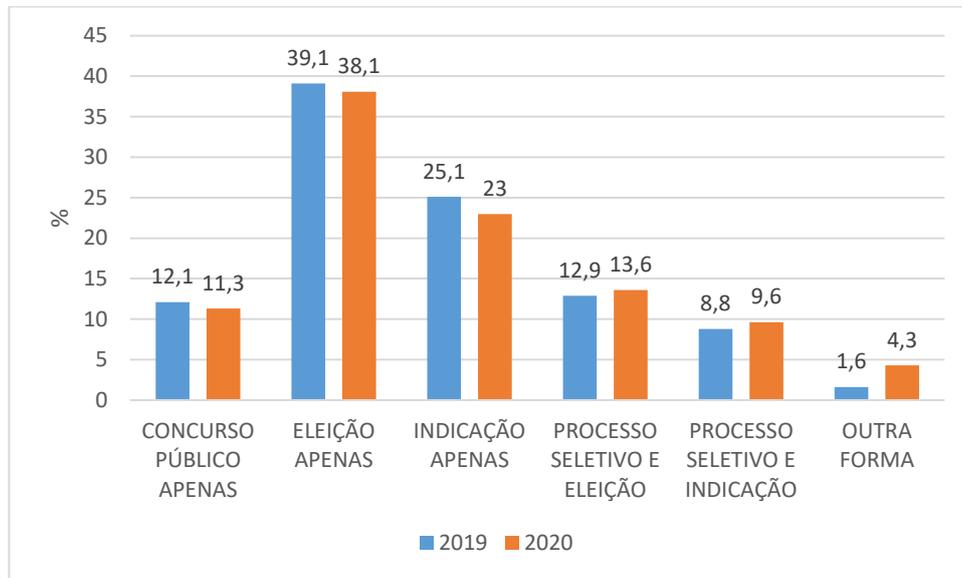
Portanto, é importante desenvolver na sociedade os mecanismos necessários para levar o Estado a agir de acordo com os interesses da população e garantir o acesso dessa a seus serviços, bem como a participação na tomada de decisões que dizem respeito às suas necessidades. O envolvimento no processo de escolha dos dirigentes da escola do seu bairro é um desses mecanismos de pressão.

Sobre esse aspecto, Lima assinala:

A eleição, estando em causa a escolha entre ideários ou distintos projetos político-pedagógicos para a escola é, do ponto de vista democrático, uma opção mais coerente, embora haja que atender a múltiplos fatores, com maior ou menor intensidade democrática, como os critérios de elegibilidade, a definição de eleitor, os processos eleitorais, a duração dos mandatos, as competências a exercer, sabendo-se que a simples eleição não pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação. É, todavia, uma regra nuclear da democracia e, nas escolas, também um testemunho e uma prática com potencial impacto numa educação para e pela democracia, mesmo considerando que a competência técnica pode ser melhor garantida através do concurso e que a nomeação, em regimes democráticos, não é solução rara. Mas a eleição é democraticamente superior e, de resto, mais favorável à possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas (2014, p. 1071).

No cenário brasileiro, os dados oficiais disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) revelam o seguinte panorama sobre a forma de provimento do cargo de Diretor escolar nos municípios e estados brasileiros:

Gráfico 1 Formas de provimento do cargo de Diretor Escolar da Rede Estadual



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Censo Escolar/INEP, 2019 e 2020.

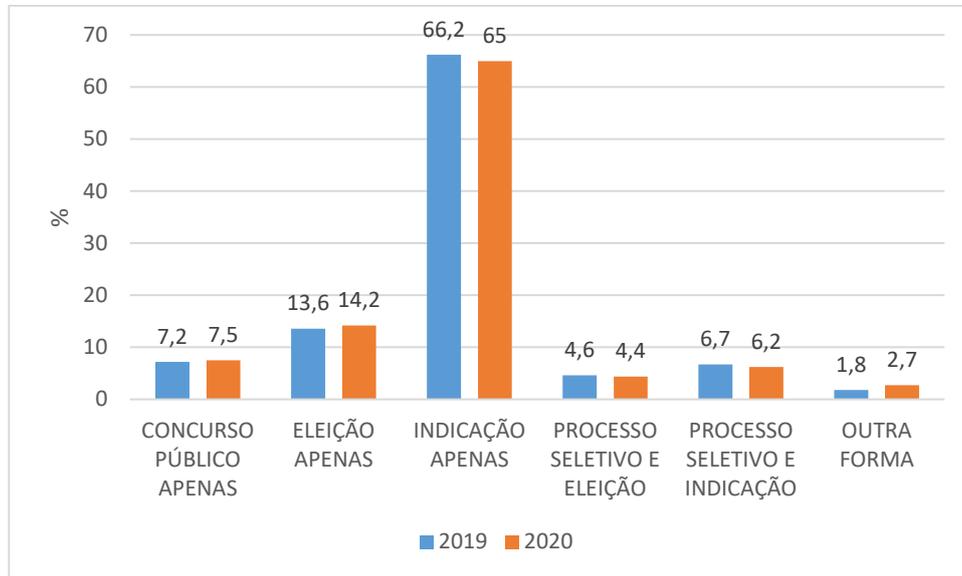
Os dados do Questionário do Diretor do Censo Escolar 2020 revelam que em 38,1% das escolas públicas estaduais, a “eleição” é a forma escolhida para provimento do cargo de gestor escolar – um quantitativo menor de gestores eleitos em relação aos dados do Censo 2019, em que o INEP divulgou que 39,1% dos gestores da Rede Estadual de Ensino eram eleitos por suas comunidades escolares. Quando somamos esse percentual ao número de gestores escolares nomeados através de “processo seletivo e eleição”, alcançamos o patamar de 51,7% do total de escolas em que predominam instrumentos de escolha aparentemente mais transparentes e democráticos, embora que processo seletivo e eleição são “dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial” (PERONI; FLORES, 2014, p. 186).

Em relação a ocupação do cargo de gestor por “indicação”, ao agregarmos o percentual de gestores indicados – com ou sem processo seletivo – esse cenário de “indicação” como forma de provimento do cargo de diretor escolar nas redes estaduais de ensino é de 32,6%, um índice abaixo do número divulgado pelo INEP, em 2019, que era 33,9%. Todavia, uma redução inexpressiva.

O Questionário do Diretor traz a opção “Outra forma” que nos causa estranheza porque desconhecemos outras formas de assunção ao cargo que não sejam concurso, eleição, processo seletivo e indicação. Entretanto, 4,3% dos gestores escolares estaduais responderam

que assumiram o cargo por esse formato (INEP, 2020), portanto, é possível que exista outra forma ou o diretor entrevistado não sabia explicar a forma como assumiu o cargo.

Gráfico 2 Formas de provimento do cargo de Diretor Escolar da Rede Municipal



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos dados do Censo Escolar/INEP, 2019 e 2020.

Na Rede Municipal de Ensino, conforme dados apresentados pelo Censo 2020, apenas em 18,6% das escolas, a “eleição” é a forma escolhida para ocupação do cargo de gestor escolar – com ou sem processo seletivo, resguardando que eleição e processo seletivo apresentam concepções teóricas e políticas distintas, conforme apontamento anterior. Na confrontação com os dados de 2019, praticamente, não houve alteração no número de gestores escolares eleitos por suas comunidades. Entretanto, em comparação com os dados da Rede Estadual de Ensino, podemos observar que os municípios não estão acompanhando o mesmo ritmo de encaminhamentos e desdobramentos dos estados, no que diz respeito à legitimação e implantação da gestão escolar democrática.

O quantitativo de diretores que ocupam os cargos por “indicação” nas escolas públicas municipais é de 65%, uma situação alarmante e, se incorporarmos esse percentual ao número de gestores escolhidos por “processo seletivo e indicação”, esse número sobe para 71,2% de escolas em que comunidade escolar e local não pode escolher ou opinar sobre o modelo de gestão que será constituído no interior da escola, conseqüentemente, também não participará do processo de tomada de decisão. Na comparação com os dados do Censo 2019, houve uma pequena redução no número de gestores escolares que ainda são escolhidos pelos critérios pessoais e político-partidários dos prefeitos e governadores, um índice insignificante se

considerarmos que a Meta 19 do PNE/2014 pactuada entre o Governo Federal e os entes federados prevê que, em 2024, a gestão democrática das escolas públicas estará consolidada.

Sobre esse contexto, Paro (2003) alerta que a nomeação do gestor escolar por indicação político-partidária traz consigo o rastro do clientelismo político e Dourado revela, ainda, que a política do compadrio em que se dão essas nomeações e o resultado desse tipo de procedimento, é a “transformação da escola que numa linguagem do cotidiano político pode ser designado como curral eleitoral cristalizado pela política do favoritismo e marginalização das oposições” (DOURADO, 1990, p. 103), que impede a “abertura de canais legítimos de participação, à medida em que o diretor prescinde do respaldo da comunidade escolar, trabalhando, pois, numa situação em si, instrumentalizadora de práticas autoritárias” (*ibid.*, p. 104). Nesse modelo de provimento de cargo de dirigente escolar, a gestão escolar pública é tratada como um campo de disputas políticas e a ocupação da direção de uma escola está submetida às decisões de lideranças político-partidárias, traço característico do patrimonialismo, que se constitui na troca de favores na ocupação do cargo público (MENDONÇA, 2011).

É verdade que o inciso II do Artigo 37 da CF/1988 assegura ao executivo municipal, estadual e federal, a discricionariedade para a prática do ato de nomeação de pessoas em cargo de direção, chefia ou assessoramento. Não há ilegalidade governamental nessa ação, desde que observados os princípios constitucionais que norteiam a atuação da administração pública como a legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, sob pena de afronta aos interesses públicos, conforme caput do Art. 37 da CF/1988 e Súmula Vinculante nº 13 do Supremo Tribunal Federal (STF), publicada em 2008, que proíbe a prática do nepotismo. Entretanto, a partir do momento em que o Estado não usa dessa prerrogativa e legitima a vontade da comunidade local em escolher seu dirigente escolar, pelo voto direto, manifesta-se aí uma das possibilidades de distribuição de poder.

O concurso público de títulos e provas é outra forma de provimento do cargo de gestor escolar. Segundo os resultados do Censo Escolar 2020, cerca de 11,3% das escolas públicas estaduais são conduzidas por gestores concursados e na Rede Municipal, esse índice é de 7,5%. Sobre esse modelo, Paro enfatiza que:

A argumentação mais comum em favor desse tipo de escolha tem sempre a ver com a defesa da moralidade pública na defesa dos funcionários do Estado e com a adoção de critérios técnicos para preenchimento dos cargos. Tal argumentação tem sua origem na contraposição à alternativa clientelista de nomeação por critérios políticos partidários e, portanto, na convicção de que os cargos públicos não devem ser distribuídos por apadrinhamento político, tendo-se de garantir a democratização do acesso a eles, por meio de concursos, considerada a forma mais avançada, objetiva e imparcial de fazê-lo (2003, p. 19).

No entanto, Paro discorda que o concurso seja a melhor forma de escolher o dirigente de uma escola e argumenta que:

É paradoxal que o Estado, e até mesmo pessoas bem-intencionadas dentre aquelas que militam no ensino público, continuam a ver no concurso a grande solução para escolha do diretor. A se manter o diretor com as mesmas atribuições que tem ele hoje, a aferição de sua capacidade para o desempenho dessas funções dispensaria o próprio concurso, da maneira como ele é feito hoje, quando se exige todo um conhecimento de teoria administrativa, bem como uma formação específica na área de administração escolar. Por outro lado, se se pretende um diretor com funções mais propriamente políticas, não é a aferição do conhecimento técnico em administração a que se precisa proceder, mas à escolha, dentre os educadores escolares, daquele com maior comprometimento político e capacidade de liderança diante do pessoal escolar, dos alunos e dos pais. E a isso o concurso não se presta (2003, p. 22).

O certame pode aferir o conhecimento técnico, mas não pode aferir o comprometimento e a liderança para o exercício do cargo, uma vez que, o concurso público, embora objetivo e imparcial, não contempla o elemento raiz da democracia que propicia o embate de ideias e concepções. O gestor escolar precisa de legitimidade para tomada de decisões e “a legitimidade não se mede por concursos, mas pela livre manifestação da vontade da maioria” (PARO, 2003, p. 36).

Sobre o processo eletivo para escolha do dirigente escolar, Paro considera que,

A eleição de diretores se põe como uma das formas de a sociedade civil, com a sua participação pelo voto, proceder ao controle democrático do Estado, substituindo o sistema simples de concurso ou de simples indicação, pela manifestação de sua vontade, contra o burocratismo exacerbado de um Estado que se distancia dos interesses da população (2003, p. 74).

Dessa forma, a população, ao expressar sua opinião e intervir em decisões de instâncias estatais, contribui para promover o controle democrático do Estado. A eleição de diretores escolares, nessa perspectiva, contribui para que o Estado, ciente dos interesses da população, possa agir de acordo com ela e não a sua revelia.

No entanto, é importante esclarecer que um gestor escolar eleito, não significa a presença de democracia na escola porque “não pode haver democracia plena sem pessoas democráticas para exercê-las” (PARO, 2016, p. 33).

Nos termos expressos por Paro,

[...] se a participação depende de alguém que dá abertura ou que permite sua manifestação, então a prática que tem lugar essa participação não pode ser considerada democrática, pois democracia não se concede, se realiza: não pode existir “ditador democrático”. Se a democratização das relações na escola pública fica na dependência deste ou daquele diretor magnânimo, que “concede” democracia, poucas esperanças podem haver de se contar, um dia, com um sistema de ensino democrático, pois diretores magnânimos e bem-intencionados – alguns até se prejudicam por amor à causa da democracia – sempre tivemos, mas nem por isso vimos generalizar-se a democracia na rede pública de ensino. Se quisermos

caminhar para essa democratização, precisamos superar a atual situação que faz a democracia depender de concessões e criar mecanismos que construam um processo coerentemente democrático na escola (2016, p. 26).

A gestão escolar é um espaço de poder que ainda é hierarquizado, controlado e centralizado na figura do gestor, com “encenações participativas” (LIMA, 2014, p. 1072) de professores, pessoal administrativo e de apoio, pais e estudantes, no cotidiano da escola. É um desafio democratizar a gestão de uma instituição, tradicionalmente, resistente à democracia por ter sido, historicamente, construída a partir de objetivos não democráticos, de currículos hierarquizados e fragmentados, especialmente, no contexto de um regime ditatorial, por longos períodos, como é o caso do Brasil.

Diante dessas circunstâncias históricas e políticas, acredita-se que ainda vai levar um tempo para acontecer, de fato, a ruptura com práticas educativas autoritárias e, por essa razão, também, que a participação da comunidade escolar e local na gestão da escola pública, ainda encontra dificuldades para sua concretização nas questões relacionadas à organização, funcionamento e ao desenvolvimento das atividades de ensino no seu interior.

É preciso considerar que, segundo Aires (2018), o princípio da gestão democrática, sua implementação, não está condicionada à escolha dos dirigentes escolares, via eleições diretas. A escolha de gestores escolares pela comunidade escolar e local não estabelece a democracia no interior da escola e nem garante ou indica uma democracia no seu entorno. Entretanto, a escolha do diretor escolar por meio do processo eletivo, apresenta-se como um caminho que, se associado a outros canais de participação social de organização do coletivo escolar, se “constitui uma forma de exercício coletivo do poder político” (AIRES, 2018, p. 71).

Sobre esse caminho de participação social de organização do coletivo escolar, chamado eleição, Romualdo Oliveira pondera:

A eleição não é uma receita para se “evitarem problemas”, mas sim uma alternativa para que eles aflorem e sejam enfrentados abertamente, sem permanecerem subjacentes. O desafio que a eleição significa, como, aliás, em todo e qualquer processo de disputa democrática, é a construção de um *ethos* de convivência que permite que os objetivos maiores da instituição se sobreponham às disputas internas (1993, p. 122).

A efetivação de uma lógica de gestão democrática é sempre processual e, portanto, de permanente vivência e aprendizado, uma vez, que a prática da democracia é “um caminho que se faz caminhando e que o embate das ideias e a explicitação das contradições são mais propícios à superação dos conflitos do que o fazer de conta que eles não existem” (PARO,

1995, p. 117). Nessa direção, o aprendizado do gosto pelas práticas democráticas e o exercício de participação na decisão, é a temática da próxima seção.

1.1.2 Participação na Decisão

Em que medida e possibilidade, a participação da comunidade escolar e local no processo de planejamento, de decisão e de execução das ações demandadas para o funcionamento efetivo da escola, de fato, se constitui como condição democrática?

No entendimento de Paulo Lima,

Entende-se por processo participativo todas as contribuições, trocas, intercâmbios de ideias realizáveis ou por se realizarem, ou mesmo articulações que expressem o posicionamento do grupo, podendo ou não convergir-se para a ação; dentro de uma organização social legitimamente constituída, onde os indivíduos participam ativamente na tomada de decisões, interagindo dialeticamente com seus pares e abertos à interação com diferentes grupos (no caso da gestão escolar: pessoal técnico-administrativo, corpo docente e discente, coordenação pedagógica, comunidade, etc.), afim de que os parâmetros estabelecidos dentro do trâmite consensual e os objetivos dos grupos alcançados ou encaminhados para aprimoramento e projeções sejam trabalhados ou mesmo, se inviáveis sejam feitas reconsiderações, dado ao seu grau de validade ou não para o contexto que determinada realidade solicita. (2013, p. 66).

Nesse cenário descrito por Paulo Lima, a participação é elemento importante que se aprende na prática democrática, em outros termos, é condição essencial para a efetivação democrática. Contudo, a participação só é efetiva quando as pessoas que são chamadas a participar são colocadas em condições adequadas para tal.

Sobre esse elemento basilar da gestão democrática, Licínio Lima expressa sua expectativa:

Finalmente, a participação na decisão emerge como uma dimensão central da gestão democrática das escolas, não apenas pelos fenômenos de participação ativa que são típicos dos processos de organização e mobilização democráticas, mas também porque a participação verdadeira exige muito mais do que o acesso à informação e o direito a ser informado, a publicidade democrática dos atos, as propostas e sugestões, as auscultações e outros processos eventualmente despojados de poder de decisão (2014, p. 1072).

O autor chama a atenção para uma situação comum no interior das escolas: as participações decorativas de professores, funcionários, pais e estudantes na condução da escola. Nesse contexto, os atores da escola são convidados para participar de atos de publicização das decisões da gestão escolar, sem espaço para considerações ou intervenções,

ou seja, os fundamentos democráticos não são aplicados na essência, somente na aparência.

Lima, então, abraça-se aos escritos de Carlos Núñez e Paulo Freire, ao se atentar sobre essa questão:

Nesse contexto, todas as formas de “pseudoparticipação” são criticáveis, tal como, entre outros, observou Carlos Nuñez (1999); participar é decidir, e codecidir, e implica o exercício legítimo da capacidade de “ingerência, como, por sua vez, assinalou Paulo Freire (1967, p. 92). O poder de decidir, participando democraticamente e com os outros nos respectivos processos de tomada das decisões representa o âmago da democracia e, conseqüentemente, sem participação na decisão não é possível conceber uma gestão democrática das escolas (*ibid.*).

A prática da participação decorativa ou da “encenação participativa”, como alerta Lima, é danosa porque o princípio da participação fica limitado e a democracia, dentro da escola, perde todo seu significado, ainda que alguns procedimentos sejam mantidos, a prática da colegialidade é falsa, porque o poder de decisão não perpassa pela comunidade escolar, de fato. Desse modo, a comunidade escolar termina por não acreditar em seu poder decisório, mesmo porque já não possui e passa a ser indiferente.

Nesse contexto, quem é indiferente tende a não participar, contradizendo a expectativa de participação vislumbrada pela teoria e pela legislação. Há uma necessidade de distinguir entre a democratização política expressa através de legislação democrática e a sua concretização efetiva no plano das práticas sociais e educativas, que é mais difícil de atingir do que a democratização formal das instituições. A cultura democrática não se obtém rapidamente, é um processo demorado, e nunca virá através de práticas oligárquicas e patrimonialistas.

Na realidade do chão da escola e nos sistemas de ensino, os valores e procedimentos democráticos não podem ser incorporados apenas ao discurso, sem alcançar a prática educacional. Se não há participação, a representação e a legitimidade ficam comprometidas e, assim, todo o sistema democrático perde o sentido de ser.

É preciso e até urgente que a escola vá se tornando em espaço escolar acolhedor e multiplicador de certos gostos democráticos como o de ouvir os outros, não por puro favor, mas por dever, o de respeitá-los, o da tolerância, o do acatamento às decisões tomadas pela maioria a que não falte, contudo, o direito de quem diverge de exprimir sua contrariedade (FREIRE, 1995, p. 91).

Destarte, Souza aponta que “sem o diálogo, não há espaço para a contradição, para o pensamento diferente, para a diversidade de opiniões, o que significa que sem contradição, sem diversidade, não há democracia” (2019, p. 15097). Portanto, a participação e a decisão dependem do exercício rotineiro do diálogo, da argumentação, da discordância, da negociação, da tomada de posicionamentos, da mediação dos conflitos, do amadurecimento e

envolvimento político no interior da escola e no entorno comunitário.

Um exemplo de “encenação participativa” é a legislação nacional da gestão democrática que garante a participação da comunidade escolar e local, na letra da Lei (Art. 14 da LDB, 1996), no entanto, é omissa na precisão das condições de provimento da participação que, na prática, encontra dificuldades de laboração. O PNE/2014, por sua vez, também dispõe sobre o princípio da participação na gestão escolar, mas também não apresentou qualquer dispositivo jurídico para resolução dessa situação.

Não basta o Estado “permitir”, formalmente, que os pais de alunos participem da gestão da escola, é preciso criar condições para essa participação, através de instrumentos normativos. Paro, ao refletir sobre as dificuldades enfrentadas pelas camadas trabalhadoras em participar da vida da escola, sugere:

[...] a esse respeito, uma medida que acredito deve ser tomada[...] é a instituição de um dispositivo constitucional que facilite a participação dos pais na vida da escola, por meio da progressão isenção de horas de trabalho nas empresas. Tal dispositivo, poderia ser imaginado, a princípio, na forma de liberação do trabalhador com filho em idade escolar de um determinado número de horas de trabalho, sem prejuízo de vencimentos, nos dias em que tivesse que comparecer à escola para participar de assembleias ou tratar de problemas relacionados à escolarização do filho (2016, p. 18).

Paro não traz uma proposição utópica para resolução desse impasse do provimento da condição de participação dos pais na vivência da escola, muito pelo contrário. A proposição de Paro oportuniza as condições concretas de participação das camadas trabalhadoras nos destinos da educação escolar.

A legislação nacional ainda não avançou nessa questão da legitimação da participação, como condição necessária. O Estado precisa legitimar, de fato, a proposta governamental de participação dos cidadãos na gestão da escola que está presente na LDB/1996 e no PNE/2014, sob pena, que elas sim, sejam utópicas.

As condições concretas de participação de professores, funcionários, pais, estudantes e comunidade local na gestão da escola pública por meio da prática da colegialidade são determinantes para a efetivação da gestão escolar democrática, conforme anuncia a seção seguinte.

1.1.3 Colegialidade

As políticas que se voltem para a democratização das relações escolares precisam considerar o contexto da comunidade local em que elas se inserem, suas necessidades

decorrentes e as condições objetivas em que elas se efetivam. Nessa perspectiva, a gestão escolar é percebida como um viés de promoção do fazer democrático e da cidadania e não pode ser vista, somente, como um conjunto de normas, diretrizes, estrutura organizacional, ações e procedimentos que asseguram a racionalização dos recursos materiais, humanos e financeiros voltados à escola.

Na gestão escolar democrática, a prática da colegialidade configura-se como uma estratégia de participação popular que, aliada a outras estratégias, igualmente consistentes, busca assegurar a política pública de democratização da gestão da escola e a superação da centralização e do autoritarismo, através da distribuição de poder e de responsabilidades entre seus pares.

Sobre a colegialidade, Licínio Lima indica que,

A existência de órgãos colegiados, como os conselhos diretivos, compostos por representantes eleitos dos docentes, dos alunos e dos funcionários, ou dos atuais conselhos gerais, estes já com participação alargada a representantes dos pais, da comunidade e do poder municipal[...], poderá constituir uma alternativa democrática de grande alcance, sobretudo se a participação nos processos de decisão puder ocorrer nas escolas, assim dotadas de certa autonomia e inseridas num contexto de administração escolar de tipo descentralizado. E, ainda, num contexto organizacional em que a presidência de tais órgãos coletivos assume funções de coordenação, mas não se configura como órgão unipessoal dotado de competências próprias que excedam aquelas que, geralmente, são atribuídas à presidência de órgãos colegiados. Embora objeto de controvérsia, a opção pela colegialidade dos órgãos é considerada mais próxima de concepções democráticas de pendor participativo, afastando-se de modalidades unipessoais, hoje fortemente conotadas com o exercício da liderança por parte de um executivo eficaz e, também, das alternativas mais típicas da burocracia monocrática exercida por funcionários profissionais sob a direção de um só chefe (2014, p. 1072).

Lima destaca, aqui, uma questão central: a opção pela colegialidade se une às concepções democráticas, pois afasta, em teoria, a possibilidade de decisões monocráticas. Os encaminhamentos e ações político-administrativas-pedagógicas virão em regime de co-decisão através da ponderação e do entendimento do colegiado.

Os estudos de Ângelo Souza (2019) sobre os indicadores que contribuem para a constituição e organização do ambiente democrático na escola pública brasileira citados, anteriormente, apontam que as instâncias participativas ou órgãos colegiados são indicadores das condições do ambiente democrático em que as decisões são compartilhadas independentemente do nível hierárquico dos sujeitos que estão envolvidos, efetivamente, na implementação e na avaliação das decisões.

Órgãos colegiados são grupos representativos dos segmentos de pais, estudantes, professores e funcionários, mediante os quais, se efetiva a participação da comunidade escolar

nos destinos da escola pública. O Conselho Escolar (CE) e o Grêmio Estudantil (GE) são modelos desses órgãos colegiados.

O CE é a principal instância de colegialidade na gestão democrática das escolas brasileiras e é constituído de representantes dos docentes, pessoal administrativo e de apoio da escola, estudantes e pais, eleitos por seus pares, através de votação direta. As atribuições do CE são de caráter consultivo, deliberativo e fiscal em questões que envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros da escola e, geralmente, essas atribuições são definidas por legislação estadual ou municipal e no regimento escolar.

A existência do CE preexiste a implantação de uma gestão democrática da escola e serviu como recurso de pressão para uma escola democrática. Segundo Theresa Adrião e Rubens Camargo (2007), mesmo antes da CF/1988 e da LDB/1996, o CE era visto como um dos meios para a democratização das relações de poder no interior da escola e de protagonismo dos atores educativos.

No estudo sobre as condições de democratização das escolas brasileiras, Souza (2019) destaca que mais de 84% das escolas brasileiras têm CE funcionando com algum padrão de regularidade, pelo menos duas vezes ao ano. Os números apresentados por Ângelo Souza são semelhantes aos dados coletados do Questionário do Diretor SAEB 2019 que apontam que 93% dos CE das escolas públicas estão ativos, entretanto, em relação à quantidade média anual de reuniões do CE, esse número sobe, significativamente, para 5,5 reuniões/anuais (INEP, 2020).

Nesse cenário de alto percentual de funcionamento dos CE no Brasil, Souza pondera que o CE é uma instituição na qual há uma compreensão limitada sobre as suas potencialidades políticas ou técnicas e quão distante ainda está da efetivação da sua função democrática. Os CE, se atuantes, possibilitam a maior participação da comunidade escolar na tomada de decisões que podem interferir na gestão da escola, por serem constituídos por representantes de pais, estudantes e dos profissionais de educação que também são responsáveis pela implementação e avaliação do Projeto Político Pedagógico (PPP), que é o documento orientador das perspectivas filosóficas e pedagógicas da escola, dos seus aspectos estruturantes, da organização e gestão escolar e, sobretudo, das suas intencionalidades, conforme alerta Paulo Freire:

Todo projeto pedagógico é político e se acha molhado de ideologia. A questão a saber é a favor de quê e de quem, contra quê e contra quem se faz a política de que a educação jamais prescinde (1991, p. 95).

Sobre o PPP, Paulo Lima, pesquisador dos condicionantes sócio-históricos da gestão participativa e democrática da escola, avalia que:

O Projeto Político Pedagógico, além de um dos canais da gestão democrática, é também um memorial que evoca o caráter e posicionamento participativo como eixo de engajamento, dimensão necessária, imprescindível e contrária à representatividade figurativa que reduz a participação ao voto, alienando a vez e a voz. É de se notar que os mecanismos ou canais de comunicação da gestão democrática são muito importantes, materializados no Conselho de Escola, Conselhos de Classe e Série, na participação dos Conselhos Deliberativos, nas Eleições de Diretores, nas Associações de Pais e Mestres e após a Constituição Federal de 1988 e da LDB 9394/96, por meio dos artigos 3º, 12 e 14, no Projeto Político-Pedagógico da escola, mas se não legitimados pelo interesse político-social da comunidade se perderão em sua finalidade. Como um dos canais da gestão democrática, a instituição do Projeto Político-Pedagógico da escola deveria ser trabalhada no incentivo da consciência coletiva não somente quanto à responsabilização dos fazeres instrumentais da comunidade intra e extraescolar, mas também na promoção de um clima organizacional de sua participação frente ao processo político no qual a escola e cada um dos atores sociais estão envolvidos (2011, p. 11).

O PPP é um instrumento de conhecimento e análise da realidade escolar em suas condições concretas e reproduz as intenções políticas e pedagógicas da comunidade escolar e local para melhoria da qualidade da educação e é preciso que seja levado a efeito. “A participação democrática pressupõe uma ação reguladora, fiscalizadora e avaliadora” (Souza, 2009, p. 135), portanto, além de participar da construção do PPP, deve ser premissa do CE analisar e acompanhar as metas e objetivos que já foram alcançados e mapear as ações que ainda não foram efetivadas para definir que mobilizações e diligências são necessárias para a devida materialização do PPP.

Sobre a atuação do CE nas escolas públicas brasileiras, Paro aponta que,

[...]o maior dos problemas existentes é o fato de que o conselho de escola tem sido tomado, em geral, como uma medida isolada, descolado de uma política mais ampla e séria de democratização da escola, evidenciando muito mais sua face burocrática do que sua inspiração democrática. Para a reversão desse quadro, é preciso uma nova ética que desautorize a atual configuração autoritária da escola. [...] O homem deve conduzir-se de forma dialógica com os demais homens, seus semelhantes, que, como ele, devem ter mantida sua condição de sujeito que, ao transcender a necessidade natural, constrói, pelo trabalho, sua própria liberdade (2001, p. 80).

Na análise de Paro, apesar da postura isolada e burocrática, o CE é “uma potencialidade a ser explorada[...] e que precisa ser aprimorado com vistas a que se torne o embrião de verdadeira gestão colegiada que esteja articulada com os interesses populares da escola” (2016, p. 17), dessa forma, rejeitando a função de “formalizador” das decisões já tomadas pela direção escolar.

O Grêmio Estudantil (GE) como o CE, é um órgão colegiado da comunidade escolar, constituído e administrado pela representatividade dos estudantes, eleita por seus pares. Nesse

sentido, o GE é a instância que representa os interesses dos estudantes do ensino fundamental e médio na gestão escolar democrática e, é nesse espaço, que os estudantes vivenciam as primeiras experiências de organização política e de protagonismo estudantil.

A esse respeito, Luiz Carlos Freitas considera que:

Os processos e a vivência dos espaços da escola ensinam. Não apenas a aprendizagem formal em sala de aula, mas a própria gestão escolar vivenciada pelos jovens é um importante processo de constituição da personalidade e da sociabilidade. Se estamos comprometidos com a democracia, todos os espaços da escola devem permitir a vivência da democracia; devem chamar os alunos para a participação em seu coletivo, permitindo o desenvolvimento de sua auto-organização e seu envolvimento com a construção coletiva, com espírito crítico. O conhecimento que se adquire nos processos escolares deve ser um instrumento de luta voltado para esses objetivos e não simplesmente algo a ser apresentado por ocasião dos testes e provas (FREITAS, 2018, p. 128).

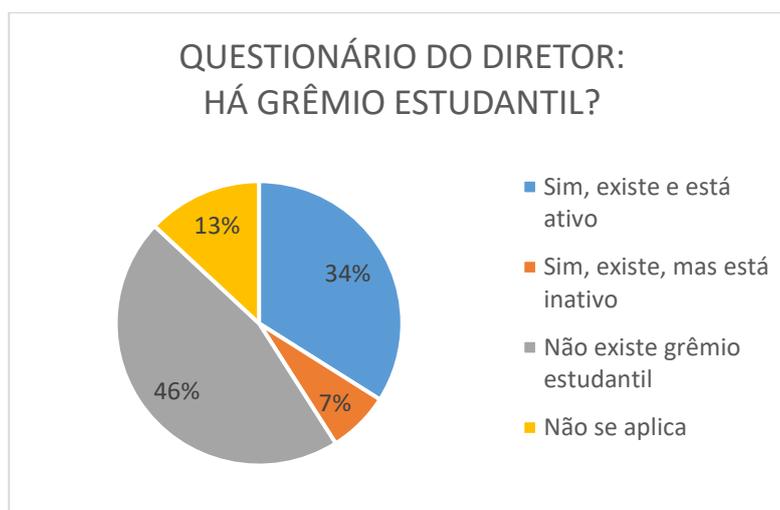
O pensamento de Freitas nos remete a uma reflexão sobre o que a racionalidade gerencial do sistema educativo, balizada pelos interesses do mercado, está ensinando aos jovens? Certamente, não é o “envolvimento com a construção coletiva, com espírito crítico” (*ibid.*). De modo infeliz, os jovens estudantes estão sendo ensinados para a prática do individualismo e da competição para responder às necessidades gerencialistas.

Entretanto, o contexto histórico brasileiro aponta que ao longo da segunda metade do século XX, o GE foi fundamental para a organização dos estudantes nas escolas brasileiras, servindo, enquanto entidade de base, sobretudo, durante os duros anos da Ditadura Militar, quando a sua existência foi proibida pelo Ato Institucional nº 5, em 1968. O GE, estruturalmente, pertence ao movimento estudantil da União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES), que além de se contrapor ao Regime Militar instalado no Brasil, teve atuações decisivas nas mobilizações populares da década de 1980, caracterizadas por intensas lutas por direitos sociais e exercício da cidadania e democracia (ANDRADE, 2019).

Após o processo de redemocratização, o GE foi instituído como um órgão colegiado pela Lei Federal nº 7.398/85, que dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes com finalidades educacionais, culturais, cívicas, esportivas e sociais (BRASIL, 1985). Entretanto, a legislação omitiu que a principal finalidade do GE, no chão da escola, deve ser sua contribuição na construção da gestão escolar democrática.

Nas escolas públicas brasileiras, o GE ainda não é reconhecido como um mecanismo de participação efetiva na gestão escolar democrática e, por essa razão, a presença do GE, no chão da escola, não alcança o mesmo percentual do CE, conforme apontam os dados do INEP:

Gráfico 3 Grêmios Estudantis nas escolas públicas brasileiras



Fonte: Elaborado pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP, 2019.

Diante desse cenário, que somente em 34% das escolas públicas brasileiras há representação estudantil organizada e atuante, sabemos que para que a política de gestão escolar democrática caminhe, é essencial que todos os sujeitos escolares compreendam as formas contraditórias pelas quais o poder se manifesta na escola e na sociedade. É importante ressaltar que a consolidação do GE como instrumento de fortalecimento da gestão escolar democrática significa a participação dos estudantes na condução da escola, de forma responsável e comprometida, que não se pauta, apenas, na defesa dos interesses estudantis, mas na aproximação da comunidade escolar no processo decisório. Os estudantes precisam ser ouvidos e suas opiniões, consideradas.

Não há nada que mais contradiga e comprometa a emersão popular do que uma educação que não jogue o educando às experiências do debate e da análise dos problemas e que não lhe propicie condições de verdadeira participação (FREIRE, 1967, p. 93).

Portanto, seguindo a perspectiva Freireana, para que aconteça uma verdadeira ação democrática na escola, esta precisa, necessariamente, garantir a interação dos estudantes no processo educativo. O GE é um instrumento de articulação da juventude, um espaço privilegiado para o desenvolvimento do pensamento crítico; de aprendizado dos princípios da cidadania e da convivência; da responsabilidade e da luta por direitos; de emancipação e de formação de lideranças comunitárias e políticas.

Na agenda de luta permanente do GE ainda configura a conquista de maiores espaços de atuação na gestão escolar.

Embora na prática, ainda existem muitos entraves, o grêmios estudantis, situado na categoria de instância colegiada, precisa ocupar o seu lugar, pois esse movimento

formado essencialmente por estudantes, quando organizado e orientado coerentemente, tende a fortalecer o desenvolvimento da participação cidadã. [...]. A construção da cidadania envolve um processo ideológico de formação de consciência pessoal e social de reconhecimento desse processo em termos de direitos e deveres” (MARTINS, 2007, p. 52).

A escola democrática precisa de uma representação estudantil instituída e participante da gestão escolar. Nesse sentido, é imprescindível a implementação de políticas educacionais que favoreçam a ocupação dos espaços democráticos pela juventude e a proposição de estratégias de intensificação da participação e de protagonismo dos estudantes nas instâncias colegiadas.

Esses modelos de colegialidades, como CE e GE, implicam numa maior participação de todos os interessados no processo de tomada de decisões da escola e, conseqüentemente, no envolvimento destes, na realização de tarefas relativas à gestão escolar. Essa participação efetiva influencia na democratização da gestão e na melhoria da qualidade de ensino que ocorre, na medida em que, todos os segmentos da comunidade compreendem melhor o funcionamento da escola, acompanham a educação que nela se oferta e partilham as responsabilidades através de ações colegiadas.

Para Carmenisia Aires (2018), a participação no CE e GE na gestão escolar, é traduzida, também, como uma estratégia de exercício do poder em todos os momentos e lugares em que se esteja atuando, seja em reuniões e planejamentos comunitários, seja em votações e em assembleias. A promoção de práticas educativas e de aprendizagem da democracia através do exercício da participação nos processos de tomada das decisões e a “garantia da gestão democrática, com a participação mais efetiva da sociedade civil, depende desse aprendizado” (AIRES, 2018, p. 71).

Peroni e Flores coadunam com Aires e expressam que “a democracia envolve coletivização das decisões e a participação é um processo de aprendizagem, que ocorre na prática” (2014, p. 185). Portanto, o estabelecimento de ações permanentes de fortalecimento dessas instâncias que norteiam e asseguram a política de gestão democrática nas escolas significa, também, o preparo da consciência crítica dos sujeitos da comunidade escolar e local, organizados em espaços como o colegiado escolar, para o entendimento das regras do jogo democrático e as contradições conduzidas pelo Estado com o intento de minorar a luta popular pela efetivação dos direitos sociais.

No caminho da efetivação da gestão escolar democrática, ainda, iremos nos deparar com as ideologias gerencialistas e as descontinuidades das políticas públicas educacionais que

se instituem como obstáculos para a construção da escola democrática, conscientizadora e emancipatória. Sigamos o caminho das pedras.

1.2 AS PEDRAS “NO MEIO DO CAMINHO¹” DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Esta seção, conforme já anunciado, discorrerá sobre os aspectos gerenciais da gestão da educação e da escola, a partir da reforma do Estado, iniciada na década de 1990, que desencadeou um processo de reforma na educação pública brasileira norteadas pelos organismos internacionais, cujas políticas de lógica neoliberal instituíram os princípios da Nova Gestão Pública (NGP) que influenciaram/influenciam as legislações educacionais, os discursos e as práticas na condução da escola pública e no trabalho pedagógico.

Nessa direção, também, analisaremos as descontinuidades das políticas públicas educacionais brasileiras que, geralmente, relacionam-se ao processo de alternância de poder na gestão federal, estadual e municipal, as desarticulações políticas e, principalmente, as rupturas no processo de financiamento da educação, que impactam os sistemas de ensino, que por sua vez, responsabilizam os sujeitos escolares pelo fracasso da educação pública.

Assim, as influências dos Princípios da NGP e as descontinuidades das políticas educacionais brasileiras, constituem-se como “pedras no meio do caminho” da efetiva consolidação da democratização escolar.

1.2.1 Influência dos Princípios da Nova Gestão Pública

A Nova Gestão Pública (NGP) é um modelo de administração que traz um novo padrão de gestão que incorpora alguns mecanismos de mercado e outras ferramentas de gestão privada para dentro da gestão pública como gestão descentralizada, atenção focada nos resultados e verificação da eficiência, eficácia e qualidade, através de avaliações padronizadas e estabelecimento de metas.

A NGP nasceu como uma resposta à crise econômica global que ocorreu a partir dos anos de 1970. Segundo Newman e Clarke, essa crise “foi precipitada por uma aguda elevação nos preços do petróleo em muitas nações ocidentais e resultou em um profundo reordenamento da economia e da sociedade, marcado pelo aparecimento da política da Nova Direita” (2012, p. 354). A bandeira da Nova Direita era representada pela aliança entre os

¹ Livre referência ao poema *No Meio do Caminho* do escritor brasileiro Carlos Drummond de Andrade, publicado na Revista de Antropofagia, em 1928.

neoconservadores e os neoliberais no Reino Unido e os republicanos nos EUA, que acenava para a introdução dos conceitos e práticas do ethos de negócios do setor privado no Estado e no setor público (NEWMAN; CLARKE, 2012; LIMA; GANDIM, 2017).

Nesse panorama, com a crise de acumulação capitalista, muitos governos ocidentais se engajaram em programas de reestruturação e modernização econômica, controles fiscais, redução de gastos públicos e regimes de desempenho, o que Newman e Clarke chamaram de “estado gerencial” (2012, p. 354) com o objetivo de caracterizar os processos de transformação cultural e política que estavam ocorrendo. Os encaminhamentos compartilhados entre os países capitalistas em “liberar as forças do mercado do controle do Estado; liberar o consumidor da carga de impostos; e reduzir o tamanho, âmbito e custo do Estado” (NEWMAN; CLARKE, 2012, p. 354) – diante da veiculação do discurso da ineficiência administrativa do Estado e do mau gerenciamento das instituições e das políticas estatais por parte de grupos como os neoliberais, neoconservadores, populistas autoritários e nova classe média – favoreceram aos que eram contrários ao Estado de bem-estar social que defendiam que o Estado necessitava ser reestruturado para ter crescimento (NEWMAN; CLARKE, 2012).

Estes grupos “trataram de reforçar a ideia de que tudo o que é ruim provém do Estado e, logo, do público; enquanto aquilo que é eficiente e de qualidade faz parte do âmbito privado, das empresas e do mercado” (LIMA; GANDIM, 2012, p. 74). Nesse sentido, a proposição de reestruturação do Estado era para que este, a partir das disposições e processos organizacionais combinados com novos instrumentos de responsabilização e avaliação, passasse a não ser mais o “fornecedor de serviços, mas a ter principalmente um papel de gerenciador das políticas” (*ibid.*, p. 72).

Desse modo, na perspectiva do estado gerencialista, o Estado transfere a responsabilidade de provedor das políticas sociais para a sociedade, ficando com a tarefa de administrar os resultados dessas políticas sociais, através dos mecanismos de controle, objetivando, supostamente, tornar o Estado mais “eficiente”. Nesse contexto, uma nova configuração do Estado passa a ter lugar, na qual há uma diminuição da prestação direta de serviços por órgãos públicos que passa a ser realizada por agências localizadas em outros setores que não o Estado, de diferentes formas como privatização, contratação de serviços externos e taxaço de serviços (LIMA; GANDIM, 2012).

Nos idos dos anos de 1990, o capitalismo financeiro tornou-se hegemônico na economia mundial materializado pelo Consenso de Washington que defendia o Estado mínimo, através da conjugação de grandes medidas, que passaram a ser prescritas pelo Fundo

Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) para os países da América Latina, como requisito para concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. Essas medidas, incluíam, entre outras, a redução de gastos públicos, abertura econômica e comercial, controle fiscal macroeconômico, privatização das estatais e o afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas, com a intenção de fortalecer o Estado, em termos de sua eficácia reguladora (EDITORIAL, 2015).

Essa reestruturação do Estado, em outros termos, essa implantação do estado gerencial, culminou em grandes mudanças nas políticas sociais e, nesse cenário, as políticas educacionais, também, sofreram reformas, a partir da inserção dos princípios da NGP e da linguagem do mundo do trabalho nos sistemas educacionais, como forma de tornar a educação mais “eficiente”, diante do discurso hegemônico da falta de qualidade na educação pública.

Os organismos internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, que agrupam os países mais industrializados da economia de mercado, elaboraram propostas de homogeneização da educação, sob a perspectiva gerencialista, “projetando proposições e modelos de gestão pública, de gestão da educação e de avaliações externas em larga escala dos sistemas educacionais” (PEREIRA, 2016, p. 197) que resultaram em reformas educacionais, tendo como ações prioritárias, a organização e gestão das escolas, a descentralização do financiamento, a parametrização dos currículos, a formação dos professores e a adoção sistemática da avaliação em larga escala para aferir a qualidade do ensino ministrado nas escolas.

No que se refere ao contexto brasileiro, essas ações prioritárias foram observadas na agenda das políticas públicas educacionais e no entrançamento dos princípios da NGP com a escola pública e a condução desta, como forma de modernizá-la e torná-la competitiva, a partir da década de 1990, através da adoção de um novo modelo de educação em que as avaliações ampararam a inserção da lógica gerencialista dentro dos sistemas educacionais, através da incorporação de indicadores mercadológicos de concepção de qualidade e do repasse da responsabilidade da criação e execução das políticas educacionais para setores não-estatais como mecanismo de garantia do suposto “sucesso escolar”.

Para êxito dessa empreitada gerencialista, o Ministério da Educação (MEC) promoveu a descentralização do financiamento da educação com o repasse dos recursos diretamente às unidades escolares. Os sistemas educacionais, em contrapartida, tiveram que fazer adequações nos currículos, no modelo de gestão escolar, na formação dos professores, nos planos de aula,

também, estabeleceram metas de aprendizagem e bonificações que resultaram na competitividade entre escolas e na responsabilização dos profissionais de educação, sendo assim, subjugados pelas “pressões inerentes à lógica do capitalismo, de determinações verticalizadas e centralizadas dos processos de gestão” (AIRES, 2018, p. 71).

A legislação educacional, sobretudo, não ficou imune. A CF/1988 e a LDB/1996 avançaram na “ideia de democratização, por conta da efervescência política mundial e das mudanças no mundo do trabalho, acrescentando os sistemas municipais de educação como esfera proximal de atendimento educacional” (LIMA, 2011, p. 4) e normatizaram o estabelecimento das parcerias entre entidades públicas e privadas. Essas parcerias foram ampliadas na década seguinte pela Lei nº 11.494/2007, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e legitimou que os recursos deste Fundo, também fossem distribuídos para as instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o poder público (BRASIL, 2007, Art. 12). Do mesmo modo, a Meta 20 do PNE/2014 afiança que 10% do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação não constituem apenas recursos para a educação pública, podendo, assim, serem destinados para instituições públicas não-estatais (BRASIL, 2014).

Sobre as reformas educacionais da década de 1990, Rodrigo Pereira e Liana Albuquerque avaliam que:

Numa nova visão em busca da racionalidade técnica, a reforma dos anos de 1990 impôs uma condição de superveniência à lógica de formação para o mercado e suas relações produtivas, cujo incentivo à inovação, aos contratos de gestão e ao desempenho vinculado à remuneração docente se sustentam na retórica de uma qualidade requerida à educação, que falida e desorganizada no discurso, se constituía incapaz de tornar o Estado brasileiro em um passageiro do desenvolvimento econômico (2018, p. 139).

É importante assinalar que a imposição dos princípios da NGP em medidas governamentais, em legislações, em PPP e regimentos escolares, em programas de formação de gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores, na “naturalização” de conceitos e vocabulários gerenciais, com semelhante intensidade e de forma sincronizada, identificadas nas políticas educacionais dos municípios e estados brasileiros, independe de bandeira partidária.

Essas ações coordenadas pelos entes federados, têm criado obstáculos à democratização da gestão da escola pública. Sobre essa questão, Licínio Lima adverte que:

Sob influência da Nova Gestão Pública e das suas orientações gerencialistas, as últimas décadas têm revelado crescentes críticas dirigidas à gestão democrática das escolas, sobretudo quanto aos seus elementos eleitorais e seus órgãos colegiados,

agora associados a uma irracionalidade em termos de gestão e a uma desresponsabilização e a um déficit de liderança (unipessoal). Os conceitos de eficácia e de eficiência que são predominantemente assumidos por tal concepção evidenciam uma origem econômica e gestonária, de tipo racionalista e técnico-instrumental. Nesses termos, a escola é apresentada como uma organização demasiado importante no contexto da economia do conhecimento e da produção de habilidades competitivas para que possa continuar subordinada a certos critérios democráticos que, por definição, são lentos, imprevisíveis e consumidores de recursos, não garantindo o alcance das melhores decisões técnicas (2014, p. 1076).

Entretanto, os princípios do mercado não são aplicáveis aos serviços públicos. Neste quadro descrito por Lima, a racionalidade gerencial presente no sistema educativo contribui para a disseminação da lógica da competitividade e da hierarquização entre as escolas. As políticas, programas e ações que têm sido defendidas pela NGP como elemento central para a promoção e garantia da educação de qualidade, na verdade, têm provocado o distanciamento da ideia de escolarização como um meio de reparar padrões estruturais de injustiça social.

Nesse contexto, a democratização da escola pública, objeto de lutas ferrenhas dos movimentos sociais e sindicais à construção da emancipação dos sujeitos, tornou-se interesse das políticas neoliberais, posto que, o conceito de qualidade educacional restringe-se à otimização do desempenho das escolas públicas em avaliações de larga escala. A NGP impõe a subordinação do gestor e dos professores a formas intensificadas de poder e controle centralizados no Estado que operam através da responsabilização, de regimes de desempenho, de diretrizes políticas para avaliação de competências e habilidades.

A Meta 19 do PNE que incide sobre a gestão democrática da educação preconiza:

“assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e a consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto” (BRASIL, 2014).

Dentre as estratégias previstas nessa meta, estão descritas ações como: a participação da comunidade escolar; a autonomia pedagógica, financeira e administrativa; a aplicação de provas e critérios objetivos ao provimento do cargo de gestor escolar na rede pública. A Meta 19 do PNE apresenta progressos na consolidação da gestão democrática do ensino público, na medida em que regulamenta que a comunidade deverá ser consultada, publicamente, sobre quem irá gerir as atividades pedagógicas, administrativas, tecnológicas, financeiras e sociais da escola, no entanto, encharcada dos princípios da NGP, associa essa escolha a “critérios técnicos de mérito e desempenho” e condiciona o repasse de recursos somente para os municípios e estados que aderirem ao especificado na estratégia 1, da Meta 19:

Priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a

matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar (BRASIL, 2014).

Seguindo os preceitos do PNE, os entes federados deverão normatizar o processo de escolha dos dirigentes escolares, em caráter seletivo e eletivo: avaliação de conhecimentos – também, anunciada como “certificação” em legislações estaduais e municipais – e a eleição pela comunidade escolar.

Sobre a Meta 19 do PNE, Peroni e Flores apontam que:

Se por um lado, a consulta pública à comunidade escolar prevista na Meta 19 pode significar um avanço nos locais onde não há histórico de gestão democrática, seja na forma de lei própria, seja na forma da vivência de processos democráticos, por outro lado, cabe um alerta no sentido de que a associação de critérios técnicos de mérito e desempenho a essa consulta à comunidade restringe a própria efetividade deste princípio. Em nosso entendimento, esta redação tenta articular em um mesmo texto dois mecanismos de gestão que representam concepções diferentes e mesmo antagônicas de gestão, uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial, restando aos entes federados o desafio de implementar em conjunto critérios tão distintos (2014, p. 186).

A obrigatoriedade de escolha de gestores de escolas públicas sob o crivo de “critérios técnicos de méritos” imposta aos estados e municípios pelo PNE, é um modelo de caráter seletivo, oriundo do setor privado, portanto, reflete a adoção de gestão gerencial do sistema escolar pelo Estado cuja intenção é lançar mão da certificação como um instrumento de avaliação para estabelecer padrões de competências entre os candidatos ao cargo.

É importante assinalar que a formação administrativa e pedagógica do dirigente escolar é uma prática necessária para melhoria da qualidade do ensino público. O que se questiona, neste estudo, é qual a intencionalidade que move essa diligência, na perspectiva da NGP?

Na análise de Alves,

[...] a gestão democrática de sistemas de ensino e de escolas vem sendo, paulatinamente, substituída pela gestão gerencial da educação por meio de legislações específicas e de programas de gestão que estão regulando novas relações na organização do trabalho na escola, tendo como centro do processo, a gestão (2015, p. 3).

Trocando em miúdos, os conceitos da meritocracia e da competição, com ênfase nos resultados, predominam nos rituais de escolha dos gestores escolares e estes, adotam os conceitos de mercado no planejamento da gestão escolar e na condução pedagógica para superação dos problemas educacionais, através dos instrumentos de controle de processos e de resultados. A reverberação desse processo finaliza na materialização da valorização dos

estudantes que apresentem os melhores desempenhos com base nos indicadores educacionais estabelecidos pelo sistema de ensino.

Os gestores escolares, legitimados pela vontade popular, são impelidos pelos sistemas de ensino a adotarem os conceitos de mercado no planejamento da gestão escolar e na condução pedagógica para suposta “superação dos problemas educacionais”, através dos instrumentos de controle de processos e de resultados que tratam de excluir os “ineficientes”, contradizendo o discurso de modernização, universalização e melhoria da qualidade da educação pública. Assim, a efetivação do princípio constitucional da gestão democrática escolar esbarra nas pressões e determinações promovidas pela política gerencialista que exige, cada vez mais, a incorporação de mecanismos de mercado nos instrumentos formais do Estado e, conseqüentemente, na condução da gestão pública.

Numa gestão escolar, de perspectiva democrática, a autonomia escolar, ou seja, a capacidade de decisão sobre o educacional, a partir do contexto social e cultural e das particularidades da escola, é elemento fundante. Aires, define autonomia como “princípio constitutivo da democracia” (2018, p. 66).

No entanto, para Verger e Normand (2015), contraditoriamente, a autonomia escolar ocupa um lugar central nos instrumentos da política educacional da NPG e é, globalmente, aceita como válida porque fornece legitimidade à mudança educacional. Na verdade, a NPG usurpa, se apropria e ressignifica conceitos como a democracia, a autonomia e a descentralização para viabilizar os intentos da racionalidade econômica e dos princípios de mercado nos sistemas de ensino.

Sobre essa usurpação e ressignificação dos conceitos de autonomia e de descentralização pela NPG, Ângelo Souza reflete:

[...] talvez o argumento mais enfático em favor da Descentralização esteja relacionado à suposta ampliação da Autonomia da Escola, uma vez que, com a transferência das responsabilidades e com a conseqüente constituição de novas competências na escola, supõe-se que o seu poder de decisão, ou ainda, a sua liberdade de gestão, seja amplificada. Mas, na verdade, a autonomia pode estar sendo artificializada. A descentralização, se de fato incentiva a autonomia, o faz (ou deveria fazer) num plano prioritariamente político, pois permite (ou permitiria) aos sujeitos da escola as possibilidades de definirem em conjunto (nas suas relações) os rumos da própria instituição. As instituições, como as escolas, são historicamente desconhecedoras do poder que realmente têm. Ou ainda, são desconhecedoras do que representa a autonomia coletiva, a autonomia social. Na verdade, estão colocadas tradicionalmente na contramão do desenvolvimento da autonomia, seja ela individual, seja ela coletiva/social (SOUZA, 2001, p. 6).

O ensino de qualidade para todos constitui-se dever do Estado, em uma sociedade que se quer mais justa e democrática. Com efeito, o lado obscuro dessas intencionalidades é o

enfraquecimento da escola pública e o interesse de mantê-la em seu formato elitista e conservador para “manutenção dos estratos sociais historicamente instituídos no Brasil” (LIMA, 2011, p. 4).

A gestão da escola e da educação pública é uma ação político-pedagógica e necessita ser balizada pelos princípios da igualdade, universalidade e laicidade, porque a “educação pública é de todos, para todos” (SOUZA, 2003, p. 19). Sendo assim, esses princípios exigem a democratização mais ampla possível da gestão nas unidades escolares e nos sistemas de ensino, no firme combate da inserção dos mecanismos gerencialistas no interior da escola pública.

A gestão escolar que se deseja para a escola pública e a gestão escolar praticada pela NGP não são as mesmas. Os estudos de Rodrigo Pereira e Liana Albuquerque indicam que:

O debate sobre a gestão da educação e a gestão escolar é permeado por duas grandes perspectivas, a primeira tem como pressuposto teórico o modelo de administração tecnoburocrática, neopatrimonialista e gerencialista. A segunda tem como pressuposto a democracia, os direitos sociais, a pluralidade de sujeitos e a capacidade de participação e tomada de decisões coletivas (2018, p. 137).

As reflexões dos autores evidenciam que a gestão escolar, fundamentada nos pressupostos gerencialistas, traz como principais ferramentas o comando centralizado, a racionalização de recursos, sempre visando à eficiência, à produtividade e, principalmente, ao lucro econômico. No sentido contrário, caminha a gestão escolar pretendida para a escola pública que prima pela viabilização da prática social da educação.

No contexto gerencialista, a gestão escolar democrática é eficaz e prevê práticas de avaliação e de regulação mais eficientes no acompanhamento da aprendizagem e dos recursos escolares como suposta garantia de resultados mais justos.

Para Luiz Fernando Dourado, o sentido da gestão escolar democrática:

[...]adquire uma dimensão muito maior do que a ideia de comando e qualidade total, presente no meio empresarial. Gerir democraticamente uma escola pública, uma organização social dotada de responsabilidades e particularidades, é construí-la coletivamente. Isto significa contrapor-se à centralização do poder na instituição escolar, bem como primar pela participação dos estudantes, funcionários, professores, pais e comunidade local na gestão do estabelecimento, na melhoria da qualidade do ensino e na luta pela superação da forma como a sociedade está organizada.” (2006, p. 30).

Na transposição dos ideais do gerencialismo à gestão escolar, configuram-se as decisões monocráticas, prática que se contrapõe ao entendimento da ideia de gestão escolar democrática caracterizada por Dourado (2006). Na NGP, a colegialidade é admitida, visto que, a presença de colegiados bem estruturados, com poder para deliberar, podem ajudar a

consolidar o instrumento da responsabilização. Assim, a gestão gerencial não tem intencionalidade na promoção da participação formativa e política da comunidade escolar no sentido dado pela gestão democrática. Segundo Ângelo Souza, no que diz a respeito à colegialidade, o interesse da NGP está na sua função fiscalizadora:

Os pais e os alunos fazem parte do grupo, juntamente com as instâncias superiores de avaliação para o qual a escola deve prestar contas do seu trabalho, no sentido da utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos. A prestação de contas desse projeto está atrelada à autoavaliação institucional e à avaliação de resultados aferidos pela aprendizagem dos alunos (SOUZA, 2014, p. 243).

As políticas globais da NGP advogam por uma política de resultados em detrimento do processo e são fortemente respaldadas pelos interesses empresariais de padronização do ensino, destinando-se à avaliação por resultados. Nesse caminho, segundo Lima:

A escola pública, imitando as organizações empresariais, sai democraticamente deslegitimada, prescinde das suas especificidades, aliena as suas responsabilidades éticas, políticas e morais, para além de contribuir para a alienação dos docentes, enclausurando-os em programas e metas” (2018, p. 25).

Do mesmo modo, a competição entre unidades escolares termina por extenuar as condições de exercício democrático e a autonomia das escolas fica limitada às escolhas operacionais para garantir os resultados dos indicadores de aprendizagem através da busca ensandecida pelo alcance das metas estabelecidas pelo estado gerencialista.

Nesse movimento, Dalila Oliveira sentencia:

Em meio à busca de resultados, vai se perdendo no processo a construção histórica da educação como um bem público, um direito social e que, como tal, não pode ser regulada como mercadoria, produto ou resultado passível de mensuração entregue a especialistas em medição e números (2015, p. 641).

Assim, a NGP investe no controle privado sobre a gestão da escola com o intuito de enfraquecer o poder dos órgãos colegiados tendo a eficiência da gestão como pano de fundo. O intuito é disseminar a ideia de que o Estado é ineficiente para garantir a oferta de educação pública, gratuita e de qualidade para todos os cidadãos.

1.2.2 Descontinuidades nas Políticas Públicas Educacionais

A democratização de uma sociedade implica, sobretudo, na luta pela garantia dos direitos da população voltados para a diminuição das desigualdades sociais. A existência de desigualdades em nossa sociedade é real, consistente e persistente, principalmente, para os grupos que, no geral, possuem menos escolaridade, salário, saúde, emprego e moradia.

O sociólogo sueco Göran Therborn, um estudioso sobre a estrutura do Estado e a desigualdade social e econômica, conceitua desigualdades como “diferenças hierárquicas, evitáveis e moralmente injustificadas” (2010, p. 146) e que estas, podem ser produzidas de quatro formas básicas:

Primeiro, há o distanciamento – algumas pessoas estão correndo à frente e/ou outros estão ficando para trás. Segundo, há o mecanismo de exclusão, por meio do qual uma barreira é erguida tornando impossível, ou pelo menos mais difícil, para certas categorias de pessoas alcançarem uma vida boa. Terceiro, as instituições da hierarquia significam que as sociedades e as organizações são constituídas como escadas, com algumas pessoas empoleiradas em cima e outras embaixo. Por fim, há a exploração, por meio da qual as riquezas dos ricos derivam do trabalho árduo e da subjugação dos pobres e desfavorecidos (THERBORN, 2010, p. 147).

Trocando em miúdos os dizeres de Therborn, a desigualdade reside na exploração e subjugação das camadas trabalhadoras pelos detentores dos meios de produção, em busca dos lucros.

A produção da desigualdade de classe é devida a exploração capitalista que mina as possibilidades de emancipação dos sujeitos. Isso aponta, segundo Ellen Wood (2010), para uma contradição no coração do capitalismo: nessa sociedade, a única forma de democracia possível, é a liberal, que tem como condição de existência a limitação e o confinamento estreito do poder do povo, o que representa, na verdade, um esvaziamento do conceito de democracia.

Manifestadamente, a democracia, em seu sentido original, é o regime político estatal que se posiciona, contrariamente, aos mecanismos de exclusão e exploração das camadas populares empobrecidas e luta para reduzir as desigualdades. Nesse sentido, o entendimento é que os direitos da população só podem ser amparados e garantidos pelo Estado porque possui mecanismos e funções reguladoras da ordem social para equilibrar expectativas e possibilidades de inclusão social, através da criação de leis e políticas públicas orientadas com fins de equidade.

Políticas públicas referem-se ao conjunto de ações e programas adotados pelo Estado para garantir, efetivamente, o bem-estar e os direitos à população que são previstos na Constituição Federal, nas leis estaduais e municipais. Entretanto, é importante apontar que as políticas públicas são tomadas pelo Estado, a partir do surgimento de conjunturas sociais, pressões populares ou de movimentos de classe que impulsionam esse mesmo Estado a elaborar medidas que representem os anseios ou necessidades destes. Assim, o Estado, considerando esses movimentos de classe, circunstâncias ou pressões populares, intervirá, definindo políticas públicas para seu próprio fortalecimento, nesse jogo de poder.

As políticas públicas educacionais que conduzem o sistema educacional, a fim de garantir a efetivação da qualidade na educação, inevitavelmente, também, são formuladas, considerando que, a partir:

[..]das contradições do sistema capital derivam as demandas e ações concretas para a formulação de políticas públicas para a Educação e que os interesses das classes fundamentais, em determinada correlação de forças, expressam-se no processo de produção de políticas educacionais (EVANGELISTA SHIROMA, 2019, p. 83).

Assim, diante desse cenário de correlação de forças, as políticas públicas educacionais não têm sido capazes de romper o grande fosso entre intencionalidades e concretudes que terminam por dificultar a efetivação da qualidade educacional.

O ciclo regular de uma política pública envolve diagnóstico, formulação, implementação, avaliação e, só então, possível extinção ou ajuste da ação ou programa. O Brasil, apresenta entraves atroz em dar continuidade às políticas educacionais que envolvem insumos financeiros, pessoal e associações técnicas e, por essa razão, as ações ou programas adotados pelo Poder Público mudam de rumo, abruptamente, ou se extinguem.

Para Saviani (2017), uma característica estrutural da política educacional brasileira é a descontinuidade e esta, se faz presente na política de educação atual, na meta sempre adiada, de eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental. O Brasil chegou ao século XXI sem resolver um problema que os principais países resolveram na virada do século XIX para o XX: a universalização do ensino fundamental com a consequente erradicação do analfabetismo. Para enfrentar esse problema,

A Constituição de 1988, previu nas disposições transitórias, que o Poder Público nas suas três instâncias (a União, os estados e os municípios) deveria, pelos dez anos seguintes, destinar 50% do orçamento educacional para essa dupla finalidade. Isso não foi feito. Quando esse prazo estava vencendo, o governo criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEB) com prazo de mais dez anos para essa mesma finalidade; e a LDB, por sua vez, instituiu a década da educação; seguiu-se aprovação, em 2001, do Plano Nacional de Educação, que também se estenderia por dez anos. No final de 2006, ao se esgotarem os dez anos do prazo do FUNDEF, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com prazo de 14 anos, ou seja, até 2020. Em 2007, veio o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) que estabeleceu um novo prazo, desta vez de 15 anos, projetando a solução do problema para 2022 (SAVIANI, 2017, p. 31-32).

No contexto descrito por Saviani, a descontinuidade das políticas públicas educacionais, geralmente, relaciona-se à fragmentação de ações públicas motivadas pelo processo de alternância de poder nas gestões de pastas ou de governo (municipais, estaduais ou federais), ao desarranjo nas articulações políticas e, principalmente, rupturas no processo de financiamento da educação, que é determinante para as condições efetivas da

implementação dessas políticas. O agravante dessa situação é que as descontinuidades das políticas públicas educacionais impactam o sistema educacional, que culpabiliza os gestores escolares, os docentes e os estudantes pelo fracasso da educação pública, quando a responsabilidade é do Estado.

Sobre a descontinuidade na política educacional brasileira, Rodrigo Pereira e Maria Abádia assinalam que:

Esse cenário de descontinuidade da política educacional é uma marca dos movimentos contraditórios e das disputas de projetos de sociedade e educação que permeiam as iniciativas governamentais no período pós-redemocratização do país. A falta de um projeto de nação que tenha a educação como um eixo estratégico do Estado, é resultante de uma institucionalidade governamental que prioriza os interesses econômicos e as demandas de reprodução e ampliação do capital em detrimento das questões sociais e suas desigualdades que acometem milhões de brasileiros (2018a, p. 144).

A formulação de uma política educacional, sua legitimação, implementação, gestão e avaliação é um processo eminentemente político porque é resultante das disputas entre forças hegemônicas e setores sociais para implantação ou fortalecimento de um determinado projeto social. Nesse sentido, Pereira e Silva (2018a) chamam a atenção para o fato de que educação brasileira ainda é entendida como uma política conjuntural de governo e não como uma política de Estado e isso fica evidente na carência de planejamento de longo prazo, sobretudo, nos processos de organização e gestão da educação básica nacional.

Outro exemplo, para efeito de análise das descontinuidades das políticas educacionais é o Plano Nacional de Educação (PNE). Segundo Saviani, a ideia do PNE remonta o Manifesto dos Pioneiros, em 1932, após diagnóstico do estado da educação pública no Brasil. A partir daí, a ideia de plano com estabelecimento de políticas e diretrizes fundamentais para a educação nacional, com prazos fixados de implementação, passou a configurar na legislação maior da educação brasileira, com intenção de introduzir racionalidade na prática educativa e superar o espontaneísmo e as improvisações (SAVIANI, 2017).

O primeiro Plano promulgado em 1962, em atendimento ao disposto na LBD de 1961, não constituiu uma lei que determinasse os objetivos e as metas da educação no país. Em 2001, conforme exigência da LDB/1996, foi aprovado o segundo PNE que, na apreciação de Saviani, era uma carta de intenções, cujas 295 metas jamais poderiam ser realizadas sem o aporte financeiro necessário para tal intento (SAVIANI, 2017). Nesse sentido, o excesso de propostas e a falta de previsão orçamentária determinaram o fracasso do PNE/2001.

O terceiro e ainda vigente PNE foi aprovado em 2014, com o desafio de assegurar, no prazo de uma década, a melhoria da qualidade da escola pública, em todas as modalidades de

ensino. Entretanto, segundo Saviani (2017), a ausência do diagnóstico das necessidades educacionais fragilizou os intentos do último PNE.

Em resumo, os Planos Nacionais de Educação de 1962 e 2001, respectivamente, revelaram-se tentativas frustradas, em razão do fato da educação pública nunca ter sido prioridade governamental – a não ser em discursos – e da descontinuidade administrativa e financeira, que têm caracterizado os sucessivos governos. O PNE vigente atravessa um período de reformas educacionais regressivas e, nessa perspectiva, se não for alçado ao status de “prioritário” nas diligências do Governo Federal, caminha a passos largos para o mesmo desfecho dos seus antecessores.

Na perspectiva da gestão escolar democrática, o Art. 9º do PNE/2014 concedeu o prazo de 2 (dois) anos, a partir da data de publicação, para que estados e municípios aprovassem leis específicas disciplinando a gestão democrática da educação pública. Nesse caso, o prazo venceu sem que a meta tenha sido atingida.

Na análise de Saviani,

[...]não é do Plano que deriva o Sistema; ao contrário, é sobre este que o Plano se apoia. E, obviamente, não cabe ao Plano articular o Sistema, pois a articulação é um atributo inerente ao Sistema. [...] Nesse quadro, o próprio PNE já caiu no esquecimento. Os prazos nele fixados vão se esgotando e nenhuma de suas metas poderá ser cumprida, mesmo porque, com a aprovação da Emenda Constitucional que congela por vinte anos os gastos públicos, o PNE [...] já se encontra totalmente comprometido (2017, p. 89-90).

Em julho do ano de 2020, o INEP apresentou o Relatório² do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE. O monitoramento da execução e do cumprimento das metas do PNE 2014-2024 está previsto na Lei nº 13.005/2014, que instituiu o Plano. Então, cabe ao INEP realizar e publicar, a cada dois anos, estudos para aferir a evolução do cumprimento das 20 metas estabelecidas no PNE.

O Relatório do INEP revela que há áreas em que o Brasil retrocedeu nos últimos anos, principalmente, nos números do ensino integral e nos gastos com educação. Em outros setores, a melhora ocorre, timidamente, ou há estagnação. A única meta alcançada no PNE é a que se refere à formação de professores do ensino superior, meta que, na verdade, já havia sido cumprida em 2018, no entanto, o Relatório aponta desigualdades de acordo com a localização territorial, as características das instituições e dos próprios docentes. As demais estão longe de serem alcançadas ou foram cumpridas apenas parcialmente.

² Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do PNE – 2020. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/-/asset_publisher/6JYIsGMAMkW1/document/id/6974122. Acesso em junho de 2021.

Sobre a situação da Meta 19, o Relatório indica status de “não alcançada” e aponta as principais conclusões, em âmbito nacional:

1. Dos diretores das escolas públicas do País, 6,58% foram selecionados por meio de processo seletivo qualificado e eleição com a participação da comunidade escolar.
2. Estão presentes nas escolas públicas do País, 37,6% dos grêmios estudantis, conselhos escolares e associações de pais e mestres.
3. Todas as unidades federativas (100%) possuem Fóruns Permanentes de Educação, Conselhos Estaduais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar.
4. Dos conselhos estaduais, 79,01% possuem infraestrutura para seu funcionamento e capacitação para seus conselheiros.
5. Existem nos municípios 83,89% dos Conselhos Municipais de Educação, Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb e Conselhos de Alimentação Escolar.
6. Possuem infraestrutura para seu funcionamento e oferecem capacitação para seus conselheiros 60,39% dos conselhos municipais (BRASIL, 2020, p. 91).

Para atendimento da questão desta pesquisa, focaremos na análise dos indicadores 1 e 2 das principais conclusões do 3º Relatório do PNE sobre a Meta 19. As notas metodológicas do 3º Relatório do PNE informam que “estes indicadores passaram a utilizar como fonte de dados o Censo da Educação Básica para monitorar as formas de seleção de diretores e a existência de fóruns participativos intraescolares” (BRASIL, 2020, p.18). Os dados do Censo Escolar 2020 sobre as formas de provimento do cargo de dirigente escolar e quantitativo de CE e GE existentes e ativos nas escolas públicas brasileiras, já foram esmiuçados no item 1.1, deste capítulo.

O indicador 1 da Meta 19 do PNE aponta que em 6,58% das escolas públicas brasileiras, os gestores escolares são escolhidos por meio de processo seletivo e eleição, em conformidade com os critérios estabelecidos pela Meta 19. Retomando os dados do Censo 2020, é importante destacar que 38,1% das escolas estaduais e 14,2% das escolas municipais resistiram a imposição gerencialista do Estado de escolha de gestores de escolas públicas sob o crivo de “critérios técnicos de méritos” – inclusive, com condicionamento de repasse de recursos somente para os municípios e estados que fizessem adesão ao especificado na Meta 19 – e escolheram seus dirigentes escolares por meio da eleição, pelo voto direto da comunidade escolar.

Apesar desse cenário de enfrentamento, os dados do Censo Escolar (INEP, 2020) indicam que os dirigentes escolares de 23 % das escolas públicas estaduais e 65% das escolas municipais ainda são escolhidos por motivação pessoal ou partidária de prefeitos e governadores. Na voz de Ângelo Souza:

Indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um

especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político eleitoral (2014, p. 230).

Sobre a eleição de diretores, Souza (2014) avalia que o processo eletivo fortalece o poder das escolas e, conseqüentemente, reduz o poder de intervenção do Estado sobre elas e que este é, certamente, um dos motivos que fundamentam as resistências em relação à eleição de diretores escolares, no Brasil.

Sobre o indicador 2, o Relatório do PNE aponta a presença dos grêmios estudantis, conselhos escolares e associações de pais e mestres em 37,6% das escolas públicas brasileiras. Ainda na análise de Souza (2019), os órgãos colegiados são espaços de diálogos, mas ainda estão distantes da efetivação sua função democrática.

Diante dos dados apresentados, podemos concluir que, apesar da gestão escolar democrática está legitimada como princípio do ensino público e ser reverenciada como política educacional do Estado nos textos da CF/1988, na LDB/1996 e no PNE/2014, ainda não está consolidada enquanto política educacional. A legislação nacional, pela letra da lei, não é suficiente para garantir sua efetividade em cada contexto escolar, se assim o fosse, a gestão democrática de cada escola seria um processo natural, decorrente de um regime jurídico formalmente democrático. Na análise de Licínio Lima:

A gestão democrática das escolas corre o risco de cristalização enquanto categoria pretensamente democrática e legitimadora, já relativamente desconectada de possíveis realizações efetivamente democráticas em termos de governo das escolas, transformando-se num slogan, num lugar-comum que todos invocam, sem conseqüências (2014, p. 1070).

A real implementação das práticas da gestão democrática como política pública educacional emancipadora implica no controle do Estado pela sociedade civil, em outras palavras, implica no direito de a comunidade decidir sobre os rumos daquilo que é público, na premissa de definir os serviços que são convenientes e necessários para a população, sobretudo, opinar sobre a aplicação dos recursos públicos. Esse é um direito usurpado da população, historicamente.

A concretude da gestão escolar democrática requer políticas públicas educacionais coerentes com os ideais de emancipação dos sujeitos e, necessariamente, contínuas. Entretanto, o momento político em que vivemos é, exatamente, marcado por descontinuidades de políticas, que já considerávamos estáveis (até certo modo) e investimentos maciços em diligências educacionais de inspiração ideológica, conservadora e neoliberal e em práticas de gestão escolar de cunho gerencialista e tecnocrático, que imputam à figura do diretor, a grande responsabilidade pela qualidade da educação pública, como se ele fosse a peça

fundamental para o sucesso escolar, independente das circunstâncias, quase sempre adversas, que o cerca no cotidiano da escola. Enfim, o resultado observável dessas descontinuidades é a “precarização geral da educação em todo país, visível na rede física, nos equipamentos, nas condições de trabalho e salários dos profissionais da educação, nas teorias pedagógicas de ensino e aprendizagem, nos currículos e na avaliação dos resultados” (SAVIANI, 2017, p. 33).

O voto da população – sobretudo daquela que sofre as dores das desigualdades sociais, da perversa concentração de renda, do baixo índice de escolaridade – em governos comprometidos com práticas elitistas e oligárquicas e dinâmicas patrimonialistas para a implantação de uma agenda de retrocessos na tão fragilizada política de democratização social, lamentavelmente, revela o distanciamento e a alienação do debate dos direitos e da justiça social e expõe as vísceras da inconcretude da política pública educacional emancipadora no Brasil, na esteira do tempo.

2. A LEGISLAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NA CIDADE DE JUAZEIRO-BA

[..] é uma construção que, jamais terminada, demanda briga por ela. Demanda engajamento, clareza política, coerência, decisão. Por isso mesmo é que uma educação democrática não se pode realizar à parte de educação da cidadania e para ela.

Paulo Freire (Professora Sim; Tia, Não. Cartas a quem ousa ensinar, 1997)

De acordo com Rodrigo Pereira (2019), “a análise do concreto parte de determinações específicas que dialogam com as questões nacionais” (informação verbal)³. Nessa direção, este capítulo trará uma análise da legislação da gestão escolar democrática da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba, com o objetivo de identificar a presença e/ou a ausência dos elementos determinantes que caracterizam a gestão escolar democrática, a saber: eleição, participação na decisão e colegialidade, que são as categorias de análise desta pesquisa.

Nessa empreitada, lançaremos, então, um olhar demorado e minucioso sobre os marcos legais da gestão escolar democrática da RME de Juazeiro-Ba, observando, também, os avanços e lacunas, bem como as aproximações destes marcos legais com a legislação da gestão escolar democrática baiana e nacional.

2.1 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA EM JUAZEIRO-BA: ANÁLISE DOS MARCOS LEGAIS

A Rede Municipal de Ensino de Juazeiro, no ano de 2009, iniciou o esboço da política de gestão democrática, no interior das suas 134 unidades escolares, assegurada pela Lei Municipal nº 2.084/2009 que dispõe sobre a regulamentação do processo de escolha dos dirigentes escolares.

Na análise temporal e legal que antecede a Lei nº 2.084/2009, que é o marco da concretude do processo de escolha dos dirigentes escolares pela via democrática, identificamos que a Lei Orgânica do Município (LOM), promulgada em 1990, no Art. 108 que trata da organização do Sistema de Ensino, estabeleceu como diretriz: “a gestão democrática, garantindo a participação de entidades da comunidade na concepção, execução, controle e avaliação dos processos educacionais” (JUAZEIRO, 1990, Art. 108, III) e

³ Comunicação fornecida pelo Prof. Dr. Rodrigo da Silva Pereira em reunião de orientação na Faculdade de Educação da UFBA, em novembro de 2019.

determinou no Art. 109 que “os diretores e vice-diretores serão escolhidos através de eleição direta” (JUAZEIRO, 1990).

Entretanto, nenhuma diligência municipal foi empreendida para atendimento ao disposto na LOM, no sentido de garantir a participação da comunidade nos processos decisórios da escola e de modificar a forma de provimento do cargo de dirigente escolar, que continuou sendo preenchida por indicação política de vereadores e de prefeitos, conforme interesses pessoais e/ou partidários, mesmo que a CF/1988 e a LDB/1996 já preconizassem a gestão democrática como princípio do ensino público. É importante ressaltar que na listagem de colaboradores para elaboração da LOM/1990, dentre outras entidades, constam as representações partidárias do PC do B e do PCB, do Grêmio Estudantil do Colégio Municipal Pauto VI e da Associação dos Professores de Juazeiro-Ba, como representantes da comunidade escolar.

Em 2008, após 28 anos de promulgação da LOM, o Executivo Municipal – em ano eleitoral para ocupação dos cargos de vereadores e de prefeito – publicou o Estatuto do Magistério Público de Juazeiro-Ba, através da Lei nº 1973/2008. Nesse intervalo de tempo entre 1990 e 2008, convém registrar que a RME de Juazeiro realizou 2 (dois) concursos para provimento de vagas para os cargos de professores dos anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, nos anos de 1991 e 1998, respectivamente.

A criação do Estatuto do Magistério Público de Juazeiro-Ba era uma antiga reivindicação dos professores, contudo, sua elaboração foi realizada por uma empresa de assessoria técnica contratada pela Secretaria Municipal de Educação, à revelia do Sindicato dos professores e dos docentes efetivos da RME. No caminho contrário da construção da LOM, o Executivo Municipal encaminhou o Projeto de Lei do Estatuto elaborado pela assessoria técnica à Câmara de Vereadores, sem dar ciência do teor do texto do Estatuto à entidade sindical dos professores e as representações das escolas.

Do mesmo modo, os vereadores, de posse da Minuta do principal instrumento normativo do magistério, não realizaram qualquer tipo de consulta ao sindicato ou aos professores sobre a inclusão e/ou exclusão de temas de interesse da categoria ou mesmo permitiram acesso ao Projeto de Lei, aprovando o documento enviado pelo Executivo, sem ressalvas, sem discussões ou considerações sobre o texto do Estatuto; sem conhecimento, participação e/ou manifestação da vontade dos docentes sobre a legislação que estabelece os direitos e os deveres dos profissionais do magistério público de Juazeiro.

Apesar da forma autoritária como o Estatuto do Magistério foi construído e aprovado, não se pode deixar de reconhecer que esse dispositivo representou um avanço significativo,

em termos legais, para a germinação da semente da gestão escolar democrática na RME de Juazeiro-Ba, quando estabeleceu a gestão democrática como “princípio básico do Sistema de Ensino Público do Município de Juazeiro [...] mediante relação permanente com a comunidade e sua participação na elaboração e implementação do Projeto Político-Pedagógico” (JUAZEIRO, 2008, Art. 4º, IX).

Na estrutura organizacional da carreira do Magistério, consta a função de diretor escolar que deverá ser ocupada por professores efetivos com mais de 3(três) anos de regência na sala de aula na RME de Juazeiro-Ba, através da aprovação em Programa de Certificação e Avaliação Profissional e eleição direta para o mandato de 2 (dois) anos, podendo ser reconduzido, por um período igual, desde que reeleito pela comunidade escolar. (JUAZEIRO, 2008, Art. 7º). O Estatuto reservou 2 (dois) artigos para apresentar os princípios da gestão democrática e definir as formas de participação da comunidade nos processos decisórios da escola:

Art. 46. A **Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Município de Juazeiro**, estabelecida no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, e no artigo 14, da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, **constituir-se-á num espaço de construção coletiva** baseada nos seguintes princípios:

- I. **Participação efetiva da comunidade escolar no processo de gestão** em níveis deliberativos, consultivo e avaliativo.
- II. Estabelecimento de parcerias entre instituições, na **elaboração coletiva do projeto político-pedagógico**, preservando a **autonomia da escola** e dos seus profissionais.
- III. **Autonomia** das diversas instâncias da Rede de Ensino na **tomada de decisão conjunta** e coordenada.
- IV. **Descentralização, articulação e transparência** na organização pedagógica, administrativa e financeira do Sistema. (JUAZEIRO, 2008, p. 19, grifo nosso).

Art. 47. A Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Município de Juazeiro dar-se-á com a **participação da comunidade nas decisões** e encaminhamentos, fortalecendo a vigência da cidadania, garantindo-se:

§1º. **Eleição direta de todos os membros dos Colegiados Escolares**, *ex vi* APP - Associação de Pais e Professores, órgão máximo em nível da escola.

§2º. Todos os **segmentos existentes na comunidade escolar deverão estar representados no Colegiado Escolar**, assegurada a proporcionalidade de 50% (cinquenta por cento) para pais e/ou representantes de alunos e 50% (cinquenta por cento) para Profissionais do Magistério e servidores não docentes. (JUAZEIRO, 2008, p. 19-20, grifo nosso).

A construção da escola pública democrática carece da organização de instâncias de atuação popular, de criação de mecanismos de participação e de consolidação das decisões, da elaboração coletiva do PPP, enfim, carece da defesa insistente e contínua de uma educação para todos. A redação dos elementos estruturantes “do espaço de construção coletiva” no

texto do Estatuto, em análise, evidencia o entendimento de que a participação é o princípio basilar da gestão escolar democrática. Então, apesar da Gestão Municipal não ter empreendido esforços para transformar em prática os dizeres dos Art. 46 e 47 do Estatuto do Magistério, é salutar que na legislação que trata dos princípios e diretrizes do ensino público da cidade de Juazeiro, constem 2 (dois) artigos inteiros com descrições de ações e encaminhamentos para a construção do alicerce democrático da escola comprometida com emancipação e a autonomização dos sujeitos.

Entretanto, uma ausência bastante sentida nesses encaminhamentos de constituição da escola democrática normatizada pelos Art. 46 e 47 do Estatuto, é a eleição dos dirigentes escolares pela comunidade escolar, um dos elementos determinantes da gestão escolar democrática, que apesar de constar como forma de provimento no Art. 7º, parece dissociada dos princípios da gestão democrática descritas nos Art. 46 e 47, reservando a eleição apenas para escolha dos representantes do colegiado escolar. Na verdade, as leis estão sujeitas a decisões políticas, ao embate de forças sociais contrárias e, notoriamente, o projeto da educação emancipatória não está na agenda de gestões municipais e/ou estaduais oriundas de partidos políticos cujos interesses divergem da concepção de organização democrática e popular. Numa legislação educacional que objetiva promover “a participação da comunidade nas decisões e encaminhamentos, fortalecendo a vigência da cidadania” (JUAZEIRO, 2008, p.19), o princípio de que a escolha da gestão escolar deve ser realizada pela comunidade escolar não pode estar ausente.

Enfim, até o término do ano de 2008, apesar do Estatuto do Magistério está em plena vigência, não houve qualquer encaminhamento para organização do processo eletivo para provimento do cargo de dirigente escolar, a despeito da forte pressão do Sindicato de professores para que o princípio da gestão escolar democrática não se tornasse letra-morta da lei.

Porém, em 2009, no primeiro ano da gestão do prefeito eleito do PC do B, a Lei Municipal nº 2.084/2009 – construída com participação efetiva dos representantes do Conselho Municipal de Educação e do Sindicato dos Professores – é promulgada e determinou, então, que a forma de provimento do cargo para dirigentes escolares na RME de Juazeiro-Ba, doravante, tem caráter seletivo e eletivo:

Art. 2º. O processo de escolha dos dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino será seletivo e eletivo, compreendendo três etapas:

- I. Aferição de conhecimentos específicos dos candidatos a Diretor e Vice-Diretor (com a aprovação no Exame do Programa de Certificação e Avaliação Profissional);

- II. Eleição pela comunidade escolar da chapa composta pelo Diretor e Vice-Diretor, visando assegurar a eficácia da ação escolar; e;
- III. Nomeação dos eleitos pelo Prefeito Municipal, sob as condições e diretrizes. definidas nesta Lei, assegurando-se a sua discricionariedade para a prática do ato (JUAZEIRO, 2009, p.1).

Isso posto, na seção seguinte, esmiuçaremos as especificidades das etapas para escolha dos dirigentes escolares descritas nessa Lei Municipal, bem como as suas alterações posteriores, as Leis Municipais de nº 2.388/2013 e de nº 2.713/2017, publicadas nos anos de 2013 e 2017, respectivamente.

2.2 O PROCESSO DE ESCOLHA DOS DIRIGENTES ESCOLARES: EM ETAPAS E EM MÍUDOS NA LEI nº 2.084/2009

2.2.1 Primeira Etapa: A Certificação e Avaliação Profissional

A Lei nº 2.084/2009, em seu Art. 3º, determina que “os candidatos a gestor escolar e vice-gestor demonstrem competência técnica para atuação nas respectivas funções, através de aprovação em exame escrito e curso de formação em gestão” (JUAZEIRO, 2009, p. 2), etapa denominada, na Lei, de Certificação e Avaliação Profissional.

Conforme §1º do Art. 3º, a primeira fase da Certificação e Avaliação Profissional para o cargo de gestor escolar e vice-gestor é o exame escrito, de caráter eliminatório. O exame exige conhecimentos da Língua Portuguesa, “com questões que atestem a capacidade de interpretar e redigir correspondências oficiais” (JUAZEIRO, 2009, Art. 3º, I) e “conhecimentos de fundamentos básicos de gestão escolar, com questões que atestem a capacidade de gerenciar as áreas pedagógicas[...], administrativas[...] e financeiras[...] da unidade escolar e que comprove a capacidade de liderança, de resolução de problemas e mediação de conflito” (JUAZEIRO, 2009, Art. 3º, II). O exame escrito ainda busca comprovar o “conhecimento da legislação da educação básica, com questões que atestem a capacidade de interpretar e aplicar os textos legais” (JUAZEIRO, 2009, Art. 3º, III). A Certificação e Avaliação Profissional tem validade de 04 (quatro) anos e, findo esse prazo, o candidato ao cargo de gestor ou vice-gestor deverá certificar-se novamente (JUAZEIRO, 2009, Art. 3º).

Essa condição imposta aos candidatos a gestor escolar e vice-gestor, de aprovação em exame escrito para ter direito de participação no processo eletivo, nos leva a refletir que antes mesmo do PNE/2014, na sua Meta 19, estabelecer a escolha do gestor escolar “associada a critérios técnicos de mérito e desempenho”, a RME de Juazeiro-Ba, em 2009, já abraçava a

certificação como etapa eliminatória do processo de escolha dos dirigentes escolares, certamente, seguindo a trilha gerencialista iniciada pela Rede Estadual de Ensino da Bahia, que em 2002, no Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia, definiu a certificação e a eleição como critérios condicionantes para o preenchimento dos cargos de Diretor e Vice-Diretor das suas unidades escolares (BAHIA, 2002, Art.18). O último certame baiano, regulamentado pelo Decreto nº 16.385/2015, descreve a certificação como uma “avaliação de conhecimentos que visa aferir as competências e habilidades em gestão escolar nos aspectos administrativos, pedagógicos e financeiros” (BAHIA, 2015, p. 1).

Antes de prosseguir, é importante retomar, agora, as reflexões sobre a NGP presentes no Capítulo 1 desta dissertação: na década de 1990, a linguagem da NGP impregnou os documentos das políticas públicas educacionais brasileiras e a legislação democrática baiana, também, sofreu fortes influências. Os conceitos de “gerenciamento”, “desempenho” e “controle” estão presentes nas atribuições do diretor escolar descritos no Art. 24 do Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia (Bahia, 2002, p.7-8), bem como os conceitos de “aferição”, “competência”, “habilidade”, “meta” e “desempenho” constam nas etapas de seleção e de avaliação do trabalho do gestor escolar (BAHIA, 2015, p. 6-7).

Assim, fica evidenciado que a legislação da gestão escolar democrática juazeirense reproduz o mesmo modelo e encaminhamentos dos princípios da NGP presentes na legislação que normatiza o processo de escolha dos dirigentes escolares da Rede Estadual de Ensino da Bahia. Numa análise do movimento entre o singular e a totalidade, é patente o poder de influência e de indução da esfera federal e estadual nas formulações das políticas públicas adotadas pelo município, principalmente, o poder de coerção, quando o Estado condiciona o repasse de recursos da educação, somente, para os entes federados que tenham aprovado legislação idêntica ou semelhante a legislação nacional (PNE, 2014, Meta 19, I). Neste caso em questão, a imposição de nomeação de dirigentes escolares aprovados por “critérios técnicos de mérito e desempenho” (PNE, 2014, Meta 19), que é um tipo de avaliação que não revela e não mede a intencionalidade sociopolítica dos aprovados na condução das escolas e a forma de interação destes, com as comunidades em que as escolas estão inseridas.

A certificação é um elemento estruturante da materialização da perspectiva gerencialista na gestão escolar, uma lógica organizacional que procura manter os “mais capazes” numa linha direta de competição, condição que antecede a nomeação para que, posteriormente, os gestores escolares empossados enfrentem os duros arranjos da

responsabilização. Segundo Dalila Oliveira, a avaliação de desempenho é um dos principais mecanismos de regulação da NGP porque é “por meio da avaliação que ela monitora a pretendida eficiência, no caso da educação, tomada como sinônimo de qualidade” (2015, p. 640).

Portanto, a certificação é uma condução contraditória nas entranhas da política da gestão escolar democrática por representar uma concepção de natureza político-ideológica completamente distinta dos caros ritos democráticos de escolha. Embora, o governo do PC do B, tenha efetivado avanços e conquistas nas políticas educacionais e sociais no município de Juazeiro-Ba, em semelhança aos governos do PT na Bahia e de Lula e Dilma na condução do Brasil, rendeu-se à lógica do gerencialismo, das concepções e determinações da NGP, fortemente, respaldadas pelos interesses mercantis de padronização do ensino, com vistas à avaliação por resultados, de controle gerencial sobre a gestão da escola. Na reflexão de Dalila Oliveira (2015) é que, apesar de eleitos pelo voto popular, esses governos têm tido enorme dificuldade de validar, como políticas de Estado, os projetos coletivos provenientes dos movimentos sociais que se constituíram em base política importante desses governos.

2.2.2 Segunda Etapa: A Eleição

A segunda etapa do processo de escolha dos dirigentes escolares é a eleição. O Art. 5º da lei, em análise, determina que essa etapa seja realizada pela comunidade escolar, “em turno único, por escrutínio direto, secreto e de valor igual para todos os votantes” (JUAZEIRO, 2009, p. 4). Do mesmo modo, também consta na Meta 19 do PNE/2014, que além de critérios técnicos de mérito e desempenho, a escolha do gestor escolar deve ser realizada pela comunidade escolar através de consulta pública.

O Art. 12 dessa Lei define comunidade escolar como “o conjunto de alunos, pai ou mãe/responsável legal pelos alunos, professores e demais servidores públicos efetivos e/ou estáveis” (*ibid.*). Nesse sentido, não é permitida a participação de pessoas estranhas à comunidade escolar no processo eleitoral, sendo considerados eleitores: estudantes, com idade igual ou superior a 12 (doze) anos, pai ou mãe/responsável legal pelo aluno, professores e os servidores públicos municipais estáveis e/ou efetivos (JUAZEIRO, 2009). Nesse universo de sujeitos escolares descritos pelo Art.12, todos estão aptos para escolher o dirigente escolar e é importante destacar que o voto é de igual valor entre os eleitores.

A consulta pública para a escolha do dirigente escolar pela comunidade representa a contribuição da escola para “democratização da democracia” (LIMA, 2000, p. 41), ou seja,

para construção da democracia como prática, e não apenas, como um conceito político-ideológico. Nesse sentido, a eleição que é um mecanismo fundante da democracia, ao ser apropriado pela escola, conduz a introdução dos seus atores nas regras do jogo democrático, no gosto pelas práticas participativas. Na gestão escolar democrática, a **eleição** é um dos elementos determinantes para favorecimento da prática da distribuição de poder.

Nas seções seguintes, iremos analisar os critérios e procedimentos organizacionais da etapa eletiva para escolha de gestores escolares e vice-gestores, conforme descrito em Lei.

a) Requisitos para registro de candidaturas no processo eletivo

Conforme Art. 9º, só poderá candidatar-se ao cargo de gestor escolar e vice-gestor, o professor que possuir vínculo efetivo ou estável na Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba, ter no mínimo, 03 (três) anos de regência de sala de aula, dispor de carga horária de 40 horas semanais e ser graduado em qualquer curso de Licenciatura Plena.

O candidato pode ter sua inscrição indeferida, conforme determinado no Art. 10, caso esteja enquadrado na seguinte situação:

- I. Que tenha sido responsabilizado, administrativamente, em Sindicância ou Processo Administrativo Disciplinar transitado em julgado;
- II. Que estiver com a prestação de contas da escola com pendências;
- III. Que for afastado do cargo por falta de cumprimento das atribuições previstas em leis que lhe forem aplicáveis (JUAZEIRO, 2009, p. 4).

Os critérios para registro de candidatura ao cargo de gestor escolar e vice-gestor impostos pela Lei nº 2.084/2009 representam um avanço significativo na melhoria da qualificação pedagógica dos dirigentes escolares juazeirenses. Até o ano de 2008, muitas unidades escolares, principalmente as que são localizadas na zona rural, eram conduzidas por gestores sem graduação e/ou sem formação docente e sem vínculo efetivo com a RME de Juazeiro.

No que diz respeito ao impedimento de inscrição de candidatura de gestor escolar, no exercício das suas funções, que “estiver com a prestação de contas da escola com pendências” precisamos, aqui, tecer considerações a esse respeito: para a gestão democrática e transparente dos recursos financeiros que chegam à unidade escolar, é imprescindível que esta, planeje suas ações, defina prioridades e execute as ações planejadas, coletivamente, a fim de cumprir a finalidade social para a qual foi criada – a formação político-pedagógica dos sujeitos, com vistas a uma educação emancipadora. Nesse sentido, o modelo de gestão da escola não deve

divergir das finalidades estabelecidas e utilizar os recursos, de acordo com as decisões do Conselho Escolar que é o mecanismo de efetiva participação representativa de todos os segmentos na aplicação de recursos da escola.

Sobre a gestão financeira dos recursos, a SME de Juazeiro dispõe de um setor contábil que orienta e auxilia a gestão escolar no processo de aplicação e prestação de contas dos recursos federais e municipais recebidos para manutenção do trabalho pedagógico. No entanto, é necessário que os membros do Conselho Escolar, como órgão fundamental de controle social das verbas públicas destinadas à educação, também, recebam as devidas orientações sobre as regras de aplicação destas verbas e prestação de contas para melhor acompanhamento da “utilização racional de recursos” (PARO, 2010, p. 25) e consolidação da autonomia financeira da escola.

A autonomia financeira que é uma dimensão da autonomia escolar, refere-se à existência e à utilização dos recursos financeiros para que a escola possa efetivar as metas e estratégias traçadas no PPP (VEIGA, 1998). Nessa perspectiva, a autonomia financeira requer prudência dos sujeitos que estão à frente dos processos educativos, seja nos sistemas de ensino, seja nas unidades escolares, considerando que, quando não ocorre o bom uso dos recursos destinados à manutenção do trabalho pedagógico, a escola é penalizada pelo desperdício dos recursos e falta de transparência nas ações. No capítulo 3 desta dissertação, discorreremos sobre a autonomia escolar e suas dimensões pedagógicas, administrativas, financeiras e jurídicas, à luz do estudo de Ilma Veiga (1998).

Por ora, é importante ressaltar que a autonomia financeira, também, adquiriu sentido dúbio, quando usurpado pelos pressupostos da NGP como instrumento para desobrigação do Estado para com a escola. Esse movimento da dinâmica da gestão gerencial no interior da escola pública desemboca na intensificação do trabalho do gestor escolar que, atordado com as novas atribuições do cargo, com a imensidão das tarefas burocráticas diárias, “perde-se a dimensão qualitativa da gestão, sua finalidade pedagógica e educadora, dialógica e participativa” (PEREIRA; ALBUQUERQUE, 2018, p. 138), que culmina na sua responsabilização pelo “insucesso escolar”.

Aqui, a luta travada é para que o processo de descentralização da gestão da educação se efetive, de fato, não só no campo das obrigações, mas para que os sujeitos escolares envolvidos com as questões educacionais possam vivenciar a democratização do poder e processos decisórios no planejamento e controle do financiamento da educação.

b) A Proposta de Gestão Escolar

Consta no Art.11, que no ato da inscrição, os candidatos deverão entregar à Comissão Eleitoral Escolar, uma Proposta de Gestão Escolar que:

Contemple a melhoria da qualidade do ensino (redução do índice da evasão, repetência e defasagem série/idade e evolução dos índices de aprendizagem comprovados por avaliações externas e internas) bem como o compromisso com o projeto de gestão democrática da Unidade Escolar/Núcleo Administrativo e Pedagógico, em consonância com as diretrizes da LDB e com a Política Educacional da Secretaria Municipal de Educação (JUAZEIRO, 2009, p. 5).

De acordo com Silva (2007, p. 156), “na concepção de uma gestão democrática, torna-se fundamental que a comunidade escolar compartilhe seus desejos, suas aspirações e o projeto de trabalho da instituição de ensino, numa busca para melhoria da qualidade de ensino”. Nessa perspectiva, a apresentação da Proposta de Gestão Escolar pelo candidato a gestor escolar à comunidade, tem esse pressuposto: a participação de todos os atores escolares na definição da sua proposta e plano de ação, o que presume a presença de **participação na decisão**, outro elemento determinante da gestão escolar democrática que promove a distribuição de poder.

A comunidade escolar, ao analisar a Proposta de Gestão Escolar dos candidatos e fazer opção por um modelo de gestão, vivencia a expectativa de que o gestor escolhido tem capacidade para contribuir com a melhoria da qualidade de ensino-aprendizagem daquela unidade escolar, através da aplicabilidade da Proposta de Gestão Escolar apresentada à comunidade escolar, no período de campanha eleitoral.

Para Souza (2010), as funções do gestor escolar têm de traduzir os esforços necessários à implementação das metas, estratégias e ações previstas para o desenvolvimento do trabalho pedagógico que perpassa pela efetiva administração dos recursos financeiros em concordância com o CE, pela habilidade para mediar conflitos e gerir as demandas que surgem, rotineiramente, no chão da escola. Nesse sentido, essa aliança de comprometimento entre o gestor eleitor e a comunidade escolar, cria vínculos de confiança, pela perspectiva de realização das prioridades definidas na Proposta de Gestão Escolar vitoriosa nas urnas.

No entanto, é preciso refletir sobre a orientação contida na Lei para elaboração da Proposta de Gestão Escolar que aponta mais um viés gerencialista, para além da Certificação. O candidato ao cargo de gestor escolar precisa dizer como vai incorporar os indicadores das avaliações internas e externas na condução da práxis educativa. Essa exigência se articula

com a lógica das políticas de avaliação por resultados centralizadas na responsabilização dos sujeitos escolares.

As avaliações em larga escala são aplicadas em todas as escolas do Brasil para aferir o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)⁴, com base no resultado dos testes padronizados realizados pelos estudantes. Esse modelo gerencialista da educação – com vistas no controle e resultados educacionais –, ao mensurar dados que objetiva aferir a qualidade das escolas, dos profissionais de educação e dos estudantes, desconsidera elementos essenciais que estão expressos nos resultados como as desigualdades regionais e a precarização dos sistemas escolares e “utiliza as mesmas regras e mecanismos de controle e regulação para o conjunto das escolas no sentido de monitorar sua eficiência, baseada no mérito acadêmico” (OLIVEIRA, 2015, p. 639).

Assim, a determinação da Lei para que a Proposta de Gestão Escolar – elaborada pelo candidato ao cargo de gestor escolar – seja consonante com a Política Educacional da SME reflete a realidade de que, nas últimas décadas, as políticas educacionais brasileiras foram orientadas pelos fundamentos da NGP que determinam os objetivos educacionais e as organizações dos processos de trabalho das escolas públicas e, conforme pesquisa de Dalila Oliveira et al., “essas políticas têm imposto uma regulação centrada na avaliação externa como parâmetro para medir a eficiência da gestão escolar, da qual depende seu financiamento” (2017, p. 707).

Destarte, as políticas educacionais dos municípios e estados são elaboradas sob os princípios gerencialistas e chegam às escolas, de maneira verticalizada, para serem implementadas em todas as modalidades de ensino da educação básica porque “atingir metas tornou-se a grande meta da educação” (SHIROMA: EVANGELISTA, 2015, p. 325) nessa correria desenfreada para atender a lógica mercadológica instalada no chão da escola pública.

⁴ O IDEB foi instituído em 2007 e incorporado como um aspecto importante no Plano de Desenvolvimento da Educação (BRASIL, 2008) e tem servido como um guia para as ações do Estado na educação, pois tem sido usado como referência para a realização de várias ações como o Plano de Ações Articuladas (PAR), o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) e o Mais Educação. É importante ressaltar que para a criação do IDEB foi necessária a criação da Prova Brasil – que ocorreu no ano de 2005, ainda no primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva – caso contrário, não seria possível estabelecer uma nota por escola, o que, segundo o documento do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), possibilitou, assim, “orientar o apoio financeiro da União (transferências voluntárias) e o apoio técnico do Ministério da Educação aos sistemas educacionais (gestão educacional)” (BRASIL, 2008, p. 15). Este índice passa a indicar, através das avaliações associadas ao fluxo, quais são as instituições com boas práticas e aquelas que apresentam insuficiências. O IDEB é um exemplo da imbricação entre as avaliações de larga escala e as características do gerencialismo, pois: 1. Promete transparência – a ideia é que a nota do IDEB tornaria clara quais são as boas e as más escolas; 2. Apresenta, para os pais – que seriam, neste caso, os clientes – a “qualidade” de um serviço público de forma individualizada (por escola); e 3. Estabelece uma meta (a melhoria na nota do IDEB) a ser seguida pelas instituições escolares, o que traria eficiência. (LIMA, GANDIM, 2017).

Esse movimento repercute no modelo de gestão da escola e na organização do trabalho pedagógico. Essa obrigatoriedade exigida na Lei para que a Proposta de Gestão Escolar se enquadre na Política Educacional da SME é mais um mecanismo gerencial de regulação e controle que fere a autonomia pedagógica da escola porque incide sobre o planejamento do trabalho pedagógico, sobre a organização da gestão escolar e, por conseguinte, sobre a prática docente.

Ainda sobre a Proposta de Gestão Escolar, a Lei não especifica, também, se o candidato ao cargo de gestor levará em conta o PPP já existente na escola a qual se inscreveu para elaboração da sua Proposta que indicará as diligências que serão efetivadas para redução dos índices de evasão, repetência e defasagem ano/idade. Para Dourado (2007, p. 922), é fundamental não perder de vista que “o processo educativo é mediado pelo contexto sociocultural, pelas condições em que se efetiva o ensino-aprendizagem, pelos aspectos organizacionais e, conseqüentemente, pela dinâmica com que se constrói o Projeto Político-Pedagógico”. Do mesmo modo, Cury coaduna com Dourado e afirma que a gestão democrática como princípio da educação nacional, presença obrigatória em instituições escolares públicas, é “a forma dialogal, participativa com que a comunidade educacional se capacita para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade e da qual nasçam cidadãos ativos participantes da sociedade como profissionais compromissados” (CURY, 2007, p. 489).

Nesse sentido, é importante que os candidatos a gestor e vice-gestor conheçam o PPP da escola que pleiteiam e, somente, a partir da análise deste instrumento norteador das ações político-pedagógicas da escola, elaborem a Proposta de Gestão Escolar que será apresentada à comunidade escolar no período de campanha.

c) As Comissões Organizadoras do Processo Eletivo

O processo eletivo é coordenado pela Comissão Eleitoral Central, em conjunto com as Comissões Eleitorais Escolares. O Art. 14 determina que a Comissão Eleitoral Central deve ser constituída por dois (02) representantes da Secretaria Municipal de Educação, dois (02) representantes do Sindicato dos professores e dois (02) representantes do Conselho Municipal de Educação. No Art. 15, estão definidas as atribuições da Comissão Eleitoral Central, as quais elencamos, as principais: elaboração do regimento e cronograma para realização das eleições e organização de todo o material necessário à eleição, juntamente com as comissões eleitorais escolares (JUAZEIRO, 2009).

Em cumprimento ao disposto no Art. 17, cada unidade escolar formará uma Comissão Eleitoral Escolar com o objetivo de coordenar o processo eleitoral e deverá ser composta por um (01) representante do magistério, um (01) pai, mãe ou responsável legal, um (01) representante do Conselho Escolar, um (01) representante dos servidores administrativos e um (01) representante dos alunos, com idade igual ou superior a 18 anos, ressalvando que os membros deverão ser eleitos por seus pares em assembleias gerais de cada segmento. As atribuições da Comissão Eleitoral Escolar estão descritas no Art. 18:

Art.18 Compete à Comissão Eleitoral Escolar, em consonância com as normas estabelecidas pela Comissão Eleitoral Central:

- I. Cumprir o cronograma eleitoral;
- II. Operacionalizar o processo eleitoral na Unidade Escolar/Núcleo Administrativo e Pedagógico;
- III. Credenciar até três (03) fiscais apresentados por cada chapa, para acompanhar o processo de votação e escrutínio;
- IV. Constituir as Mesas Eleitorais receptoras e escrutinadoras necessárias, com um Presidente e um Secretário para cada Mesa, escolhidos dentre os integrantes da Comunidade Escolar;
- V. Orientar, previamente, os mesários sobre o Processo Eleitoral;
- VI. Definir e divulgar, com antecedência, o horário de funcionamento e a quantidade de urnas, de modo a garantir a participação do conjunto da Comunidade Escolar;
- VII. Organizar, divulgar e publicar em local visível da escola, a relação nominal dos votantes. (JUAZEIRO, 2009, p. 8-9).

Os capítulos de 14 a 18 dispõem sobre as etapas e critérios para organização do processo eletivo na escola pelos representantes de cada segmento dos sujeitos escolares. Nessa caminhada para escolha do dirigente escolar pela comunidade, o processo é tão importante quanto o resultado almejado, o percurso materializa o sentido da chegada, uma vez que o exercício de condução do processo eletivo pelas instâncias colegiadas constitui-se em aprendizado do movimento democrático e das estruturas de poder de decisão.

A experiência da participação representativa em situações consultivas e deliberativas fortalece o sentido da **colegialidade** como um dos pilares da gestão escolar democrática, cuja essência dessa representatividade, é o zelo e a preservação da legítima vontade e interesses dos seus pares. Nesse cenário, espera-se que esses órgãos colegiados continuem com verdadeiras participações nos processos decisórios da escola, após a posse dos gestores escolares eleitos. Senão, o resultado frustrará o aprendizado democrático do percurso.

d) A Campanha Eleitoral e a Apuração de Votos

Na campanha eleitoral é assegurada liberdade de contato entre os candidatos e eleitores. As restrições estão previstas nos dispositivos do Art. 23:

- I. A gestão da Unidade Escolar não poderá criar obstáculos ao desenvolvimento da campanha, zelando, contudo, pela manutenção integral das atividades pedagógicas;
- II. Não será permitido afixar cartazes ou outro material de divulgação similar nas dependências da unidade escolar, salvo quando utilizados de maneira adequada, sem danificar paredes, portas, pintura do prédio, e tampouco será permitido, dentro das dependências escolares, bem como a uma distância de 100 (cem) metros destas, a utilização de carros de som ou alto-falantes, durante o período da campanha;
- III. Os candidatos não terão acesso aos equipamentos mecanográficos da escola, bem como não poderão fazer uso do material de expediente dela;
- IV. Com aprovação da Comissão Eleitoral Escolar, serão franqueados aos representantes das chapas, os espaços dentro da escola, para realização de reuniões ou debates, desde que mediante requerimento prévio e formal à referida Comissão, apresentado em 48 (quarenta e oito) horas de antecedência e que não prejudique o andamento normal das aulas.
- V. Não será permitida a realização de shows, festas, distribuição de alimentos, camisas, brindes e similares, por parte das chapas, podendo ser impugnada a chapa que descumprir esta determinação (JUAZEIRO, 2009, p. 9).

No processo de apuração de votos, conforme Art. 7º, será considerada a chapa vitoriosa, no caso de chapa única, aquela que obtiver 50% (cinquenta por cento) mais um dos votos válidos, sem computar os votos nulos e em branco. Havendo mais de uma chapa inscrita, será considerada vencedora, a chapa que obtiver, a maioria simples de votos.

Ao findar o processo de escolha dos dirigentes pela comunidade escolar, iniciado na constituição das comissões organizadoras do processo eletivo que conduziu o movimento dos candidatos ao cargos de gestor escolar e vice-gestor no exercício de convencimento da comunidade sobre a melhor Proposta de Gestão Escolar, os sujeitos escolares votantes carecem deprender que “o exercício de práticas democráticas” (FREIRE, 1996, p. 103) não culmina na expressão da vontade materializada na forma de voto, na urna. Segue daí em diante, no acompanhamento da execução da Proposta de Gestão Escolar concomitante com os desafios do PPP, na presença constante e efetiva dos órgãos colegiados nas resoluções da organização escolar.

A democratização escolar representa o avanço da participação popular com o consequente empoderamento de sujeitos, historicamente excluídos das tomadas de decisões. Assim, é evidente que a eleição para gestores escolares não encerra em si o processo de democratização escolar, embora tenha o condão de sinalizar a construção de relações de poder transformador no interior das escolas, ou seja, a materialização de espaços democratizantes, que se traduz no início de uma importante caminhada na construção de escolas mais humanas e politizantes, inclusivas, justas e emancipadoras.

Nesse contexto, o processo eleitoral é, acima de tudo, educativo, por assentar-se na ética, no respeito às diferenças e nas disputas salutares que exigem a compreensão crítica do

jogo democrático. Aliás, a disputa eleitoral deve resultar de um projeto de gestão voltado para a formação humana e política, tudo isso na perspectiva da aprendizagem do fazer político.

A efetiva participação dos segmentos da comunidade escolar juazeirense na escolha do gestor escolar tem-se como fundamental para garantia de uma escola pública democrática e com qualidade social.

2.2.3 Terceira Etapa: A Nomeação dos Eleitos

Conforme disposto nos Art. 27 e 28, após o processo eletivo, ocorre a nomeação dos eleitos pelo Prefeito Municipal para um mandato de 4 (quatro) anos, permitindo-se uma reeleição, na mesma escola, por igual período. entretanto, a legislação, em análise, chama a atenção para uma condicionalidade na nomeação dos eleitos:

Art. 27 [...]

§ 1º [...]

§ 2º Em obediência ao art. 37, II, da Constituição Federal, e utilizando-se do poder discricionário que lhe compete, o Prefeito Municipal poderá recusar-se a nomear o candidato eleito pela Comunidade Escolar; nesse caso, entretanto, em respeito ao Princípio Constitucional da Democratização do Ensino Público, o seu ato deverá ser fundamentado.

Uma das maiores contradições do processo eletivo é a permanência do caráter de função de confiança para o cargo de gestor escolar, que conforme o Art. 37 da CF/1988, citado no segundo parágrafo do Art. 27 da lei em análise, é a da “livre nomeação e exoneração pelo Chefe do Poder Executivo”. Em outros termos, a legitimidade que ampara o gestor eleito pela comunidade escolar depende da aceitação de quem detém o poder na esfera municipal, estadual ou federal.

É de se destacar nesse contexto, o artigo de Elisângela Scaff e Isabela Pinto (2016), intitulado “O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação” em que analisa a atuação do Poder Judiciário, especificamente do STF, com relação às demandas judiciais no campo do direito à educação de crianças e adolescentes, no período de 2003 a 2012. Nesse estudo, uma das questões em análise pelo STF, diz respeito à constitucionalidade da realização de eleições diretas para a escolha da direção das escolas públicas, com a participação da comunidade escolar, prevista no artigo 308, inciso XII, da Constituição Estadual do Rio de Janeiro. Nesse caso, em análise, o STF concluiu, com um voto contrário,

[...]pela inconstitucionalidade da norma constitucional carioca bem como das demais leis municipais e estaduais que nela se fundamentaram. Tendo como base decisões análogas proferidas anteriormente sobre o tema, o STF entendeu que os dirigentes escolares de estabelecimentos públicos de ensino, por estarem integrados ao organismo do Poder Executivo e por necessariamente desenvolverem com ele

relação baseada na confiança, são titulares de cargos em comissão e, por isso, de livre nomeação pelo chefe do Poder Executivo, como previsto no artigo 37, inciso II, da Constituição Federal (SCAFF; PINTO, 2016, p. 446).

Apesar da política da gestão escolar democrática não ter logrado êxito nesse embate, é importante considerar – para as próximas batalhas que, certamente, virão – o voto contrário proferido pelo Ministro Marco Aurélio que julgou constitucional a forma eletiva de escolha dos diretores das escolas públicas pelo Estado do Rio de Janeiro, por entender que essa está em harmonia com o princípio da gestão democrática de ensino, previsto constitucionalmente no artigo 206, inciso VI, ao permitir “o arrefecimento da atuação discricionária do chefe do Poder Executivo, privilegiando, entre outros aspectos, o mérito dos candidatos, a experiência profissional, a titulação e a aptidão para liderança” (*ibid.*)

Na análise de Elisângela Scaff e Isabela Pinto, as indicações do gestor escolar por um agente político, modalidade defendida pela maioria dos membros do STF, “remete ao modelo oligárquico predominante no país durante a República Velha” (*ibid.*). Observa-se que, para os defensores dessa modalidade de escolha do dirigente escolar, a gestão da escola deve seguir a lógica da confiança.

O principal conflito dessa conjuntura é que o gestor eleito representa os interesses da comunidade que o elegeu e, desse modo, a população procede com o controle do Estado, quando esse valida a vontade manifesta nas urnas. Mas, se o gestor escolar é um funcionário comissionado, o governo pode exonerá-lo, sem infringir em ilegalidade, quando esse gestor não agir de acordo com os interesses do governo e/ou partido que o nomeou.

Sobre essa situação, Erasto Fortes Mendonça contesta:

A demissão de um diretor eleito precisa também passar pelo crivo da comunidade que o elegeu, sob pena de tornar a eleição um processo inconsistente e passível de ser instrumentalizado pela ação demagógica de governos pouco interessados na maturidade do processo educacional (MENDONÇA, 1987, p. 61).

Então, enquanto se perdura essa condição de função de confiança, de dubiedade entre o interesse do Estado e as demandas da comunidade, o gestor eleito, além de todas as dificuldades que são inerentes ao cargo, precisa construir uma nova forma de relacionamento com seus superiores hierárquicos: cumprir as normativas que emanam das instâncias superiores, mas permanecer em firme combate ao poder autoritário do Estado quando esse se contrapõe aos interesses da escola.

2.3 AS MODIFICAÇÕES NA LEI Nº 2.084/2009, NA LOM E NO ESTATUTO DO MAGISTÉRIO DE JUAZEIRO NA ESTEIRA DO TEMPO

A 2ª edição do processo de escolha dos gestores escolares e vice-gestores, realizada em 2013, foi normatizada pela Lei Municipal nº 2.388/2013 que revogou a Lei 2.084/2009. Nesse ínterim, é importante ressaltar que no ano anterior, 2012, a LOM passou por um processo de revisão, que entre outras alterações, reproduziu, no Art. 105, a mesma redação do Art. 3º da LDB/1996, que definiu os princípios do ensino, fazendo constar no Inciso VI, a gestão democrática como princípio basilar do ensino público (JUAZEIRO, 2012).

Em 2013, foi realizada, também, a revisão do Estatuto do Magistério Público Municipal de Juazeiro, sob a Lei Municipal nº 2.379/2013 que revogou o Estatuto do Magistério, promulgado em 2008. O novo Estatuto ampliou de 2 (dois) para 4(anos) o período de duração do mandato do dirigente escolar, corroborando o que a Lei 2.084/2009 já tinha estabelecido no seu Art.28.

A ausência sentida no Estatuto anterior sobre a eleição direta para gestores e vice-gestores não constar como princípio da gestão democrática foi reparada na nova redação do Estatuto, que agora assim dispõe:

Art. 48. A Gestão Democrática do Sistema de Ensino Público do Município de Juazeiro, estabelecida no artigo 206, inciso VI, da Constituição Federal, e no artigo 14, da LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, constituir-se-á num espaço de construção coletiva baseada nos seguintes princípios:

- I. **Participação efetiva da comunidade escolar no processo de gestão em níveis deliberativo, consultivo e avaliativo.**
- II. Estabelecimento de parcerias entre instituições, na elaboração coletiva do projeto político-pedagógico, preservando a autonomia da escola e dos seus profissionais.
- III. **Autonomia das diversas instâncias da Rede de Ensino na tomada de decisão conjunta e coordenada.**
- IV. Descentralização, articulação e transparência na organização pedagógica, administrativa e financeira do Sistema.
- V. **A Direção e a Vice-Direção das unidades escolares serão escolhidas através do processo democrático** regulamentado por lei específica. (JUAZEIRO, 2013, p. 20, grifo nosso).

Nos termos expressos por meio dos incisos do Art. 48, descritos acima, a nova redação dos princípios da gestão democrática do Sistema de Ensino Público de Juazeiro introduziu os três elementos determinantes da gestão escolar democrática: **a eleição, a participação na decisão e a colegialidade** – presentes nos achados da pesquisa de Licínio Lima – como princípios basilares da gestão escolar democrática da RME de Juazeiro.

Na redação do Estatuto anterior constava como princípios: a participação efetiva da comunidade escolar no processo de gestão; a elaboração coletiva do PPP; a autonomia na tomada de decisão; a descentralização, articulação e transparência na organização pedagógica, administrativa e financeira e; a eleição direta de todos os membros dos colegiados escolares e (JUAZEIRO, 2008).

Dessa feita, o Estatuto definiu a eleição como forma de provimento dos cargos de gestor escolar e vice-gestor. Assim, o Estatuto do Magistério – com a inclusão e constituição dos elementos determinantes da gestão escolar democrática como princípios da gestão democrática do Sistema de Ensino Público de Juazeiro – tornou-se a legislação vigente mais significativa para a construção da escola democrática na RME de Juazeiro porque delineou a estruturação da política de gestão democrática para as legislações educacionais subsequentes.

Isso posto, vamos retornar ao estudo da Lei Municipal nº 2.388/2013 que regulamentou o 2º processo de escolha dos dirigentes escolares, que só fez uma alteração na lei anterior: incluiu a avaliação psicológica como segunda etapa do certame para escolha dos dirigentes escolares, com caráter eliminatório (JUAZEIRO, 2013, Art. 4º). No entanto, a Lei em análise, não esclarece quais os objetivos desse tipo de avaliação, quais fatores psicológicos serão verificados nos candidatos e quais instrumentos serão utilizados para tal avaliação.

A avaliação psicológica não é algo usual em seleção de gestores de escolas públicas. Nem mesmo nas etapas do processo de certificação dos dirigentes escolares da Rede Estadual de Ensino da Bahia – que exerceu forte influência na elaboração do certame juazeirense – consta a avaliação psicológica. Numa busca por formatos de seleção de gestores escolares que incluem a avaliação psicológica como etapa do processo de certificação, foram localizados e analisados 8 (oito) editais dos últimos processos seletivos das redes estaduais de ensino do Nordeste, além da Bahia, que são: Alagoas⁵ (2018), Ceará⁶ (2017), Maranhão⁷ (2015), Paraíba⁸ (2019), Pernambuco⁹ (2013), Piauí¹⁰ (2020), Rio Grande do Norte¹¹ (2021) e

⁵ Edital de seleção de gestores escolares da REE do Alagoas. Disponível em: http://www.institutoavaliar.org.br/certificacao2018/banco_objetos/EDITAL%20SEE%20n%2002-2018%20-%20CERTIFICA%C3%87%C3%83O%20OCUPACIONAL%20DIRETOR%20%20ESCOLA.pdf. Acesso em outubro de 2021.

⁶ Edital de seleção de gestores escolares da REE do Ceará. Disponível em: <https://www.apeoc.org.br/wp-content/uploads/2017/11/DOE-Edital-25-2017.pdf>. Acesso em outubro de 2021.

⁷ Edital de seleção de gestores escolares da REE do Maranhão. Disponível em: https://www.castroweb.com.br/castrodigital/Arquivos2015/Castro_Digital_Edital_regras_eleicao_diretores_escolas_Maranhao.pdf. Acesso em outubro de 2021.

⁸ Edital de seleção de gestores escolares da REE da Paraíba. Disponível em: <https://sites.google.com/view/eciprocessoselectivos19/editais>. EDITAL - Nº 042_2019 Diretores.docx.pdf. Acesso em outubro de 2021.

⁹ Edital de seleção de gestores escolares da REE de Pernambuco. Disponível em: <https://diariooficial.cepe.com.br/> de 19 de janeiro de 2013. Acesso em outubro de 2021.

Sergipe¹² (2021) Nos editais elencados, não constam a etapa da Avaliação Psicológica para seleção de dirigentes de escolas públicas estaduais.

Diante do exposto, pode se depreender que a RME de Juazeiro traz uma novidade no processo de seleção de dirigentes escolares, com a inclusão da avaliação psicológica na etapa de certificação dos candidatos, que é eliminatória. Entretanto, sem as devidas informações listadas no penúltimo parágrafo, não há como efetivar uma análise das intenções e implicações deste tipo de avaliação para o processo de escolha dos dirigentes escolares.

No ano de 2017, na terceira gestão do PC do B, ocorreu a realização da 3ª edição do processo de escolha dos dirigentes escolares regulamentado pela Lei Municipal 2.713/2017, em vigor, que revogou a Lei 2.388/2013. Para o processo seletivo e eletivo de 2017, a Secretaria Municipal de Educação atendeu o pleito do Sindicato dos Professores de Juazeiro-Ba e incluiu os coordenadores pedagógicos no processo eletivo (JUAZEIRO, 2017, Art.2º). Estes, agora compõem chapas com gestores escolares e vice-gestores na disputa pela aprovação da comunidade escolar, encerrando, assim, o ciclo de nomeações de coordenadores pedagógicos somente por aprovação em processo de certificação e avaliação profissional, diferente do que ocorria com os gestores e vice-gestores.

O Sindicato dos Professores, nesse mesmo pleito, solicitou, ainda, a exclusão da obrigatoriedade de candidatos que já foram aprovados em certificações anteriores de realizar novo exame, excetuando no caso de o candidato concorrer para função diferente da que foi certificado. A SME acatou a solicitação e contemplou o pleito do Sindicato dos Professores no Art. 5º da Lei 2.713/2017. Sobre a exclusão da obrigatoriedade de nova certificação para os candidatos já certificados em certames anteriores, é inegável a licitude da solicitação do Sindicato, embora que o posicionamento esperado do Sindicato de Professores era de firme combate a exigência da certificação para os professores candidatos ao cargo de gestor escolar, vice-gestor e coordenador pedagógico. Em pontuações anteriores desta dissertação, já manifestamos, de modo evidente, para que serve e a quem serve esse tipo de avaliação profissional.

¹⁰ Edital de seleção de gestores escolares da REE do Piauí. Disponível em:

<https://www.gp1.com.br/media/uploads/2019/01/27/editalseduc.pdf>. Acesso em outubro de 2021.

¹¹ Edital de seleção de gestores escolares da REE do Rio Grande do Norte. Disponível em:

http://diariooficial.rn.gov.br/dei/dorn3/docview.aspx?id_jor=00000001&data=20210923&id_doc=739444. Acesso em outubro de 2021.

¹² Edital de seleção de gestores escolares da REE de Sergipe. Disponível em:

<https://siae.seduc.se.gov.br/siae.servicefile/api/File/Downloads/61a360b0-8a5c-4102-ba11-9b36a12e63ad>. Acesso em outubro de 2021.

Na nova lei, a segunda etapa do certame continuou sendo a avaliação psicológica, porém, diferente da lei anterior, houve um acréscimo de informações a respeito dessa fase. Conforme disposto no Art. 6º, os candidatos aprovados no exame escrito serão submetidos a uma avaliação psicológica, de caráter eliminatório. A avaliação psicológica consistirá na “aplicação e na avaliação de baterias de testes e instrumentos psicológicos científicos, que permitem identificar a compatibilidade de aspectos psicológicos do candidato com as atribuições do cargo”, visando verificar a “capacidade de atenção, capacidade de memória e características de personalidade como, por exemplo: controle emocional, controle da agressividade, liderança e responsabilidade” (JUAZEIRO, 2017, p. 10).

Sobre a avaliação psicológica constar como etapa eliminatória do processo de escolha de gestor escolar, vice-gestor e, também, de coordenador pedagógico – cargo incluído no certame pela legislação vigente – é importante destacar que, segundo Souza (2014), mesmo diante da reconhecida centralidade da gestão escolar na perspectiva gerencial, as características que compõem o perfil desses gestores não aparecem de forma explícita na literatura, demandando o exercício de identificação a partir da caracterização do modelo de gestão e faz referência à pesquisa de Veronica Galvão, Anielson Silva e Walmir Silva, em estudo realizado sobre as competências gerenciais de diretores escolares. Esses pesquisadores indicaram que estas competências estão situadas em três dimensões: técnica, comportamental e social:

A competência técnica está relacionada com a capacidade de aplicar, transferir e generalizar o conhecimento, reconhecer e definir problemas. A competência comportamental se refere às características de personalidade do indivíduo e se referem ao espírito empreendedor, capacidade para a inovação, iniciativa, criatividade, liderança, vontade de aprender, abertura às mudanças, capacidade para gerir conflitos, consciência das implicações éticas do seu trabalho. Quanto à dimensão social as competências se expressam em atitudes que auxiliam o estabelecimento da interface entre o particular e o coletivo, promovendo articulações que agreguem valor ao ambiente e ampliem as possibilidades de aprendizagem tanto do indivíduo, quanto da organização. (GALVÃO; SILVA E SILVA 2012, p. 137).

Assim, o uso de procedimentos para avaliações dos perfis dos candidatos aos cargos de dirigentes escolares da RME de Juazeiro, semelhantes aos testes aplicados na seleção de funcionários da iniciativa privada, interessam ao gerencialismo e pode ser um mecanismo para “garantir” que os dirigentes escolares apresentem características psicológicas ou comportamentais adequadas às exigências e demandas das atividades administrativas e pedagógicas orientadas pelas perspectivas gerenciais, que os diretores conduzam um modelo de gestão escolar centrado na padronização do trabalho pedagógico e na maximização dos resultados educacionais, com um custo mínimo (ADRIÃO, 2006). Se essa diligência

corresponder a realidade, a aplicação de testes psicológicos em candidatos aos cargos de dirigentes escolares, assim como a certificação, pode ter seu alicerce nos princípios da NGP que confronta, diretamente, com uma concepção de cunho progressista, que é a eleição.

Para além das razões gerencialistas, é importante lembrar que todos os professores, ao ingressarem, efetivamente, no serviço público, passaram por uma avaliação médica que os consideraram aptos para o exercício do magistério. Então, não estar apto para gerir uma escola por incapacidade de “controle emocional, controle da agressividade, liderança e responsabilidade” (JUAZEIRO, 2017) é não estar apto, também, para o ensino. Isso é inconteste. Nesse caso, quais procedimentos, a SME de Juazeiro-Ba adotará com o(a) candidato(a) não apto(a) para o cargo que concorre? Retornará, normalmente, às suas atividades docentes, após a eliminação do certame, por inaptidão psicológica? Receberá apoio da SME e o encaminhamento para recebimento de cuidados médicos por parte da Secretaria Municipal de Saúde até o pronto reestabelecimento da saúde mental e retorno à docência? Essa é uma questão para os tomadores de decisão.

Isso posto, apresentaremos, agora, um quadro comparativo da Lei Municipal nº 2.084/2009 e suas alterações posteriores na esteira do tempo.

Quadro 3 Comparativo da Lei Municipal nº 2.048/2009 e suas alterações posteriores

LEI Nº 2048/2009	LEI Nº 2388/2013	LEI Nº 2713/2017
Estabeleceu que os cargos de gestor escolar e vice-gestor da RME de Juazeiro deverão ser providos através do processo de escolha que compreende duas etapas: Certificação e Avaliação Profissional, de caráter eliminatório e a eleição pela comunidade escolar.	Incluiu a avaliação psicológica como segunda etapa do certame para escolha dos dirigentes escolares, com caráter eliminatório. Assim, a escolha de gestor e vice-gestor das escolas da RME de Juazeiro compreende três etapas: Certificação e Avaliação Profissional, a avaliação psicológica e a eleição pela comunidade escolar.	Incluiu o cargo de coordenador pedagógico no processo de escolha dos dirigentes escolares que compreende três etapas: Certificação e Avaliação Profissional, a avaliação psicológica e a eleição pela comunidade escolar.
A Certificação e Avaliação Profissional têm validade de 04 (quatro) anos e, findo esse prazo, o candidato ao cargo de gestor ou vice-gestor deverá certificar-se novamente.	Sem alterações na validade da Certificação e Avaliação Profissional.	Os candidatos que já foram aprovados em exames de certificação e avaliação profissional para a função gestora e/ou pedagógica realizados pela Rede Municipal de Juazeiro-Bahia não necessitarão realizar novo exame, excetuando, no caso de o candidato concorrer para função diferente da que foi certificado.

Fonte: Elaborada pela autora

Isso posto, numa análise geral da legislação da política de gestão escolar democrática da RME de Juazeiro, fica evidenciado na letra da lei do Estatuto do Magistério Público do Município de Juazeiro, a presença dos três elementos determinantes da gestão escolar democrática – eleição, participação na decisão e colegialidade – como princípios basilares do sistema público de ensino de Juazeiro (JUAZEIRO, 2013, Art. 48), tornando-se, assim, a legislação vigente mais relevante da política de gestão escolar democrática da RME de Juazeiro. Nessa perspectiva, o Estatuto do Magistério, hierarquicamente, é o texto jurídico orientador das legislações educacionais subsequentes. No entanto, fica evidenciado, também, que as leis da política de gestão escolar democrática elaboradas, posteriormente, não seguiram os direcionamentos dos princípios democráticos do Estatuto do Magistério e reproduziram o mesmo modelo e encaminhamentos dos princípios da NGP presentes na legislação baiana e nacional com a escolha de dirigentes escolares associados a “critérios técnicos de mérito e desempenho”.

Na Lei Municipal nº 2.084/2019 e nas suas alterações posteriores, as Leis Municipais de nº 2.388/2013 e de nº 2.713/2017, respectivamente, que tratam do processo de escolha dos dirigentes escolares, fica demonstrado que a política de gestão escolar democrática ainda não está efetivada nessas legislações, visto que as normativas em questão, tratam, apenas, do processo de certificação e eleição para escolha dos dirigentes escolares. Estas leis – que representam a política de gestão escolar democrática na RME de Juazeiro – são omissas quanto à participação da comunidade escolar nos processos decisórios, após o período eletivo. Nos textos das leis, fica comprovado que o papel da comunidade escolar e do conselho escolar estão restritos ao de “eleitores votantes” e a participação como membros da comissão eleitoral escolar, que representa a presença da colegialidade na organização do processo eletivo.

Destarte, não há clareza sobre a participação do estudante/grêmio nas ações e decisões coletivas. Seu papel, nesse processo, também é de eleitor, se tiver idade igual ou superior a 12(doze) anos, conforme descrito no Art.12 da Lei nº 2.713/2017. Não foi identificada, também, a existência de legislação que normatizasse a criação de grêmios estudantis ou equivalentes nas escolas públicas municipais.

Portanto, a legislação da gestão democrática das escolas públicas de Juazeiro garantiu, na letra da lei, o poder de escolha dos dirigentes escolares nas 134 unidades escolares às comunidades escolares de cada bairro/distrito do município, contudo, silencia-se no tocante ao poder de participação e de decisão dessas comunidades na prática da gestão escolar. É evidente que a normatização da política de gestão democrática não garante a efetividade dos

elementos determinantes da gestão democrática no chão da escola, entretanto, é imprescindível o estabelecimento legal de ações permanentes de fortalecimento das instâncias que norteiam e asseguram a política de gestão democrática nas escolas públicas, porque “uma das formas de se procurar garantir mecanismos e instâncias com conteúdos democráticos é consolidá-los legalmente” (ADRIÃO; CAMARGO, 2007, p. 63).

O modelo de gestão escolar, de fato, democrática, reforça a participação da comunidade escolar nos processos decisórios. A comunidade precisa ser o órgão colegiado da gestão que assume postura deliberativa e não apenas, consultiva porque “[...] participação é ter a capacidade de decidir, controlar, executar e avaliar os processos e seus projetos; se não há capacidade de decisão e de controle, estaremos a falar, no máximo, de uma participação reativa, mas nunca substantiva” (NUÑEZ HURTADO, 1999, p. 220). A gestão democrática só é possível quando o poder é distribuído entre os sujeitos participativos no processo, que ao exercitarem a prática de atuação no processo decisório, contribuem para consolidação do movimento histórico necessário para generalização da democracia.

2.4 A GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NO PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE JUAZEIRO-BA

O primeiro Plano Municipal de Educação (PME) de Juazeiro- Ba foi formulado para o decênio 2009-2019, em consonância com o Plano Nacional da Educação (PNE) e o Plano de Educação do Estado da Bahia, promulgados em 2001 e 2006, respectivamente, com vigência de 10 (dez) anos, em cumprimento ao Art.9º da LDB/1996.

O processo de elaboração do PME de Juazeiro teve início em 2006, quando uma equipe de técnicos da SME e representantes do Conselho Municipal de Educação iniciaram o processo de discussão sobre sua elaboração que, posteriormente, pautou-se em discussões com representantes da sociedade e culminou com sua apreciação pública por ocasião da I Conferência Municipal de Educação de Juazeiro, no ano de 2009, com 1.700 participantes, o que lhe conferiu caráter participativo e legitimidade. No entanto, o PME só foi aprovado e publicado em 19 de julho de 2010, sob a lei nº 2.126/2010, ou seja, 4 (quatro) anos após o início do processo de elaboração (JUAZEIRO, 2010, p. 14).

Dentre as muitas metas e diretrizes do PME/2010, constam como principais ações: a elevação global do nível de escolaridade da população; a melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis; o acesso, a permanência e o sucesso do aluno; a democratização da gestão do Ensino Público; a instituição de políticas de valorização dos Profissionais da Educação.

Para democratização da gestão do Ensino Público de Juazeiro, o PME/2010 estabeleceu as seguintes metas:

- I. Discutir com o Conselho Municipal de Educação e Sindicato dos Trabalhadores em Educação o processo de seleção dos gestores escolares;
- II. Assegurar que as funções de diretor das Unidades de Ensino da rede pública municipal sejam ocupadas por professores do quadro próprio do Magistério do Município com formação em nível Superior, conforme prevê a LDB, a ser regulamentada em ato legal próprio previamente discutido entre a Secretaria Municipal de Educação, Escolas Municipais e Conselho Municipal de Educação;
- III. Fortalecer o Conselho Municipal de Educação dando-lhe natureza Jurídica;
- IV. Orientar as escolas na elaboração do seu Projeto Político Pedagógico e do Plano de Desenvolvimento da Escola.
- V. Garantir a Formação Continuada dos conselheiros dos diversos Conselhos Municipais;
- VI. Assegurar a efetiva participação dos pais na escola;
- VII. Assegurar a implementação de ações de gestão participativa nas escolas, através da atuação eficaz dos colegiados/conselhos escolares, fóruns, associações de pais e mestres, unidades executoras, grêmios e outras organizações estudantis;
- VIII. Garantir a efetiva participação da comunidade escolar no processo de elaboração e implementação do Regimento Escolar;
- IX. Consolidar o Conselho Municipal de Educação, de forma democrática, com caráter normativo, deliberativo, propositivo, mobilizador, consultivo e fiscalizador do Sistema;
- X. As unidades escolares deverão apoiar e orientar os estudantes na implantação de Grêmios Estudantis, instrumento de democratização da escola pública. (JUAZEIRO, 2010, p. 180-181).

As metas de um Plano devem ser elaboradas com previsão de realização a curto, médio e longo prazo, com organização de recursos humanos e financeiros para realização das metas planejadas. Nessa direção, a elaboração do Plano de Educação, que é o instrumento definidor de políticas públicas e do planejamento da educação, que estabelece prioridades, define diretrizes e consolida objetivos e metas que deverão dirigir as ações educacionais a serem desenvolvidas no país, nos estados e municípios, pressupõe formulações de políticas educacionais implementáveis.

Conforme apontamento anterior, o PME de Juazeiro começou a ser construído no ano de 2006 no governo do PMDB e atravessou a mudança da gestão do Executivo Municipal com a eleição do Prefeito do PC do B para o exercício de 2009-2012, tendo sua promulgação efetivada somente no ano de 2010. Das metas do PME para democratização da gestão do Ensino Público de Juazeiro, a escolha dos dirigentes escolares é a única que teve publicização com a aprovação da Lei nº 2.084/2009 que definiu os critérios de vínculo efetivo e escolaridade em nível superior para os candidatos ao cargo de gestor escolar e vice-gestor no processo de escolha de dirigentes escolares. Todavia, o PME/2010 enfrentou tanta morosidade para aprovação e publicação, que a Lei que normatizou o processo de escolha dos dirigentes

escolares foi publicada em 2009, um ano antes da publicação do PME e não fizeram as devidas atualizações no texto final. Então, em 2010, no ano que o PME foi promulgado, também, foi realizado o 1º processo de certificação e eleição para escolha de gestores escolares e vice-gestores da RME de Juazeiro.

O PME/2010 de Juazeiro em semelhança ao PNE/2001, se perdeu na imensidão de diretrizes e metas para cada nível, etapas e modalidades de ensino, para a gestão e o financiamento da educação. Lamentavelmente, os discursos são mais presentes que as ações efetivas e, desse modo, as metas planejadas encontram dificuldades para serem implementadas, sem a adoção de instrumentos legais para validação dessas, sem a aplicação de recursos financeiros necessários para dar concretude ao que foi planejado e sem o acompanhamento e avaliação das ações definidas para cada ano de vigência do Plano.

Em 2015, a Prefeitura Municipal de Juazeiro promulgou o novo Plano Municipal de Educação (PME), com vigência até 2025, revogando o PME publicado em 2010, que ainda tinha prazo de vigência até 2019. O PME/2015 que foi apreciado e aprovado em audiência pública, cumpriu a exigência imposta no Art. 8º do PNE (BRASIL, 2014) que obriga os Estados, os Municípios e o Distrito Federal a elaborarem planos de educação ou adequar os planos já aprovados em Lei, no prazo de apenas 1(um) ano, a partir da publicação do PNE. Houve um forte estímulo para o cumprimento desse prazo, tendo em vista seu condicionamento para recepção das transferências de recursos federais. Entretanto, quando o prazo venceu, apenas 26% dos Estados e 58,7% dos Municípios haviam aprovado os respectivos planos (SAVIANI, 2017).

O PME/2015, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas no PNE/2014, firmou 20 (vinte) metas e estabeleceu que o Plano Plurianual e os orçamentos anuais do Município deverão assegurar as dotações orçamentárias compatíveis com as diretrizes, metas e estratégias do PME, a fim de viabilizar sua execução (JUAZEIRO, 2015, Art. 4º). O PME foi elaborado com a participação de representantes do Conselho Municipal de Educação, do Sindicato de Professores, de representantes dos profissionais da educação básica e superior e de estudantes (JUAZEIRO, 2015, p. 16).

A Meta 19 do PME, congruente com o PNE, trata da gestão democrática e objetiva:

Aprimorar em, no máximo de 2 (dois) anos, 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. (JUAZEIRO, 2015, p. 100).

Para alcance dessa meta, 7 (sete) estratégias foram elencadas:

19.1. Aplicar prova específica a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos

- para o provimento do cargo de gestor escolar.
- 19.2. Desenvolver formações continuadas para gestores escolares.
 - 19.3. Estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.
 - 19.4. Estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.
 - 19.5. Favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino.
 - 19.6. Fortalecer os mecanismos de transparência na aplicação e prestação pública de contas dos recursos de 100% das unidades gestoras, na forma da lei, assegurados os princípios da gestão democrática e participativa.
 - 19.7. Ampliar os programas de apoio e formação aos (às) conselheiros (as) dos conselhos de acompanhamento e controle social do Fundeb, dos conselhos de alimentação escolar, dos conselhos regionais e de outros e aos (às) representantes educacionais em demais conselhos de acompanhamento de políticas públicas, garantindo a esses colegiados recursos financeiros, espaço físico adequado, equipamentos e meios de transporte para visitas à rede escolar, com vistas ao bom desempenho de suas funções (JUAZEIRO, 2015, p. 100).

O Art. 6 ° do PME ressalta a necessidade de seu monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, com o envolvimento das instâncias responsáveis e a devida mobilização social para acompanhar, sistematicamente, o esforço de implementação das metas e estratégias do Plano. Em 2017 e 2019, respectivamente, foram realizadas audiências públicas para a apresentação das ações realizadas para efetivação das 20 metas do PME.

No último Relatório apresentado pela Comissão de Monitoramento e Avaliação do PME, consta que a RME de Juazeiro conseguiu grandes avanços para concretização das metas do PME, com destaque para a Educação Infantil, onde foi triplicada a oferta de vagas para as crianças de 0 a 5 anos e do atendimento especializado para alunos com deficiência, bem como a melhoria da infraestrutura das escolas, com reformas, ampliações e climatização de quase 80% das unidades escolares.

Sobre a Meta 19, o Relatório do PME indica que foram efetivadas as seguintes diligências: eleições para gestores escolares, vice-gestores e coordenadores pedagógicos, realizada em 2017; formações continuadas com gestores escolares durante todo ano letivo; e criação de grêmios estudantis em 9 (nove) unidades escolares da zona urbana.

Diante do exposto, refletimos que para efetivação da política de gestão democrática na RME de Juazeiro, até 2025, ainda há muito por fazer, por mobilizar, por aprender sobre a partilha do poder de decisão na gestão da escola pública. O PME de Juazeiro, assim como o PNE, buscou agregar numa mesma meta, dois conceitos opostos: a gestão democrática e a

gestão meritocrática. Conforme já assinalado, anteriormente, a NGP induz os sistemas de ensino a adotarem leis de gestão democrática, porém, acorrenta a escolha de diretores de escolas a critérios de mérito e desempenho, com intenção de que a escola pública seja conduzida por “um modelo de gestão gerencial e meritocrática baseado no ethos mercadológico que emana da política de competências e habilidades” (PEREIRA, 2016, p. 254).

Os elementos que constituem a gestão escolar democrática congregam práticas participativas, com distribuição de poder, transparência de informações, poder de decisão através da implantação de órgãos colegiados, eleições de dirigentes escolares e planejamento participativo, elementos estes, que estão presentes nas estratégias elencadas da Meta 19, mas que divergem dos princípios mercadológicos da gestão meritocrática anunciada na mesma meta.

Portanto, é preciso considerar que a gestão escolar democrática é um processo, não é um produto acabado, não é algo que se implanta a partir de decisões de alguns poucos, não pode ser imposta por leis. A efetivação das mudanças na gestão escolar não se dá automaticamente. E, por esta razão, avança, oscila, recua, anda para diante e segue entre limites e possibilidades para sua materialização.

3. A POLÍTICA DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA NAS ESCOLAS PÚBLICAS MUNICIPAIS DE JUAZEIRO-BA: DA LEGISLAÇÃO À DISTRIBUIÇÃO DE PODER

Só decidindo se aprende a decidir e só pela decisão se alcança a autonomia.

Paulo Freire (A Educação na Cidade, 1991)

Na caminhada para responder a questão desta pesquisa, que investiga como os elementos determinantes da política da gestão escolar democrática, a saber: a eleição, a participação na decisão e a colegialidade, alicerçados nos estudos de Licínio Lima (2014), foram mediados nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro- BA, no período de 2009 a 2019, da legislação ao exercício de distribuição de poder no chão da escola, realizamos uma análise nos marcos legais da gestão escolar democrática da RME de Juazeiro-Ba, conforme foi descrito no capítulo 2 desta dissertação e, também, propusemos uma análise nos documentos oficiais coletados das duas unidades escolares selecionadas como campos empíricos desta pesquisa, com recorte temporal de 2009-2019 .

Neste terceiro e último capítulo desta dissertação, apresentaremos o percurso metodológico trilhado e os achados da pesquisa documental, a partir das análises dos modelos de gestão escolar e das formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos nas unidades escolares pesquisadas, bem como dos mecanismos de participação e de mediação do exercício de poder no ambiente escolar conforme objetivos específicos propostos e categorias empíricas de análise: eleição, participação na decisão e colegialidade.

a) O percurso metodológico no campo empírico juazeirense

Na primeira quinzena do mês de junho do ano de 2021, foram realizadas visitas às duas escolas públicas municipais selecionadas como campos empíricos para coleta de dados nos documentos oficiais que tratam das ações de implementação da política de democratização da gestão escolar, no período de 2009 a 2019, referente a uma década de implementação da política de gestão escolar democrática nas escolas públicas municipais de Juazeiro-Ba.

Para garantir o anonimato das escolas participantes da pesquisa, seus nomes e bairro/distrito onde estão inseridas não serão revelados. Sendo assim, a escola localizada em um bairro da zona urbana será denominada de **Escola A** e a escola situada em um distrito da zona rural, será denominada de **Escola B**.

Os documentados solicitados às escolas, por meio de Ofício, estão aqui, elencados:

Quadro 4 *Corpus documental da pesquisa*

DOCUMENTOS OFICIAIS DAS ESCOLAS
Projeto Político-Pedagógico
Regimento Escolar
Plano de Gestão Escolar
Livros de atas das reuniões administrativas e pedagógicas
Livros de atas das assembleias com a comunidade escolar e de reuniões dos conselhos escolares
Livros de atas das assembleias e reuniões dos grêmios estudantis
Livro de atas das reuniões das comissões eleitorais escolares

Fonte: Elaborada pela autora

A escolha deste *corpus* documental seguiu os critérios de representatividade – são documentos existentes na maioria das escolas da RME de Juazeiro-Ba – e de pertinência aos objetivos propostos, ressaltando que não há prevalência de um documento sobre outro porque “todos os documentos são importantes quando definidos no âmbito de um projeto de produção de conhecimento” (SHIROMA. EVANGELISTA, 2019, p. 93).

Para alcançar o entendimento do que dizem os documentos, Eneida Shiroma e Olinda Evangelista orientam que é preciso teorizar suas linhas, “procurando decifrar, nos textos, os objetivos anunciados ou velados” (*ibid.*, p. 85). Nessa direção, depois de definido e coletado o *corpus* documental desta pesquisa, todo material foi lido, organizado, analisado como fonte primária e sistematizado para composição desta dissertação, inclusive, com apresentação de recortes textuais selecionados das fontes que indicaram presenças e/ou ausências das categorias analíticas, anteriormente, elencadas.

O *corpus* documental analisado traz respaldo empírico à reflexão alicerçada nos referenciais teóricos – já descritos nesta dissertação – a fim de colaborar para a compreensão da realidade investigada e à produção de conhecimentos, a partir do entendimento das relações entre a totalidade e a particularidade, com possibilidade de superação e de mudanças que delas emergem, na perspectiva de emancipação dos sujeitos (GIROUX, 1986). É de se destacar, ainda, nesse contexto reflexivo, o exercício da mediação que articula o movimento entre as ideias decorrentes dos marcos legais da Gestão Escolar Democrática com as ações implementadas no interior da escola pública (CURY, 2000).

Entretanto, convém registrar as intercorrências no processo da coleta documental. A Escola A entregou o Projeto Político Pedagógico (PPP) 2019 (que é a atualização do PPP

2018), o Plano de Gestão Escolar (PGE) 2019 (que é a atualização do PGE 2018), o Livro de atas de assembleias com a comunidade escolar e de reuniões do conselho escolar, o Livro de atas das reuniões administrativas e pedagógicas e o Livro de atas das reuniões da comissão eleitoral escolar (2010, 2013, 2017). O Livro de atas do grêmio estudantil não foi entregue e a justificativa para ausência do referido documento é que este estava sob a responsabilidade do presidente do grêmio e que, apesar da solicitação por parte da escola, o pleito não foi atendido. Segundo a gestão da escola, também não foram localizados o PPP e o PGE das gestões escolares anteriores referentes ao período de 2009 a 2017.

No que diz respeito à documentação entregue pela gestão da Escola B, consta o PPP 2019 (que é a atualização do PPP 2018), o PGE (2018-2021) e o Livro de atas das reuniões da comissão eleitoral escolar (2017). Em semelhança ao ocorrido na Escola A, de acordo com a gestão da escola, também não foram localizados PPP e PGE das gestões escolares anteriores referentes ao período de 2009 a 2017. Posteriormente, foram realizadas duas novas diligências para recebimento do Livro de atas das assembleias com a comunidade escolar e de reuniões do conselho escolar e o Livro de atas das reuniões administrativas e pedagógicas para compor o *corpus* documental desta pesquisa, contudo, esses materiais não foram disponibilizados para análise. Na Escola B não há grêmio estudantil constituído.

Isso posto, procederemos, então, com a apresentação das pautas e deliberações das assembleias e reuniões registradas nos livros de atas das escolas pesquisadas que serviram, assim como o PPP e o PGE, como base empírica desta pesquisa.

Quadro 5 Apresentação dos livros de atas das reuniões com a comunidade e conselho escolar da Escola A

ESCOLA A ATAS DAS ASSEMBLEIAS COM A COMUNIDADE ESCOLAR E DE REUNIÕES DO CONSELHO ESCOLAR						
Pauta/Assunto	Questões Pedagógicas	Questões Administrativas e Institucionais	Questões Financeiras	Data ¹³	Nº de Participantes	Deliberações
Assembleia para prestação de contas do PDE e definição de demandas prioritárias para aplicação dos recursos.		X	X	01/10/2009	58	Manutenção da rede elétrica e hidráulica da escola, reparos no telhado e instalação de 16 ventiladores.

¹³ As pautas das Assembleias e Reuniões estão organizadas em ordem cronológica

Assembleia para escolha dos novos membros do Conselho Escolar e informações sobre o Programa Mais Educação e a falta de espaço na escola para a oficina de letramento.	X	X		10/03/2010	Não houve coleta das assinaturas dos	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Reunião do Conselho Escolar para definição das demandas prioritárias da escola.	X	X	X	21/03/2010	13	Deliberação para compras de materiais pedagógicos, de expediente e de limpeza.
Reunião do Conselho Escolar para conhecimento das orientações sobre os procedimentos das formas de execução e prestação de contas referentes ao PDDE.		X	X	18/05/2011	12	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Assembleia para apresentação do PDE Interativo à comunidade escolar.	X			10/03/2012	24	Formação de um grupo de trabalho para indicação das demandas de formações continuadas.
Assembleia para tratar dos horários escolares, do uso de fardamento e da indisciplina dos estudantes.		X		25/05/2012	97	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Assembleia para escolha dos novos membros do Conselho Escolar.		X		26/03/2014	64	Eleição dos novos conselheiros.
Assembleia para apresentação do projeto educacional Educação Nota 10: toda criança na escola.	X			01/04/2015	82	Criação de grupo de trabalho para planejamento de ações para redução dos índices de reprovação e evasão de estudantes.
Assembleia para escolha dos novos membros do Conselho Escolar.		X		10/04/2015	86	Eleição dos novos conselheiros.
Reunião do conselho escolar para definição das demandas prioritárias e utilização do recurso da primeira parcela do PROAFE 2015.	X	X	X	18/04/2015	6	Aquisição de material pedagógico, esportivo e de limpeza; contratação de serviços para cobertura do corredor da sala do AEE.
Reunião do conselho escolar para definição das demandas prioritárias e utilização da segunda parcela do recurso do PROAFE 2015.		X	X	04/08/2015	7	Compra de uma CPU, contratação de serviços de pintura do alambrado.
Reunião do conselho escolar para definição das demandas prioritárias e utilização da terceira e última parcela do recurso do PROAFE 2015.	X	X	X	18/12/2015	6	Compra de material pedagógico e de limpeza; contratação de serviços de pintura do prédio escolar.

Reunião do conselho escolar para prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2016.			X	03/06/2016	12	A prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2016 foi aprovada.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2016.			X	06/10/2016	8	A prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2016 foi aprovada.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2017.			X	01/06/2017	8	A prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2017 foi aprovada.
Assembleia para apresentação e cerimônia de posse da Diretoria do Grêmio Estudantil	X	X		16/07/2017	35	O Grêmio Estudantil, nomeado Jovens em Ação, tem por finalidade defender os interesses dos estudantes da Escola.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2017.			X	03/10/2017	8	A prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2017 foi aprovada.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2017.			X	29/12/2017	8	A prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2017 foi aprovada.
Assembleia para apresentação da nova equipe gestora e exposição da realidade financeira da Escola A.		X	X	05/04/2018	73	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Reunião do Conselho escolar para definição das demandas prioritárias da escola.		X	X	23/04/2018	9	Aquisição de material de limpeza e conserto dos aparelhos de ar-condicionado.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2018.			X	01/06/2018	8	A prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2018 foi aprovada.
Reunião do Conselho escolar para definição das demandas prioritárias da escola.	X	X	X	06/07/2018	9	Aquisição de material esportivo, pedagógico e de limpeza; contratação de serviços para pintura do alambrado.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2018.			X	22/08/2018	8	A prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2018 foi aprovada.
Assembleia para orientações aos pais sobre o calendário das atividades de recuperação e sobre o período das matrículas para o ano letivo de 2019.	X	X		19/12/2018	46	Mudança no fardamento dos estudantes.

Reunião do conselho escolar para prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2018.			X	26/12/2018	7	A prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2018 foi aprovada.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2019.			X	09/05/2019	8	A prestação de contas da primeira parcela do PROAFE 2019 foi aprovada.
Assembleia para apresentação do desenvolvimento pedagógico dos estudantes na 1ª unidade.	X			10/05/2019	85	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2019.			X	21/08/2019	6	A prestação de contas da segunda parcela do PROAFE 2019 foi aprovada.
Reunião do conselho escolar para prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2019.			X	21/12/2019	5	A prestação de contas da terceira parcela do PROAFE 2019 foi aprovada.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 6 Apresentação dos livros de atas das reuniões pedagógicas e administrativas da Escola A

ATAS DAS REUNIÕES PEDAGÓGICAS E ADMINISTRATIVAS						
Pauta/Assunto	Questões Pedagógicas	Questões Administrativas e Institucionais	Questões Financeiras	Data ¹⁴	Nº de Participantes	Deliberações
Orientações às merendeiras e às auxiliares de serviços gerais sobre o kit de limpeza e vestuários.		X		30/09/2009	10	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Solicitação dos professores para aquisição de uma televisão e de uma máquina copiadora para atendimento das demandas pedagógicas; Solicitação da gestora para contratação de serviços para instalação de forros nas salas e aquisição de ventiladores.	X	X		25/09/2011	17	A reunião foi finalizada sem deliberações.
Reunião com professores e pais de alunos do 6º ao 9º ano para apresentação dos resultados qualitativos e quantitativos da 1ª unidade.	X			28/05/2014	78	Premiação de alunos, de cada turma, com os melhores resultados na 1ª Unidade.

¹⁴ As pautas das Assembleias e Reuniões estão organizadas em ordem cronológica

Reunião com pais de alunos em distorção idade-ano.	X			26/12/2014	17	Organização de turmas para participação do Programa de Correção de Fluxo Se Liga e Acelera.
Reunião com funcionários da secretaria da escola sobre atrasos na expedição de documentos de transferências de alunos.		X		10/02/2015	5	Organização das pendências existentes e divisão das demandas entre os funcionários da secretaria da escola.
Reunião com professores readaptados para organização do funcionamento da secretaria durante o recesso junino.		X		29/06/2015	7	Organização do cronograma de trabalho dos professores readaptados durante o recesso junino.
Reunião com grupo de trabalho para avaliação das ações planejadas do Projeto Educacional Educação Nota 10: toda criança na escola.	X			10/08/2015	9	Organização de materiais fotográficos para apresentação dos resultados do Projeto à comunidade escolar.
Reunião com professores do 6º ao 9º para tratar das reposições de aulas.	X	X		27/02/2015	23	É firmado um acordo para que as reposições de aulas ocorram durante a semana. As aulas só serão repostas no sábado com a presença, de no mínimo, 3 professores.
Reunião com professores dos anos iniciais do Ensino Fundamental para orientações sobre os instrumentos de diagnóstico e de avaliação do Projeto Gestão da Alfabetização.	X			10/03/2017	8	Realização do diagnóstico inicial do Projeto Gestão da Alfabetização nas turmas dos anos iniciais do Ensino Fundamental.
Reunião com professores da EJA para planejamento das sequências didáticas da Iª unidade.	X			10/03/2017	7	Realização do diagnóstico inicial das turmas para identificação dos perfis de entrada.
Reunião com auxiliares de serviços gerais e merendeiras sobre atrasos e ausências sem apresentação de justificativas.		X		20/02/2018	7	Houve apresentação de justificativas para ausências das funcionárias.
Reunião com estudantes da EJA sobre a atuação docente da professora da turma.	X			08/08/2019	7	Houve o estabelecimento do compromisso de diálogo entre a docente e os estudantes para fins de resolução das dificuldades de convivência apresentadas.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 7 Apresentação dos livros de atas das reuniões da comissão eleitoral Escola A

ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO ELEITORAL ESCOLAR			
Pauta/Assunto	Data ¹⁵	Nº de Participantes	Deliberações
Composição da Comissão Eleitoral Escolar do 1º processo eletivo para gestores escolares e vice-gestores.	24/03/2010	87	Eleição da Comissão Eleitoral Escolar
Apuração de votos da eleição para gestores escolares e vice-gestores.	30/04/2010	11	Contagem de votos e anúncio da chapa vencedora da eleição de dirigentes escolares da Escola A para o quadriênio 2010-2013.
Composição da Comissão Eleitoral Escolar do 2º processo eletivo para gestores escolares e vice-gestores.	05/11/2013	94	Eleição da Comissão Eleitoral Escolar
Apuração de votos da eleição para gestores escolares e vice-gestores.	29/11/2013	12	Contagem de votos e anúncio da chapa vencedora da eleição de dirigentes escolares da Escola A para o quadriênio 2014-2017.
Composição da Comissão Eleitoral Escolar do 3º processo eletivo para gestores escolares, vice-gestores e coordenadores pedagógicos.	22/11/2017	79	Eleição da Comissão Eleitoral Escolar
Apuração de votos da eleição para gestores escolares, vice-gestores e coordenadores pedagógicos.	13/12/2017	10	Contagem de votos e anúncio da chapa vencedora da eleição de dirigentes escolares da Escola A para o quadriênio 2018-2021.

Fonte: Elaborado pela autora

Quadro 8 Apresentação dos livros de atas das reuniões da comissão eleitoral Escola B

ESCOLA B ATAS DAS REUNIÕES DA COMISSÃO ELEITORAL ESCOLAR			
Pauta/Assunto	Data	Nº de Participantes	Deliberações
Composição da Comissão Eleitoral Escolar	21/11/2017	49	Eleição da Comissão Eleitoral Escolar
Pauta: Apuração de votos da eleição para gestor escolar, vice-gestor e coordenador pedagógico.	13/12/2017	13	Contagem de votos e anúncio da chapa vencedora da eleição de dirigentes escolares da Escola B para o quadriênio 2018-2021.

Fonte: Elaborado pela autora

¹⁵ As pautas das Assembleias e Reuniões estão organizadas em ordem cronológica

Em síntese, foram analisadas e sistematizadas 48 (quarenta e oito) atas da Escola A e somente 02 (duas) atas da Escola B – pelas razões mencionadas, anteriormente. No trabalho com documentos, Shiroma e Evangelista auxiliam a entender que:

O documento em si é um dado de realidade que concentra vários aspectos da realidade. As perspectivas que apresenta são outro dado de realidade; as relações que estabelecem com esta mesma realidade – ocultando-a ou permitindo que seja entendida – é outro dado de realidade; o modo como é percebido pelo pesquisador também o é (2019, p. 115).

Nessa direção, o que nos cabe, é compreender que o documento é um registro da memória de processos históricos e seus significados e, que por essa razão, é preciso esmiuçar “vários aspectos da realidade” dos documentos coletados nas escolas, “analisar as vozes presentes, as silenciadas e os interlocutores ocultos nos documentos” (*ibid.*, p. 95) para construir conhecimentos.

Assim, iniciaremos, então, a caracterização dos campos empíricos desta pesquisa. As escolas selecionadas para coleta de dados foram definidas pelos seguintes critérios: com maior quantitativo de estudantes, professores e funcionários administrativos/de apoio; com conselhos escolares constituídos. com gestor escolar, vice-gestor e coordenadores pedagógicos eleitos no último processo eletivo realizado pela Secretaria Municipal de Educação de Juazeiro-Ba, no ano de 2017.

b) Caracterização da Escola A

A Escola A está localizada em um bairro periférico da zona urbana do Município de Juazeiro-Ba e, conforme descrito no seu PPP, a unidade escolar possui 12 salas de aula climatizadas, cozinha, laboratório de informática, sala de Atendimento Educacional Especializado (AEE), sala de professores, sala da coordenação pedagógica, sala da gestão escolar e banheiros com acessibilidade (PPP, 2019, p. 7).

Quadro 9 Quantitativo de estudantes matriculados e servidores lotados na Escola A

Nº de estudantes por modalidade	Equipe Gestora Escolar	Nº de professores	Nº de funcionários administrativos e de apoio
EFI: 381	01 gestor	35	19
EFF: 390	01 vice-gestor		
EJA: 182	02 coordenadores		
EE: 12	pedagógicos		
TOTAL: 965			

Fonte: Censo Escolar 2020/INEP e Secretaria Municipal de Educação de Juazeiro-Ba.

O item IDENTIFICAÇÃO no PPP da Escola A traz a caracterização socioeconômica da população do bairro onde a escola está inserida:

1. Grande parte da população vive em situação de vulnerabilidade social;
2. Grande parte da população é formada por desempregados ou trabalhadores informais como carroceiros, trabalhadores rurais e vendedores ambulantes;
3. Famílias de 5 a 8 pessoas, com renda mensal de um salário-mínimo, acrescida do Programa Bolsa Família;
4. Crianças e adolescentes são criados em ambientes que colaboram para que se envolvam em atividades ilegais, em prática de atos de contravenção penal, que aumentam o número de violência do bairro;
5. Boa parte dos pais dos estudantes são analfabetos ou têm escolaridade no ensino fundamental incompleto;
6. Maioria da população é negra (PPP, Escola A, 2019, p. 7).

A realidade socioeconômica da população da periferia de Juazeiro-Ba e do Brasil traz, para o interior da escola, situações e problemas que traduzem a complexidade do mundo contemporâneo, que ultrapassam a sua capacidade de atuação, a exemplo do desemprego estrutural que atinge a população mais carente, da precarização da classe trabalhadora, da vivência de carências comuns da problemática urbana, conforme Eliza Vasconcelos *et al.*, pontuam:

A cidade vem se tornando objeto de especulação e segregação socioespacial, tornando-se palco de grandes tensões, conflitos e reivindicações que se expressam na luta por moradia digna, por regularização fundiária, por infraestrutura e saneamento ambiental, por transporte coletivo, por saúde e educação. Estes são direitos preconizados constitucionalmente por se constituírem serviços essenciais à produção e reprodução das camadas populares, as quais se veem excluídas de tais direitos enquanto cidadãos (VASCONCELOS *et al.*, 2021, p. 187-188).

Nesse contexto territorial, os jovens são as maiores vítimas dessa complexidade e são os mais atingidos em sua autoestima, tomando, muitas vezes, caminhos que desaguam na violência. Apresenta-se, assim, nesse complexo contexto, o grande desafio da escola: formação cidadã em ambientes, extremamente, desfavoráveis. É de se destacar nesse contexto que, a rua, o bairro, são espaços sociais que compõem, juntamente com a escola, o ambiente de formação das crianças e de jovens matriculados no sistema público que podem aprender estratégias e mecanismos de mobilização, de participação, para efetivação de reivindicações legítimas, na busca de uma cidade mais inclusiva e democrática.

Nessa perspectiva, dependendo do nível de inserção e de compromisso com a comunidade, a escola pode se constituir um espaço estratégico para o desenvolvimento de ações coletivas que materializam o exercício de sua função social. A escola, conhecedora da realidade econômica do seu entorno, das circunstâncias sociais e culturais vivenciadas por seus estudantes, pode contribuir, sobretudo, para a articulação entre as ações pedagógicas e

políticas para a formação de sujeitos críticos e criativos, preparados para concorrer à efetivação de mudanças profundas na sociedade.

O PPP da Escola A caracteriza a pobreza da população da periferia urbana, carente de serviços e equipamentos públicos e sob o domínio de tráfico de droga. Entretanto, emudece, no planejamento de práxis formativas que resultem no aprendizado de formas de atuação da comunidade escolar nas organizações populares, nos movimentos sociais, para o encaminhamento de proposições e intervenções de interesses coletivos que garantam a participação efetiva na gestão urbana.

c) Caracterização da Escola B

A Escola B está localizada em um distrito da zona rural do município de Juazeiro-BA. No que diz respeito à estrutura física da Escola B, consta no seu PPP que a escola dispõe de 15 salas de aula climatizadas, cozinha, laboratório de informática, sala de Atendimento Educacional Especializado (AEE), sala de leitura, sala de professores, sala da coordenação pedagógica, sala da gestão escolar e banheiros com acessibilidade (PPP, 2019, p.10).

Quadro 10 Quantitativo de estudantes matriculados e servidores lotados na Escola B

Nº de estudantes por modalidade	Equipe Gestora	Nº de professores	Nº de funcionários administrativos e de apoio
EI: 140	01 gestor 01 vice-gestor 02 coordenadores pedagógicos	34	14
EFI: 267			
EFF: 295			
EJA: 63			
EE: 13			
TOTAL: 778			

Fonte: Censo Escolar 2020/INEP e Secretaria Municipal de Educação de Juazeiro-Ba.

No que diz respeito ao entorno da Escola B, o item **CARACTERIZAÇÃO DA UNIDADE ESCOLAR** do Plano de Gestão Escolar (PGE) expressa que:

A referida escola está localizada em um polo agrícola[...] sendo uma área de irrigação, a qual oportuniza emprego na área agrícola, também se tornou uma região migratória. Por isso, a Escola passou a receber alunos de outros Estados do Brasil como Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. Ressaltando que quando acaba a safra de produção, muitas dessas famílias voltam para seus lugares de origem e os discentes saem da escola (PGE, Escola B, 2019, p. 4).

Os estudantes das escolas de campo da RME de Juazeiro-Ba, são, em grande parte, filhos de pequenos agricultores e criadores de ovinos e caprinos, de ribeirinhos que vivem da

pesca, de trabalhadores rurais assalariados com vínculos empregatícios nas grandes fazendas de fruticultura irrigada da região do Vale São Francisco e que, ao final de cada colheita, vivem o drama do desemprego que, por conseguinte, incide na migração sazonal¹⁶ culminando na evasão estudantil.

O PPP e o PGE da Escola B não fazem alusão ao ensino contextualizado com a realidade do campo¹⁷, da formação escolar sem se desvincular da cultura do meio rural. No entendimento de Paulo Freire:

Somente uma escola centrada democraticamente no seu educando e na sua comunidade local, vivendo as suas circunstâncias, integrada com seus problemas, levará os seus estudantes a uma nova postura diante dos problemas de contexto” (2003, p. 85).

A LDB/1996 traz o reconhecimento da diversidade do campo e define orientações para atender essa realidade as suas peculiaridades. Em seu Art. 28, a LDB estabelece as seguintes normas para a educação do campo:

Art. 28. Na oferta de educação básica para a população rural, os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias à sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especialmente:

- I. Conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural;
- II. Organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas;
- III. Adequação à natureza do trabalho na zona rural (BRASIL, 1996).

Ao reconhecer a especificidade do campo, quanto à diversidade sociocultural, a LDB traz uma inovação ao acolher as diferenças sem transformá-las em desigualdades, o que implica que os sistemas de ensino precisarão fazer adaptações na sua forma de organização, funcionamento e atendimento para se adequar ao que é peculiar à realidade do campo, os

¹⁶ A migração sazonal se caracteriza pelo deslocamento de trabalhadores que vão atuar como mão de obra em lavouras temporárias, como a de cana-de-açúcar, ou em outras atividades sazonais, como a pesca. Ao final do período de trabalho (semanal, mensal ou anual), o trabalhador retorna para o seu local de origem (ALMEIDA, 2018).

¹⁷ Há estudos que afirmam que a expressão “educação do campo” tem um sentido mais abrangente e inclusivo (também ressignificado em relação à educação rural), “contribuindo à maior visibilidade de grupos, como quilombolas e indígenas, e é a sua maior consideração social e política” (RANGEL; CARMO, 2011, 12). Contudo, é importante considerar a necessidade de mais pesquisas que aprofundem essas questões, que vão além de nomenclaturas e materializam-se na complexidade da relação entre propostas e práticas efetivas. Para Rangel e Carmo (2011), espera-se que a perspectiva de ampliar a expressão “educação rural” para o de “educação do campo” possa significar mais do que “uma alteração semântica e contribuir com o desenvolvimento de políticas efetivas em favor de um número de significativo de trabalhadores e trabalhadoras que têm sido excluídos do processo de escolarização durante a história socioeducacional brasileira (*ibid.*). Dito isso, é importante destacar que no contexto desta dissertação, “rural” e “campo” apresentam-se como palavras sinônimas.

saberes e valores do meio rural, sem perder de vista a dimensão universal do conhecimento e da educação.

A meta 2 do PME/2015, que trata da universalização do Ensino Fundamental de 9 anos para toda a população, de 6 a 14 anos, define como estratégia:

Expandir os debates, nas comunidades rurais, sobre as Diretrizes de Educação Contextualizada, objetivando a elaboração de proposta específica que oriente a ação nas escolas do campo sobre o Projeto Político Pedagógico; (JUAZEIRO, 2015, p. 79).

Nesse sentido, a ausência de orientações e organizações pedagógicas para atendimento das peculiaridades e necessidades específicas da população estudantil do campo, é bastante sentida nas linhas do PPP da Escola B.

Nesse contexto, é importante ressaltar que das 134 unidades escolares que compõem o sistema municipal de ensino de Juazeiro, 69 estão localizadas na zona rural do município, entretanto, a elaboração de proposta pedagógica para as escolas do campo é um ideário da letra da lei. Mary Rangel e Rosângela do Carmo analisam essa situação, ressaltando que:

[...]a educação rural, em seus aspectos pedagógicos e didáticos, tem sido concebida com base na ideia de que todos os alunos são iguais, independente das especificidades do meio em que vivem. Sendo, assim, fica evidente que tanto o calendário quanto o currículo da maioria das escolas têm sido orientados pelas necessidades urbanas, impondo aos alunos do meio rural uma cultura desvinculada de seu contexto. (2011, p. 207).

Ademais, é importante destacar, também, que a descontextualização de saberes e práticas pedagógicas que incide na escola rural, também ocorre na escola urbana, sobretudo, no currículo. Os sujeitos do meio rural, assim como os do meio urbano, interagem em suas comunidades, de acordo com suas experiências e expectativas sociais. Esse entendimento conclama todos os envolvidos com as questões educacionais à compreensão de que educação urbana e a educação do campo carecem incorporar em sua concepção, seus fundamentos e seu significado, um Projeto Político-Pedagógico de alcance amplo, de acordo com o contexto territorial, interesses e necessidades desses sujeitos (RANGEL; CARMO, 2011).

Isso posto, cumpre, agora, anunciar o que dizem os achados desta pesquisa, a partir da análise dos modelos de gestão escolar, das formas de organização das instâncias colegiadas constituídas e da caracterização dos mecanismos de participação e de mediação do exercício de poder nas escolas pesquisadas.

3.1 MODELOS DE GESTÃO ESCOLAR

“Mas, afinal, o que é um modelo de gestão das escolas?” (LIMA, 1999, p. 2), é assim que Licínio Lima inicia seu estudo sobre a construção de modelos de gestão escolar, com uma pergunta que ele mesmo se inquieta em responder com outras perguntas: “segundo o ponto de vista de quem? a partir de que perspectiva de análise? relativamente a que dimensões? o que é, ou o que deve ser? o que é segundo as orientações formais-legais, ou o que é de acordo com as práticas?” (*ibid.*, p.3). Será que existe uma única resposta correta? talvez, não! Nesse caldeirão de contextos e situações diversas da gestão da escola pública brasileira, cabe uma boa medida de reflexão conduzida por Licínio Lima.

A análise sobre a construção de modelos de gestão escolar se constitui um processo complexo, dinâmico e plural e, nessa empreitada, Lima considera que existem alguns “modelos juridicamente consagrados” (*ibid.*, p. 8) de gestão no espaço escolar, sendo que cada modelo encerra um conjunto de orientações jurídicas fundamentais que se estabelecem como referências essenciais e repercutem nas decisões políticas e na organização e administração do sistema de ensino e da escola. Existem, ainda, de acordo com Lima, orientações concretas e específicas para a ação organizacional e administrativa escolar, que são os “modelos de orientação para a ação” – que comportam regras concretas, traçam estruturas, “dão lugar a formas[...], conferindo-lhe sentido por referência a um quadro global, mais ou menos formalizado” (*ibid.*, p. 9). Entre os modelos de orientação para ação, Licínio Lima efetua uma distinção: modelos decretados (ou de reprodução) e modelos recriados (ou de produção).

Os modelos decretados aparecem de modo mais visível nos suportes oficiais, como legislação e outros documentos de orientação normativa. Aqui a palavra “decretado” aparece em sentido amplo para representar um conjunto de regras formais “[...] que do ponto de vista jurídico-normativo, regulam a organização e o funcionamento das escolas” (*ibid.*), através de portarias, decretos, regulamentos e prescrições que definem o modelo de gestão para todas as unidades escolares da rede de ensino. Assim, os modelos decretados – de alcance universal e de conhecimento obrigatório – se apresentam com uma realidade normativa que tem força legal, que deve ser reproduzida em conformidade com a letra e o espírito da legislação vigente, representando um paradigma de gestão centralizada que distribui competências e estabelece regras, com pouca possibilidade de intervenção dos sujeitos escolares.

Sobre os modelos recriados, de acordo com Lima, começam a surgir, a partir do momento em que as regras formais dos modelos decretados passam a enfrentar a realidade do

cotidiano da escola, a conviver com as práticas do contexto organizacional escolar “[...], a ponto de se produzirem novas regras, distintas das primeiras e nem sempre em sentidos semelhantes, estamos em presença daquilo que Lima designou por modelos recriados (ou de produção), em outras palavras, a contar do momento em que os dispositivos formais-legais são publicizados, eles fogem dos ideários da sua concepção, tornando-se, de modo inevitável, objetos de múltiplas inferências e interpretações dos sujeitos condutores dos rumos da escola.

Nesse sentido,

[...]se admitirmos que, na escola, os atores nem sempre se limitam a uma reprodução (perfeita e integral) das regras formais hierarquicamente produzidas (modelo decretado), mas que em diversas circunstâncias se assumem como produtores de novas regras, mesmo que concorrentes ou até em oposição às regras formais, mas inscritas em regulamentos, decididas por diversos órgãos escolares, então ficará mais claro que o corpo de regras disponíveis e convocáveis não se limita às regras formais decretadas e externamente produzidas. Pelo contrário, pode compreender regras distintas, produzidas em contexto escolar (LIMA, 1999, p. 11).

Desse modo, conforme pontua Lima (1999), toda normativa passa a ter uma forma de ser compreendida, de acordo com o cenário de perspectivas do contexto em que é recebida.

Por fim, Licínio Lima, nesse processo de análise dos modelos de gestão das escolas, depois de teorizar sobre os modelos juridicamente consagrados e os modelos de orientação para ação (modelos decretados e modelos recriados), conclui seu estudo, refletindo sobre os modelos praticados que indicam que “as tais regras, externa ou internamente produzidas, de caráter formal-legal ou não, podem vir ou não, a ser praticadas quando da tomada de decisão e da realização de atos de gestão pedagógica e administrativa” (*ibid.*, p. 12). Em síntese, o esforço de conceptualização em torno dos modelos de gestão escolar não pode prescindir de focalizar as práticas que ocorrem no interior de uma escola porque os sujeitos escolares dispõem de “margens de autonomia relativa, mesmo quando a autonomia das escolas não se encontra juridicamente consagrada e formalmente estabelecida e regulamentada” (*ibid.*).

Portanto, a produção de um dispositivo legal ou de uma regra formal, qualquer que seja a instância que a produziu, não arrasta obrigatória e automaticamente o seu cumprimento por parte de quem age e toma decisões em um contexto escolar, surgindo daí, como uma realidade inescapável – modelos, no plural, enquanto pluralidade de orientações e de práticas.

Nesse cenário, os modelos praticados de gestão escolar, a partir dos modelos juridicamente consagrados e de orientação para ação, podem favorecer ou dificultar a implementação de ações participativas da comunidade escolar e local na gestão escolar, mesmo que essas ações participativas estejam regulamentadas em legislações municipais,

estaduais e nacionais. Há intencionalidades que representam concepções de educação e concepções sobre a ação da escola na sociedade.

Na perspectiva democrática, o gestor escolar precisa vivenciar a necessidade de gerir a escola, juntamente com os representantes de todos os segmentos e esse posicionamento de acolhimento da prática da partilha do poder, certamente, incentiva as instâncias colegiadas a si tornarem atuantes e corresponsáveis com as demandas administrativas e pedagógicas da escola. Assim, o poder é distribuído e o individualismo e o autoritarismo são apaziguados.

Os gestores escolares e vice-gestores, juntamente com os coordenadores pedagógicos das escolas do campo empírico desta pesquisa, foram eleitos pela comunidade escolar no último processo de escolha dos dirigentes escolares, realizado no ano de 2017. Na campanha eleitoral, os candidatos apresentaram as propostas de gestão escolar que foram apreciadas pela comunidade que, ao depositar sua vontade na urna, optou por um modelo de gestão que a representa. É assim que se constitui o rito democrático.

O voto na urna de cada professor, funcionário, pai/mãe e estudante é uma ocasião singular de participação efetiva porque é a expressão da livre escolha por um modelo de gestão que reflete as intencionalidades dos sujeitos escolares. Embora, que “[...] como todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas como sujeitos na condução das ações é apenas uma possibilidade, não uma garantia.” (PARO, 2003, p. 100).

Nesse contexto de análise dos modelos de gestão escolar, nas linhas do PPP, os dirigentes escolares da Escola A, comprometeram-se em “promover uma gestão democrática, zelando pela transparência e pela participação da comunidade e do conselho escolar” (ESCOLA A, 2019, p. 9). Na Escola B, o gestor escolar, vice-gestor e coordenadores pedagógicos afirmaram que vão “construir um novo modelo de gestão alicerçado na participação e consenso entre os atores sociais que compõem a comunidade escolar e a sociedade civil organizada” (PGE, Escola B, 2019, p. 1).

Diante da expectativa da presença de condução democrática nas escolas pesquisadas, pelas vozes empenhadas que ressoam do PPP da Escola A e do PGE da Escola B, respectivamente, refletimos que o modelo de gestão escolar democrática necessita ter, ao mesmo tempo, autonomia, transparência, trabalho coletivo e representatividade. Esses elementos, se ausentes do processo de condução da gestão, apesar da escolha pelo voto direto, não há possibilidade da efetivação da democracia, nesse contexto.

Assim, se o modelo de gestão presente na escola está organizado com base na centralização de poder, especialmente, na dependência de decisões que não partem de um coletivo participativo na gestão da escola, se não há espaço para a representatividade dos

órgãos colegiados, nem autonomia e transparência nos atos administrativos e pedagógicos, estamos diante de um cenário não democrático das relações de poder no ambiente escolar.

Na caminhada pelo campo empírico, nessa década de implementação da política de gestão escolar democrática na RME de Juazeiro, é possível observar modelos praticados de gestão, conduzidos por atores diferentes, em uma mesma unidade escolar, em períodos distintos.

O contexto dessa análise é de uma reunião administrativa com a gestora escolar, as auxiliares de serviços gerais e as merendeiras na Escola A, em 2009, ano que antecede a realização do 1º processo eletivo para escolha dos dirigentes escolares:

[..]A gestora [...] iniciou a reunião, orientando as merendeiras e as auxiliares de serviços gerais quanto ao kit de limpeza que foi distribuído para cada uma, para que sejam utilizados com economia e cautela, como elas usam nas suas próprias casas, com carinho e cuidado, para que não aconteça desperdício. Sobre o vestuário, a gestora disse que observou o vestuário de cada uma e que elas precisam usar vestuários compostos. Sem mais nada a tratar essa reunião, foi encerrada[...] (Escola A, 2009, p. 27).

As letras dessa ata podem sinalizar intenções de um modelo praticado de gestão que se movimenta à subalternização dos sujeitos escolares com o fundamento da hierarquização das relações, do controle sobre pessoas e processos, evidentemente, limitadas ao contexto e ao entendimento do autor do documento analisado.

A orientação sobre o kit de limpeza “como elas usam nas suas próprias casas, com carinho e cuidado” até a observação do “vestuário de cada uma[...], que precisam usar vestuários compostos”, sugere a responsabilização das funcionárias pela escassez de recursos para compra da quantidade apropriada de materiais de limpeza e à necessidade de aquisição de equipamentos de proteção individual (EPI), desobrigando, assim, o sistema de ensino e o Estado de prover os insumos básicos para o funcionamento adequado das escolas. Nessa condição, há indícios de silenciamento dos sujeitos escolares que “aceitam as ordens e diretrizes mesmo sem qualquer avaliação de seu conteúdo” (PARO, 2014, p. 40). Segundo Tereza Melo,

Os traços predominantes do autoritarismo, seja em épocas coloniais, em regimes escravocratas, na fragilidade das repúblicas dos marechais, no populismo ou na Ditadura Militar, forjaram heranças muito fortes na democracia conquistada a duras penas pela sociedade brasileira. O aperfeiçoamento de relações de poder democratizadas e com respeito à cidadania do povo disputa espaço, dia a dia, com as conservadoras políticas de fisiologismo e coronelismo ainda existente no Brasil. (2006, p. 243).

Esse modelo praticado de gestão se apresenta, novamente, numa reunião administrativa e pedagógica com professores, de forma velada, conduzido por outro diretor,

eleito pela comunidade escolar:

[..]O diretor [...] iniciou a reunião, cumprimentando a todos e relatando as necessidades e prioridades da referida escola. Os professores em debate, priorizaram a compra de uma máquina de xerox e uma televisão. A professora [...] falou que a escola só tem uma televisão e não é o suficiente. O diretor [...] falou da necessidade de colocação de forros nas salas e ventiladores. A coordenadora [...] orienta sobre o cuidado quanto ao dinheiro de custeio e capital, o que pode e o que não pode gastar e que é preciso trocar os quadros brancos de algumas salas. O diretor explica sobre a Associação de Pais e Professores. Sem mais nada a relatar, essa reunião foi encerrada[.] (Escola A, 2011, p. 30).

Das linhas escritas nessa ata, pode se inferir as informações contidas nas entrelinhas dessa reunião: A gestão e a coordenação da escola convocam os professores para uma reunião e estes, criam expectativas com a aquisição de equipamentos para resolução das demandas pedagógicas da escola, entretanto, numa sincronia de exposição de necessidades físicas da escola, a gestão e a coordenação silenciam os professores. Assim, a reunião é encerrada, sem as definições coletivas das prioridades da escola e sem as devidas deliberações pedagógicas para as quais os professores foram convocados.

A democratização da gestão escolar implica na superação dos processos centralizados de decisão e a vivência da gestão participativa, na qual as decisões nascem das discussões coletivas. A ruptura com o modelo hierárquico de funções e relações pedagógicas não acontece, instantaneamente, com a escolha do gestor pela comunidade escolar, demanda tempo e exercício coletivo. Entretanto, a ruptura desse modelo, é possível, apesar das dificuldades em vencer barreiras históricas cujas características estão identificadas em hierarquias resistentes às mudanças.

Na visão de Ângelo Souza, o gestor escolar eleito pela comunidade,

[...]não é, por natureza do processo eletivo, mais compromissado com a educação pública de qualidade para todos/as, mas a eleição é o instrumento que potencialmente, permite à comunidade escolar controlar as ações do dirigente escolar no sentido de levá-lo a se comprometer com este princípio (2014, p. 232).

No modelo praticado de gestão democrática, o poder emerge da coletividade que deseja a construção de uma escola democrática que exerce a emancipação humana:

[...] reuniram-se na sala da direção, a gestora com as funcionárias, quando a gestora falou da insatisfação com relação ao trabalho que está sendo realizado na escola, que precisa de uma liderança para agilizar o trabalho da merenda, que não está satisfeita com o fato de as funcionárias faltarem ao trabalho e não avisarem. A merendeira [...] e a asg [...] justificaram suas ausências. A merendeira [...] disse que faltou porque achou que era paralisação. A gestora pediu que, quando for possível, comunique a ausência com antecedência, para evitar transtornos na distribuição da merenda e na limpeza da escola. Todas concordaram. Sem mais nada a tratar, essa reunião foi encerrada (ESCOLA A, 2018, p. 41).

Na análise da ata desta reunião, é possível ouvir as vozes dos sujeitos escolares, das necessidades e interesses desses sujeitos, independente da função que eles ocupem, nesta escola. O modelo praticado de gestão democrática não defende a ausência de regras e de um ritual escolar, mas acredita que eles precisam ser construídos pelos sujeitos escolares.

A indicação da gestora escolar para constituição de uma liderança no grupo das merendeiras, situa-se na necessidade da presença de mais sujeitos na mediação dos processos de gestão dos espaços, na definição dos rumos da gestão escolar, com vistas a se compor um quadro de enfrentamento das adversidades do cotidiano da escola.

É evidente que uma escola que almeja a emancipação humana, desenvolve ritos e práticas, no seu cotidiano, que vão além do processo de ensino-aprendizagem de conteúdos reservados a cada nível e modalidade de ensino. O processo educativo democrático envolve as formas de exercício da gestão no espaço escolar e as relações professor-aluno em sala de aula, como veremos a seguir, no trecho da ata de uma reunião pedagógica da equipe gestora com a professora e estudantes da IIIª etapa da Educação de Jovens e Adultos:

[...] reuniram-se a diretora, a coordenadora, a professora [...] e os alunos da IIIª Etapa da EJA para discutirem as problemáticas que envolve a turma, bem como buscar soluções para evitar evasões. O aluno [...] iniciou a fala dizendo que tem dificuldades e que tem conseguido aprender um pouco, porque qualquer tempinho que tem, durante o dia, ele procura estudar. O aluno [...] diz que se nega a ficar na sala da professora, que a turma tinha trinta e oito alunos e que agora só frequentam de três a cinco alunos, que ele conhece as letras, mas que não sabe “juntar”, que já perdeu muito tempo, que tem pressa, mas a professora falta muito. A aluna [...] diz que a professora falta muito e quando vem, chega atrasada, que isso é falta de respeito. A professora [...] diz que teve alguns problemas de saúde, mas que vai otimizar as aulas e que qualquer problema, podia se dirigir a ela. Sem mais nada a tratar, essa reunião foi encerrada. (ESCOLA A, 2019, p. 45).

Na análise da situação descrita, a dirigente escolar “exerce função mobilizadora, inclusiva e dialógica no processo de tomada de decisões” (PEREIRA; ALBUQUERQUE, 2018, p. 138), quando promove o encontro entre as partes que estão em desacordo – nesse caso, a professora e os estudantes – para que reflitam sobre as relações construídas e seus conflitos, que ouçam e que sejam ouvidos, que participem ativamente no processo de tomada de decisões. Sobre o protagonismo estudantil vivenciado nesse contexto, Paro declara que:

A participação do aluno, nas tomadas de decisão, por conseguinte, não podem consistir apenas na sua atuação no conselho de escola nem tampouco se resumir à esfera de um grêmio ou outra entidade estudantil representativa dos alunos, separada de sua atividade escolar cotidiana. É preciso que, como parte inseparável da sua educação, o aluno exercite seu poder no contexto da prática escolar (2014, p. 70).

Continuando a caminhada empírica pelos modelos praticados de gestão, o contexto dessa análise, agora é uma reunião do CE para deliberação de recurso na Escola A:

O Presidente iniciou a reunião falando da importância e do compromisso que o Conselho Escolar deve ter com relação ao acompanhamento de todas as ações da escola. Em seguida, informou que a APP recebeu o valor de dez mil reais e que 70% deverão ser utilizados com materiais pedagógicos e de expediente, 10% para serviços e pequenos consertos e 20% para materiais de limpeza. O Conselho autorizou o Presidente a fazer as cotações e, em seguida, as compras [...] (ESCOLA A, 2015, p. 34).

Conforme cenário descrito na Ata do CE, pode se inferir que o gestor escolar e presidente do CE, decidira, previamente e de forma minuciosa, o destino do recurso recebido. A reunião com os conselheiros tratava-se do cumprimento da formalidade e da obrigatoriedade de dar ciência ao CE sobre os recursos recebidos para obtenção da autorização para utilização destes recursos. Nesse contexto, os sujeitos escolares são convidados para participar de atos de socialização das decisões da gestão escolar, sem espaço para considerações ou intervenções. Trata-se de uma participação decorativa do CE na condução da escola.

Neste modelo de gestão, não parece ter espaço para o exercício da distribuição do poder, no entanto, ocorreu o compartilhamento da responsabilização entre os conselheiros pela autorização para utilização dos recursos. Não é raro que os CE, muitas vezes, “operam como cartórios escolares, cuja tarefa é apenas formalizar decisões já tomadas pela direção escolar” (SOUZA, 2019, p. 15101).

Este modelo praticado de gestão, em que as decisões são tomadas por um número reduzido de pessoas em uma perspectiva centralizada e hierarquizada de poder, representada no gestor e na sua equipe gestora (vice-gestor e coordenador pedagógico) ainda é muito presente nas escolas públicas brasileiras. A não participação de professores, funcionários, pais e estudantes nas decisões, divide a escola entre os que decidem e os que executam as deliberações dos “chefes”, muitas vezes alheios aos interesses coletivos. Desse modo, a escola se isola, também, da comunidade, proporcionando um tipo de gestão que desconfigura a democracia como processo participativo, pois a comunidade comparece à escola somente em reuniões para receber “avisos” do que já foi decidido, não tomando parte ativamente do processo decisório, tendo em vista, a centralização de poder que permeia a gestão da escola.

Dando prosseguimento à reflexão sobre os modelos praticados de gestão escolar, analisaremos, agora, o recorte textual de uma ata de reunião do CE para deliberação de recursos, na mesma unidade escolar, com gestor e período diversos:

[...]A presidente iniciou a reunião, informando o recebimento do valor de 12.000,00

oriundos do PROAFE (PROGRAMA DE AUTONOMIA FINANCEIRA ESCOLAR). **Após discussões**, decidiram pelas seguintes compras e aquisições: material esportivo, material pedagógico, material de limpeza e pintura do alambrado da escola (Escola A, 2018, p. 48, grifo nosso).

Como pode ser observado, o modelo praticado de gestão que se apresenta nesta reunião do CE não se assemelha ao modelo praticado da gestão anterior. Diante do exposto, pode se deduzir que a definição da utilização de recurso decorreu da manifestação da vontade dos conselheiros, sem sobrepujamento de interesse de quem presidiu o CE. Nesse cenário, é possível vislumbrar a distribuição de poder e de responsabilidades entre os participantes do CE porque a comunidade é chamada para participar das decisões escolares e vivenciar a democratização e a autonomia escolar, que tem sua base na coletividade.

Na perspectiva da legislação, de acordo com o Art. 15 da LDB,

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 observada as normas gerais de direito financeiro público (BRASIL, 1996).

No contexto descrito pela LDB, os sistemas de ensino definirão as condições de autonomia no interior da escola. O entendimento aqui é que a autonomia “não é algo espontâneo [...], diz respeito à observância das diretrizes estabelecidas pelos sistemas de ensino” (VIEIRA, 2007, p. 62).

Sobre a autonomia escolar, Ilma Veiga (1998), em seus escritos, aponta quatro dimensões articuladas e relacionadas entre si, consideradas fundamentais para a escola na organização do trabalho educativo. São elas: i) *autonomia administrativa*, que se relaciona com as questões burocráticas, como controle de pessoal e material, ii) *autonomia financeira*, com a elaboração de planos e execução dos recursos financeiros de forma adequada, observando os fins educativos, iii) *autonomia pedagógica*, que trata especificamente da função social da escola, organização curricular e avaliação – que parte de um amplo processo coletivo e iv) *autonomia jurídica*, que se refere às normas, às orientações elaboradas pela escola como o Regimento Escolar, os avisos, as portarias.

Ainda sobre a dimensão conceitual da autonomia, Beatriz Luce e Isabel Medeiros apontam o seu “caráter relativo e interdependente” que:

[...] não dispensa a relação entre escolas, sistemas de ensino e poderes, tampouco é a liberdade e a direção dada por apenas um segmento social [...]. A autonomia é sempre de um coletivo, a comunidade escolar, e para ser legítima e legitimada depende de que este coletivo reconheça sua identidade em um todo mais amplo e diverso, que por sua vez, o reconhecerá como parte de si. A autonomia, portanto, se edifica na confluência e negociação de várias lógicas e interesses; acontece em um campo de forças no qual se confrontam e equilibram diferentes poderes de

influência, internos e externos (2006, p. 21).

Desse modo, a construção de um modelo praticado de gestão com autonomia pedagógica, administrativa, financeira e jurídica vai resultar da correlação de forças, da contribuição de todos os sujeitos escolares, especialmente a figura do gestor na condução desse processo. A comunidade escolar precisará, também, assumir compromisso com o controle social, com a fiscalização da gestão administrativo-pedagógica e financeira da escola.

Os recursos financeiros como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) que são repassados às escolas, anualmente, pelo FNDE, para uso em despesas de manutenção da escola e a aquisição de material didático e pedagógico (BRASIL, 2013) e na RME de Juazeiro, que as escolas recebem, trimestralmente, os recursos provenientes do Programa de Autonomia Financeira Escolar (PROAFE) para realização de serviços necessários à manutenção e a melhoria da estrutura física da unidade escolar (JUAZEIRO, 2016), servem para incentivar a autogestão escolar, a aprendizagem da autonomia e da descentralização, através da participação da comunidade escolar, por meio da sua representação nos órgãos colegiados.

No entanto, é importante lembrar que a autonomia e a descentralização, sob os parâmetros da NGP, demandam a atribuição de novas responsabilidades administrativas e financeiras às escolas que se caracterizam, cada vez mais, pela transferência de novos encargos e de responsabilidades para os sujeitos escolares. Nesse sentido, Theresa Adrião (2006) considera que a autonomia é o centro da ressignificação dos mecanismos da gestão democrática, na lógica gerencial e que os discursos, em torno da autonomia escolar, têm como objetivo: “qualificar o movimento em direção à responsabilização das unidades escolares, enquanto unidades produtoras das mazelas do ensino fundamental e como tais, responsáveis primeiras pela correção destas mesmas mazelas” (ADRIÃO, 2006, p. 68). Nesse mesmo entendimento sobre o contexto da ressignificação, Lima aponta que “novos significados de autonomia, descentralização e participação emergiram, de forma congruente, transitando dos debates em torno da democracia para as agendas da meritocracia e da competitividade, sob o lema de uma revolução empreendedora” (LIMA, 2021, p. 6).

Assim, conduzidos pelas reflexões de Theresa Adrião e Licínio Lima, concluímos que, sob os parâmetros da NGP, a autonomia e a descentralização, no movimento de ressignificação, levam responsabilização às escolas pelo sucesso ou o fracasso das políticas educacionais. Esse cenário de responsabilização termina por intensificar o trabalho dos

professores e dos gestores escolares no aumento da produtividade pela pressão da competitividade na corrida desenfreada pelo alcance de metas nas avaliações de resultados.

Portanto, na prática, o direito de gerir o orçamento financeiro da escola é bem distinto do conceito de descentralização idealizado no signo democrático. O modelo gerencialista de condução dos recursos segue as regras da centralização que é “tendencialmente despojada de sentido democrático e decisório” (LIMA, 2012, p. 145).

No que diz respeito aos modelos de gestão presentes na Escola B, lamentavelmente, a ausência do Livro de atas das assembleias com a comunidade escolar e das reuniões do CE e, também, de reuniões administrativas e pedagógicas da escola, não permite uma análise significativa de ocorrências que caracterizem modelos de gestão escolar praticados no cotidiano escolar. A política da gestão escolar democrática exige que a condução da escola seja impregnada de transparência nas suas ações políticas e nos seus atos administrativos e pedagógicos. Nesse sentido, a ausência de registros da condução escolar, a não publicização das ações ou a inviabilização de análise dos documentos oficiais da escola podem implicar na falta de transparência.

A transparência é um princípio basilar da ideia de democracia. Na Administração Pública brasileira, a transparência, que é decorrência do Estado Democrático de Direito, objetiva legitimar as ações praticadas pelos atores da Administração Pública, que se concretiza pela publicidade e pela motivação dos atos (MARTINS JÚNIOR, 2010). O Estado só é realmente democrático, se as suas ações e tomada de decisões forem visíveis e abertas à população.

Não obstante, convém observar que a NGP, assim como se apropriou dos conceitos de autonomia e de descentralização, também, se apropriou do conceito da transparência como uma forma de controle da gestão escolar, com o discurso de eficiência administrativa no serviço público. A NGP, articuladamente, “segue no caminho do deslocamento conceitual dos saberes acadêmicos para a lógica que emana das demandas empresariais” (PEREIRA, 2016, p. 203), conforme aponta Rodrigo Pereira no seu estudo sobre as orientações e proposições que emanam das relações entre o Brasil e a OCDE voltadas à política da educação básica pública.

Entretanto, não é desse tipo de “controle” e busca pela “eficiência” que estamos tratando aqui. A transparência é um elemento constitutivo da gestão escolar democrática e revela-se no livre acesso à informação. Todos os envolvidos no cotidiano escolar são chamados a participarem de sua gestão, toda e qualquer decisão ou ação tomada ou implantada na escola tem que ser do conhecimento da coletividade.

Sobre este princípio, Ângelo Souza, assim, reflete:

A contribuição que a democracia pode dar efetivamente à superação das condições sociais é a transparência do poder, elemento este que estará presente em qualquer conceito que se tenha de democracia (SOUZA, 2009, p. 129).

Nesses termos, a transparência na escola depende da inserção da comunidade no cotidiano escolar, do envolvimento dos segmentos com as questões da escola que perpassa pela socialização das informações, que gera confiança na lisura de propósitos entre todos os envolvidos no processo educativo. Nesse sentido, as prestações de contas dos recursos financeiros obtidos pela escola, os estatutos dos órgãos colegiados existentes, o PPP, o Regimento Escolar e tantos outros documentos relevantes precisam, rotineiramente, ser divulgados, ter a leitura recomendada e, sem impedimentos, estar à disposição, ao alcance de toda a comunidade escolar e local.

Isso posto, em continuidade ao cumprimento do segundo objetivo específico proposto nesta pesquisa, iremos analisar, na próxima seção, as formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos nas unidades escolares investigadas.

3.2 FORMAS DE ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS ÓRGÃOS COLEGIADOS CONSTITUÍDOS

Os processos de democratização, autonomia, descentralização da tomada de decisão e transparência têm como suporte institucional as estruturas dos órgãos colegiados. É importante que essas instâncias estejam legalmente constituídas, que seus membros sejam de fato e de direito, representantes dos seus pares e participem, sistematicamente, dos processos decisórios. A esse respeito, não é outra, a opinião de Licínio Lima:

Os órgãos colegiados, democraticamente eleitos e democraticamente escrutinados, exercem uma autonomia assente na participação ativa, no debate e no diálogo, em práticas de democracia direta, sempre que possível e adequado, e em práticas de democracia representativa, assim reforçando o autogoverno escolar e a autogestão pedagógica, inscrevendo-se numa política e num sistema escolar nacional, mas favorecendo a diversidade de práticas e os processos de deslocação do poder para as escolas (2014, p. 1074).

Os órgãos colegiados constituídos na RME de Juazeiro-Ba e suas formas de organização e funcionamento estão descritos no seu Regimento Escolar Unificado. O Regimento foi elaborado e aprovado pelo Conselho Municipal de Educação e publicado como Ato Oficial no Diário do Município no ano de 2011 e dispõe sobre as diretrizes técnico-

pedagógicas, administrativas e disciplinares das unidades escolares integrantes do Sistema Municipal de Ensino (JUAZEIRO, 2011).

O Art. 5º do Regimento Unificado diz que ele “servirá de base para a construção do Regimento Próprio das unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Bahia” (*ibid.*, p. 3) e que é atribuição do gestor escolar “elaborar, juntamente com a comunidade escolar, o Regimento do respectivo estabelecimento de ensino (*ibid.*, Art. 16, p. 9). No entanto, os gestores das duas escolas do campo empírico desta pesquisa, informaram que as escolas ainda não elaboraram os Regimentos Próprios e que, por essa razão, seguem as orientações do Regimento Unificado, no que diz respeito à organização e funcionamento das escolas.

Antes de prosseguir com a análise dos órgãos colegiados constituídos na RME de Juazeiro-Ba e suas formas de organização e funcionamento, convém fazer uma observação, um parêntese: o Regimento Escolar é um documento amparado pela LDB. O Art. 24 estabelece que:

[...]

III – Nos estabelecimentos que adotam a progressão regular por série, o **regimento escolar** pode admitir formas de progressão parcial, desde que preservada a sequência do currículo, observadas as normas do respectivo sistema de ensino;

[...]

VI – O controle de frequência fica a cargo da escola, conforme o disposto no seu **regimento** e nas normas do respectivo sistema de ensino, exigida a frequência mínima de setenta e cinco por cento do total de horas letivas para aprovação (BRASIL, 1996, grifo nosso).

No sistema educacional baiano, a Resolução de nº 127/1997 e suas alterações posteriores – Resoluções nº 108/2000 e nº 14/2019 – do Conselho Estadual de Ensino fixam normas visando à adaptação da legislação educacional do Sistema Estadual de Ensino às disposições da LDB e determina que:

Art. 3º Para adequar-se à Lei 9.394/96 e aos dispositivos desta Resolução, as instituições escolares de educação básica promoverão sua reorganização administrativa e didática, definidas na proposta pedagógica e no **Regimento Escolar** (BAHIA, 1997, grifo nosso).

Portanto, o Regimento Escolar é um instrumento legal que normatiza as ações das instituições de ensino e deve seguir as legislações de educação vigentes. Nesse cenário, as escolas precisam elaborar seu Regimento Próprio ou alterar aquele que foi elaborado pelo sistema de ensino, de maneira unificada, para que atenda às suas peculiaridades.

O Regimento, em conformidade com o PPP, também, é um instrumento político, que define os compromissos e as responsabilidades de todos os sujeitos escolares e, por essa razão, precisa ser construído de forma democrática, com a participação da comunidade escolar, conforme determinam as letras do Regimento Unificado da RME de Juazeiro. Dessa feita, o Regimento Unificado já completou uma década e, ao invés de servir como base para construção de um Regimento Próprio, se cristalizou e se estabeleceu como prescrição permanente, sem pertencimento e desvinculado da singularidade de cada escola, o que corrobora com a análise feita no capítulo anterior quando registramos o forte poder de indução das esferas nacionais e estaduais sob o município que, por sua vez, induz o regramento escolar. Sigamos.

O Regimento Escolar Unificado, então, denomina órgãos colegiados “aqueles vinculados à unidade escolar: unidade executora, conselho escolar; grêmio estudantil, conselho de classe e conselho docente” (*ibid.*, Art. 20, p. 12) e traz orientações sobre a natureza, os objetivos, bem como as normativas para organização, composição e funcionamento de cada órgão. Nessa direção, discorreremos, agora, sobre os resultados da perquirição das formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados das unidades escolares da RME de Juazeiro, alicerçados nos dados divulgados pelo INEP (2020), que desencadeou o movimento de análise da totalidade para o particular (rede) e deste, para o singular (escola), com a imersão nos dados advindos da pesquisa documental que desvelou a situação de estruturação e de atuação das instâncias colegiadas constituídas nas escolas investigadas.

Segundo o PPP da Escola A, “os órgãos colegiados que atuam junto à gestão escolar são: conselho escolar, conselho de classe e grêmio estudantil, com representantes de segmentos, eleitos por seus pares” (Escola A, 2019, p. 20). Na Escola B, “as instâncias constituídas na escola são: conselho escolar e conselho de classe” (PPP, Escola B, 2019, p. 11). Não há grêmio estudantil constituído na Escola B.

Para atendimento do critério de pertinência dos objetivos propostos neste estudo, analisaremos as formas de organização e funcionamento do conselho escolar (CE) e do grêmio estudantil (GE) na RME de Juazeiro e nas escolas pesquisadas. Iniciaremos com o CE.

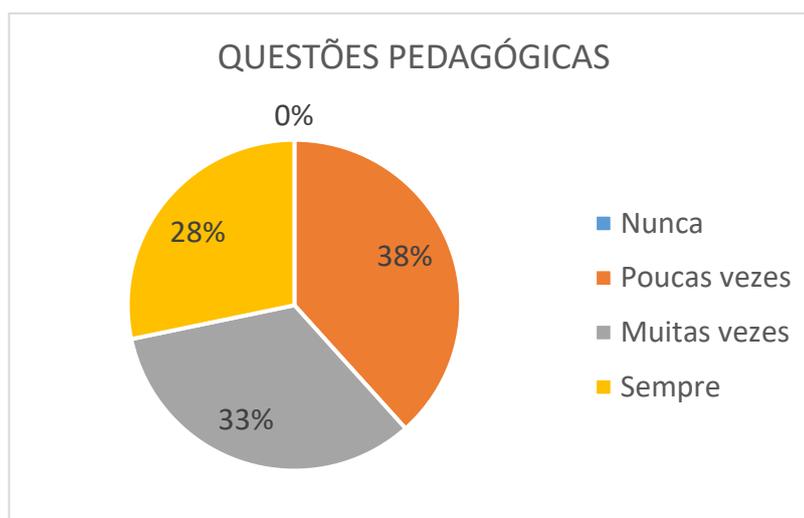
O Regimento Escolar Unificado define que o CE tem por finalidade:

Participar e contribuir para a efetivação da gestão escolar, na forma de colegiado, promovendo a articulação entre os segmentos, a comunidade atendida e a escola, constituindo-se o órgão máximo de decisões amplas para referendar, ou não, os Projetos, Planos de Trabalho da unidade escolar e Planos Financeiros (JUAZEIRO, 2010, Art. 25, p. 13).

Nesses termos, o CE constitui-se um canal institucional que possibilita a participação da comunidade escolar no direcionamento pedagógico, administrativo e financeiro da escola. Teoricamente, é possível compreender em que consiste a gestão escolar democrática, mas na prática, pouco sabemos sobre como acontece e em que condições ela se processa. Diante disso, é importante conhecer a realidade de constituição, organização e funcionamento do CE na RME de Juazeiro.

Os dados obtidos do Questionário do Diretor, divulgados pelo INEP, informam que o CE está presente em 93% das escolas municipais juazeirenses e que a média de reuniões realizadas, anualmente, é de 5,5. Nas reuniões dos CE das escolas da RME de Juazeiro, os temas e/ou assuntos que são, frequentemente, discutidos, segundo os dados do INEP são:

Gráfico 4 Questões pedagógicas no Conselho Escolar



Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP 2019.

Apesar da pequena variação percentual entre a opção “poucas vezes” e “muitas vezes” é importante destacar a forte presença das questões pedagógicas na pauta do CE das escolas juazeirenses, inclusive, que em 28% das escolas da RME, o processo de ensino e de aprendizagem sempre está presente na lista de assuntos que precisam ser discutidos com os segmentos da comunidade escolar. O acompanhamento atento e propositivo das práticas educativas desenvolvidas pela escola, é uma das principais atribuições do CE, sobretudo, na elaboração, acompanhamento e avaliação das ações do PPP.

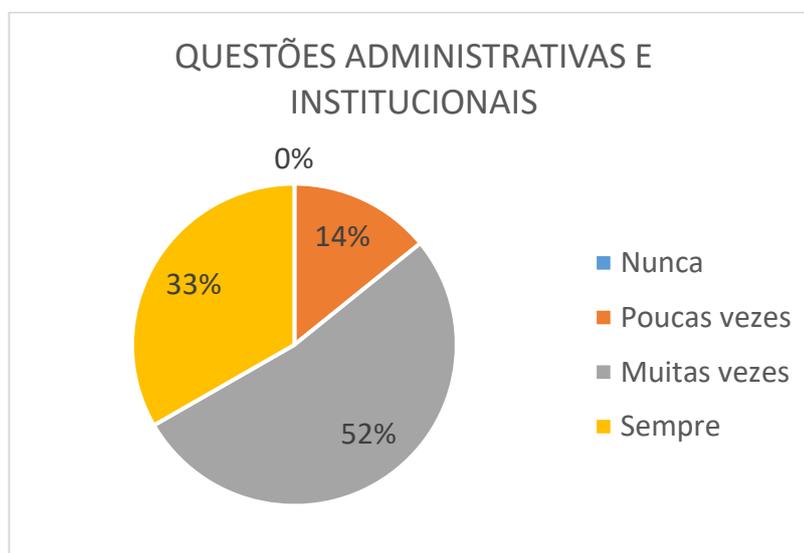
Concernente à presença de questões pedagógicas nas pautas de reuniões do CE da Escola A, os dados revelam que das 17 pautas analisadas, somente em 04 reuniões houve trato

das questões pedagógicas – ou seja, 23,5% – ainda assim, circunscritas à aquisição de materiais didático-pedagógicos. No que se refere a participação do CE na gestão escolar, o PPP avalia que “precisa ser fortalecida porque é muito tímida [...], que o CE, apesar de presente, falta atuação deste, na dimensão pedagógica e administrativa” (PPP, Escola A, 2019, p. 21). Segundo o PPP da Escola A, as reuniões com o CE, acontecem, bimestralmente.

No PPP e PGE da Escola B não há registro de avaliação da atuação do CE na gestão escolar. Entretanto, no item METAS do PGE consta: “manter o conselho escolar atuante nas tomadas de decisões; planejar, juntamente, com o conselho escolar, a utilização e aplicação dos recursos do PDDE, PROAFE, Programa Novo Mais Educação, Mais Cultura” (PGE, Escola B, 2019, p. 6). Na descrição da meta para o CE, pode se inferir que há uma avaliação positiva sobre o funcionamento do CE e que a maior expectativa de atuação deste, é na dimensão financeira da gestão escolar. O PGE registra que o CE se reúne, bimestralmente.

Nesse contexto de fortalecimento da participação do CE na dimensão pedagógica é preciso atribuir sentido ao trabalho pedagógico e produzir compromissos (SOUZA *et al.*, 2005) para que as questões pedagógicas sejam entendidas como prioridades na definição das pautas de debate no CE.

Gráfico 5 Questões administrativas e institucionais no Conselho Escolar



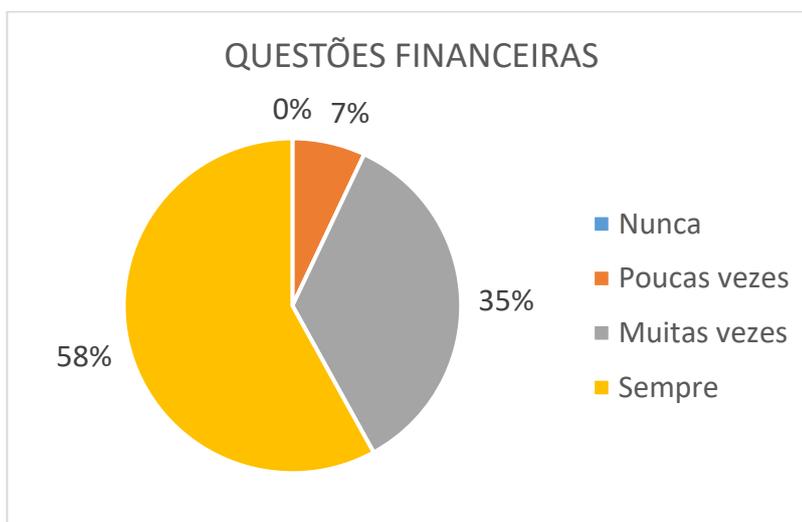
Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP 2019.

Não é surpresa que as questões administrativas e institucionais ocupem grande parte do tempo das reuniões do CE. Na Escola A, estas questões ocupam 41,2% das pautas das reuniões realizadas no CE. As políticas educacionais nacionais estão entremeadas pelos

princípios da NGP – conforme registros anteriores – e exercem forte poder de indução nas políticas educacionais dos entes federados.

Nesse movimento, ocorre um deslocamento de responsabilidades da União para os estados e destes, por sua vez, para os municípios, que terminam por responsabilizar as escolas. Nesse cenário gerencialista, as questões administrativas e institucionais são intensificadas no cotidiano do gestor escolar que é o sujeito que, comumente, aciona e conduz as demandas do CE.

Gráfico 6 Questões financeiras no Conselho Escolar



Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP 2019.

Como se nota, as questões financeiras são sempre frequentes nas pautas do CE, “tendo em vista o advento de reformas sustentadas por políticas descentralizadoras de financiamento e custeio da educação pública” (SOUZA, 2001 p. 1). O CE tem caráter decisório em relação a alocação dos recursos financeiros – desde a seleção das necessidades prioritárias até o acompanhamento da utilização dos recursos – e necessita ter acesso a todas as informações detalhadas sobre os processos de cotações de preços, as compras, os gastos e os serviços contratados.

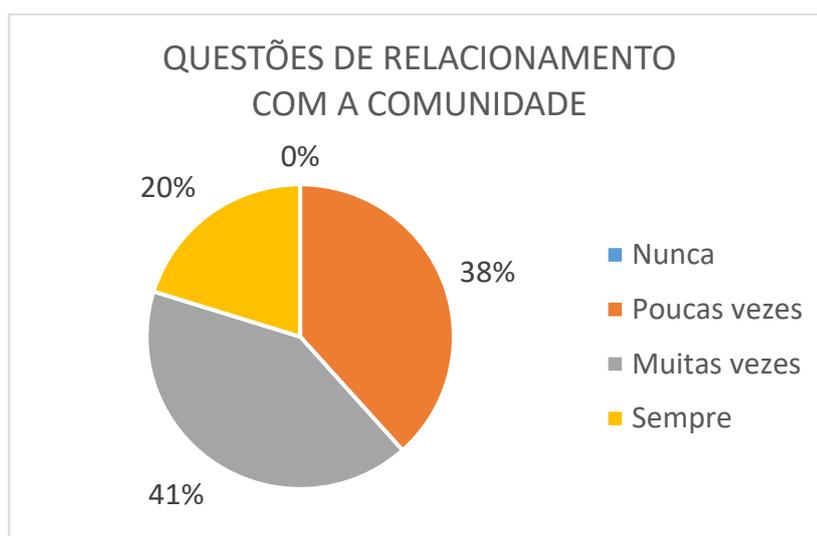
O acompanhamento e a fiscalização das ações da gestão escolar pelo CE trazem legitimidade para a condução escolar. Entretanto, os números dos CE das escolas juazeirenses dizem que em 93% das reuniões realizadas, as questões financeiras têm primazia. Na Escola A, esse percentual alcançou o patamar dos 100%, ou seja, todas as vezes que o CE da Escola A se reuniu foi motivado pelas demandas financeiras.

Como já visto acima, de fato, as questões administrativas, institucionais e financeiras fazem parte da atuação da gestão escolar, todavia, não se pode perder de vista, que a dimensão pedagógica é o elemento central do trabalho escolar, conforme Souza *et al.* assinala:

As atividades da natureza pedagógica preponderam sobre qualquer outra. Dito de outro modo, todas as ações da escola, bem como do sistema, devem convergir no sentido de que o trabalho pedagógico se realize com a máxima qualidade. As tarefas de natureza administrativo-burocráticas estão a serviço do pedagógico e não o contrário (2005, p. 24).

Nesse sentido, a atuação permanente e organizada dos segmentos e os esforços e diligências dos sujeitos escolares afluem para uma única direção: que a formação do estudante seja comprometida com um projeto de educação emancipatório.

Gráfico 7 Questões de relacionamento com a comunidade no Conselho Escolar



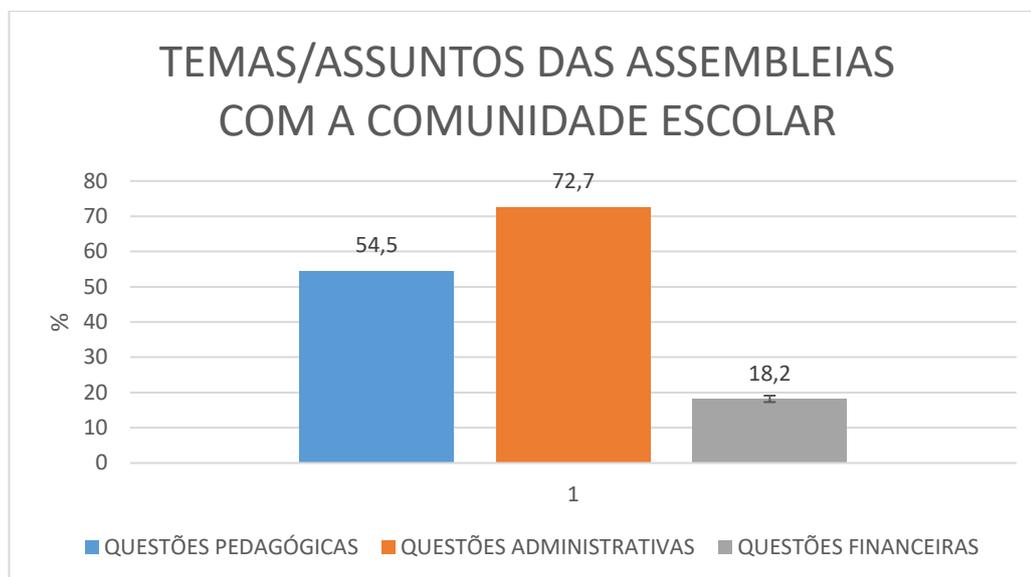
Fonte: Elaborada pela autora, a partir de Microdados SAEB/INEP 2019.

O CE precisa ser o mobilizador da comunidade escolar e local em busca da melhoria da qualidade de ensino, do acesso, da permanência e da condição de aprendizagem dos estudantes. É importante que a relação do CE com a comunidade esteja sendo pautada nas reuniões, com frequência.

Segundo os dados do INEP, as comunidades em que as escolas juazeirenses estão inseridas são temas constantes de discussão no CE. Contudo, o mesmo não ocorre na Escola A, que das 17 (dezesete) pautas de reuniões do CE analisadas, não houve qualquer indicação de assuntos ou tratativas sobre o relacionamento da escola com comunidade.

Entretanto, cumpre observar que nas 11 (onze) pautas de assembleias com a comunidade escolar, ocorre uma mudança na frequência em que as questões pedagógicas, administrativas/institucionais e financeiras são abordadas:

Gráfico 8 Temas/Assuntos das assembleias com a comunidade escolar



Fonte: Elaborada pela autora, com base nos dados coletados nos documentos oficiais da Escola A

O Art. 12 da LDB trata da relação da escola com a comunidade:

- VI – Articular-se com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola;
- VII – Informar os pais e responsáveis sobre a frequência e o rendimento dos alunos, bem como sobre a execução de sua proposta pedagógica. (BRASIL, 1996).

Como se pode perceber, as letras da LDB pavimentam o discernimento legal e social de que os pais, os estudantes, os professores e os funcionários têm papel preponderante no exercício de ensinar e de aprender, na definição e, principalmente, na execução dos ideais pedagógicos que a escola busca para si e para seu entorno. Desse modo, a comunidade escolar, apesar de ainda ser acionada, com mais frequência, para ter ciência e/ou opinar sobre as questões administrativas e institucionais, conforme explicitam os dados acima, cada vez mais predomina o entendimento de que é preciso fortalecer as relações entre a escola e a comunidade porque o trabalho pedagógico é, essencialmente, coletivo e, “acima de qualquer outra dimensão, está a incumbência de zelar pelo que constitui a própria razão de ser da escola – o ensino e a aprendizagem (VIEIRA, 2007, p. 62).

Por conseguinte, o grêmio estudantil (GE) é nosso foco de análise, agora. No Regimento Unificado, o GE é descrito:

como o órgão colegiado que representa os interesses dos estudantes na escola, composto pelo segmento dos discentes, permitindo-lhe que discutam, criem e fortaleçam a integração entre os alunos, professores, funcionários da escola e comunidade, contribuindo para a democracia dentro e fora da Unidade Escolar (JUAZEIRO, 2010, Art. 26, p. 12).

Conforme já evidenciamos no primeiro capítulo desta dissertação, o GE é um mecanismo de participação dos estudantes nas discussões do cotidiano escolar e em seus processos decisórios, constituindo-se, também, em um forte exercício de aprendizado democrático, participativo e emancipatório.

Sobre a presença do GE nas escolas municipais públicas de Juazeiro, os gestores escolares informaram ao INEP, através do Questionário do Diretor, que a representação estudantil está instituída em 16% das escolas da RME de Juazeiro. O INEP destaca, ainda, que em 14% escolas, há representação estudantil constituída, mas as vozes juvenis encontram-se na inatividade.

Gráfico 9 Grêmio Estudantil nas escolas juazeirenses



Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP 2019.

Neste cenário, de frágil protagonismo juvenil, é importante lembrar que o GE foi instituído legalmente – Lei Federal nº 7.398/85 – e que por essa razão, a organização do grêmio estudantil é um direito dos estudantes. Assim, na luta pela autonomia da escola, pela democratização da educação e, conseqüentemente, pela construção da gestão democrática, a escola precisa garantir a autonomia dos estudantes para se organizarem, livremente, através de grêmios estudantis que atuem de forma efetiva nos processos decisórios da escola.

Na Escola A, o GE foi instituído em 2017, por iniciativa do setor de políticas juvenis da Secretaria Municipal de Educação “[...]com a finalidade de defender os interesses dos

estudantes da escola” (CE, Escola A, 2017, p. 43). Sobre o GE, o item FRAGILIDADES do PGE, indica que “os componentes do Grêmio são imaturos” (PGE, Escola A, 2019, p. 2), entretanto, o PGE, também, aponta a existência do GE, no item POTENCIALIDADES (ibid., p.1).

Esse contexto de instituição do grêmio estudantil causa estranheza porque a criação desse órgão colegiado, de modo orgânico, é uma iniciativa decorrente do processo de mobilização e organização estudantil, Dessa maneira, a “imaturidade” do GE registrada no PGE da Escola A, pode ser advinda da forma como essa instância foi constituída, de maneira verticalizada.

No atual cenário político brasileiro, em que há uma forte tendência para o esvaziamento das pautas de natureza coletiva e à prevalência do individualismo e da prática da competição, a iniciativa da institucionalização do GE pela SME pode indicar intenções e disposições de desmobilizar os estudantes para a auto-organização do GE no interior da escola e seu envolvimento com a construção da gestão participativa na RME de Juazeiro, uma vez, que a criação do GE não parece estar atrelada à política de gestão democrática escolar da RME de Juazeiro, implantada desde 2009.

Entretanto, sem a presença do Livro de atas das reuniões do GE no corpus documental desta pesquisa, fica impossibilitada a análise da atuação e das ações deliberativas e contributivas do GE na gestão da Escola A. A periodicidade de reuniões do GE, também, não é informada.

Na Escola B, conforme já dito anteriormente, não há grêmio estudantil constituído. No entanto, no item METAS do PGE consta: “proporcionar espaço de integração para fortalecimento da representatividade estudantil” (PGE, Escola B, 2019, p. 9), o que pode levar a concluir que há interesse, por parte da gestão escolar, em promover a participação dos estudantes nos espaços escolares, de forma representativa.

De todo, é importante ressaltar que a atuação dos organismos colegiados dar-se-á na medida em que as ações articuladas estimulem a efetiva ocupação dos seus membros, não como mero executores, prestadores de serviços voluntários, mas, especialmente, como sujeitos atuantes no processo de tomada de decisão. Paulo Freire orienta que:

Tudo o que a gente puder fazer no sentido de convocar os que vivem em torno da escola, e dentro da escola, no sentido de participarem, de tomarem um pouco o destino da escola na mão, também. Tudo o que a gente puder fazer nesse sentido é pouco ainda, considerando o trabalho imenso que se põe diante de nós que é o de assumir esse país democraticamente. (1997, p. 62).

Nessa empreitada, todos os envolvidos na gestão democrática precisam estar imbuídos de compromisso e que cabe a cada um, a cada segmento escolar, a contribuição enredada para que a gestão participativa consiga atingir os seus objetivos.

Na próxima seção, iremos caracterizar os mecanismos institucionais de participação e de mediação de distribuição do poder nas escolas pesquisadas.

3.3 MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO E DE MEDIAÇÃO DO EXERCÍCIO DO PODER

Os estudos de Licínio Lima (2018; 2014; 2001; 2000; 1999), Vitor Paro (2016; 2015; 2014; 2012; 2003; 2001; 1995) e Ângelo Souza (2019; 2018; 2014; 2010; 2009a; 2009b; 2006; 2005) principais aportes teóricos desta dissertação, permitiram o estabelecimento de uma forte associação conceitual entre gestão democrática e eleição, participação na decisão e colegialidade e que esses fossem considerados como elementos determinantes da gestão escolar democrática. Conforme já evidenciado nos apontamentos anteriores, o princípio da gestão democrática das escolas públicas está indissociavelmente vinculado ao estabelecimento de mecanismos legais e institucionais de participação efetiva nos processos decisórios.

Nessa seção, pretendemos caracterizar os mecanismos de participação efetiva dos profissionais da educação, dos pais, dos estudantes e da comunidade local na gestão escolar e compreender como esses mecanismos mediam a distribuição de poder no interior das escolas pesquisadas.

Para tanto, elencamos três mecanismos institucionais de participação efetiva presentes na legislação da educação brasileira e juazeirense que podem viabilizar a mediação das ideias da gestão escolar democrática para a concretude do real. São eles: eleição dos dirigentes escolares, definição do Projeto Político-Pedagógico e representatividade nos órgãos colegiados.

Antes de prosseguir, é importante trazer à memória que a mediação do trânsito teórico para a ação, da concretização das ideias (CURY, 2000), do movimento do singular para o plural, que é moderado pelas relações de poder estabelecidas social e historicamente (GIROUX, 1986; KINCHELOE; MCLAREN, 2006) é um processo complexo, árduo, demorado, todavia, com viabilidade de realização, com forte possibilidade de mobilização para emancipação dos sujeitos e da coletividade.

3.3.1 Eleição dos dirigentes escolares

Nos anos de 2010, 2013 e 2017, respectivamente, em três gestões municipais subseqüentes do PC do B, foram realizadas eleições para escolha dos dirigentes escolares na RME de Juazeiro-Ba. Nessa década de implementação da política de gestão escolar democrática, o ritual de escolha pela comunidade escolar ocorreu de forma ininterrupta, através da união de forças entre a Secretaria Municipal de Educação, o Conselho Municipal de Educação, o Sindicato de Professores e a Procuradoria Geral do Município que elaboraram normativas para que o processo eletivo fosse conduzido com lisura e transparência.

No campo empírico desta pesquisa, os gestores das escolas A e B, nos anos de 2010, 2013 e 2017, também, foram escolhidos pela comunidade escolar. É importante destacar que não há registros de qualquer intercorrência ou descumprimento das regras eleitorais pelos candidatos das escolas pesquisadas. Esperava-se que, através da varredura nos livros de atas das comissões eleitorais escolares, fossem desvelados os bastidores do processo de organização da eleição pelos sujeitos escolares que fizeram parte das comissões condutoras dos processos eletivos das escolas, os momentos de tensão na vivência da campanha eleitoral entre as chapas opositoras, a organização e a realização dos debates entre os professores concorrentes para apresentação das propostas de gestão escolar às comunidades escolares e locais. Entretanto, nos Livros de atas das comissões eleitorais escolares só há registros dos atos de composição das comissões e, posteriormente, as atas de apuração de votos, reconhecimento da chapa vencedora e publicização dos resultados dos processos eletivos realizados nos anos de 2010, 2013 e 2017. Puro e simples.

Não é difícil inferir que numa competição eleitoral, a escola pública vire uma arena de disputas de propostas, de projetos e de concepções de educação, durante o período de campanha eleitoral e depois da divulgação dos resultados das urnas. No entanto, essas situações não foram registradas nos três processos eletivos realizados. Cabe aos tomadores de decisão – na organização dos próximos processos eletivos para escolha dos dirigentes escolares – as devidas orientações às comissões eleitorais escolares para que façam registros de todas as intercorrências durante a campanha eleitoral, a fim de favorecer reflexões posteriores ao processo eleitoral, que servirão para alinhamento dos mecanismos de realização do processo eletivo e/ou retificações das normativas que permitam o aprendizado do jogo democrático, no interior da escola pública. Uma vez, tornados público, esses registros podem contribuir para corrigir rumos e evitar retrocessos, para aperfeiçoar e consolidar a política de gestão escolar democrática.

Isso posto, apresentaremos, então, o cenário do último pleito para escolha dos dirigentes escolares, realizado em 2017, em que as equipes gestoras que conduzem as escolas A e B foram eleitas.

Na Escola A, duas chapas disputaram os votos da comunidade escolar, representada por professores, funcionários, pais e estudantes – com idade igual ou superior a 12 (doze) anos – conforme descrito no Art.12 da Lei nº 2.713/2017 que regulamentou o 3º Processo de escolha dos dirigentes escolares da RME. Na urna, foram depositados 475 votos, destes, 07(sete) em branco e 03 (três) votos nulos. Dos 465 votos válidos, a chapa 1 que almejava a reeleição conquistou 219 votos e a chapa 2, que representava a oposição, recebeu 246 votos da comunidade escolar, conquistando a vitória sobre a chapa 1, com uma pequena diferença percentual de 11%.

No processo eletivo na Escola B, duas chapas disputaram, também, a condução escolar para o mandato de 4 (quatro) anos. Dos 385 votos inseridos na urna, 02(dois) votos eram brancos e 02(dois) votos nulos. Então, dos 381 votos válidos, a chapa 1, que representava a atual gestão recebeu 88 votos dos eleitores que desejavam que a Escola B continuasse com o mesmo modelo de gestão. Entretanto, 293 eleitores, equivalente a 77 % da comunidade escolar votante, optaram pela mudança na forma como a Escola B era conduzida.

Assim, as Escolas A e B vivenciaram o movimento da alternância de poder, que é um dispositivo do regime democrático. A escolha do gestor pela comunidade escolar, através da eleição, sinaliza a construção de relações de poder transformador no interior da escola, uma vez que, a comunidade faz opção pelo gestor que julga ter “maior comprometimento político e capacidade de liderança diante do pessoal escolar, dos alunos e dos pais” (PARO, 2003, p. 22). Esse cenário de mudança na condução escolar, pela livre manifestação da vontade da maioria, não seria possível se a forma de provimento do cargo de dirigente escolar na RME de Juazeiro fosse por via da indicação pessoal/partidária ou por concurso público de títulos e provas.

Isso posto, em conformidade com as edições anteriores, no último processo eletivo de 2017, todos os candidatos aos cargos de gestor escolar, vice-gestor e coordenador pedagógico, que obtiveram a maioria absoluta dos votos válidos, foram empossados e nomeados para um mandato de quatro anos, nas unidades escolares a que concorreram. O trabalho da equipe gestora, democraticamente eleita, implica em:

[...] transparência e impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Voltada para o processo de decisão baseado na participação e na deliberação pública, a gestão democrática expressa um anseio de crescimento dos indivíduos como cidadãos e do crescimento da sociedade democrática. Por isso a gestão democrática é a administração de uma gestão concreta

(CURY, 2007, p. 494).

Na primeira assembleia realizada com a participação de pais, professores, funcionários e representantes das associações de bairros do entorno da Escola A, após a nomeação e posse da dirigente escolar eleita pela comunidade escolar, é possível depreender a intencionalidade da administração de uma gestão concreta descrita por Jamil Cury:

[...] “A gestora escolar e Presidente disse que o objetivo da reunião é apresentar à comunidade escolar e local, a realidade atual das finanças da escola e deliberar algumas ações emergenciais. A gestora salientou que sua gestão, conforme foi prometido em campanha, será participativa e transparente (CE, Escola A, 2018, p. 39).

Nessa perspectiva, a reafirmação dos compromissos da campanha eleitoral diante da comunidade escolar e local, após a investidura no cargo, credibiliza a eleição como mediadora da distribuição de poder. Numa condução escolar democrática, o gestor escolar eleito, pela maioria dos votos da comunidade escolar, não é a figura central de poder. O papel do gestor escolar é de natureza político-pedagógica, cabendo-lhe operar na coordenação política da escola e ser o mediador dos processos participativos.

Com relação à crença na capacidade do processo eletivo de neutralizar as práticas clientelistas, Paro, em suas pesquisas sobre a prática de escolha de dirigentes pela via eletiva, constatou que:

As eleições tiveram um importante papel na diminuição ou eliminação, nos sistemas em que foram adotadas, de sistemática influência dos agentes políticos (vereadores, deputados, prefeitos, cabos eleitorais etc.) na nomeação do diretor. Mas, isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências na escola. Por um lado, em alguns sistemas continuaram a existir brechas para a penetração da influência do agente político na nomeação do diretor; por outro, as práticas clientelistas passaram a fazer parte do interior da própria escola, quer nos processos de eleição do diretor, quer durante o exercício do mandato” (2001, p. 65).

É importante destacar que, apesar da centralidade da gestão democrática mirar na eleição dos diretores escolares, é preciso que sejam associados à eleição outros mecanismos como a construção coletiva do PPP e a atuação efetiva dos órgãos colegiados, por meio dos conselhos escolares e grêmios estudantis, que são capazes de promover a democratização das relações escolares e a distribuição de poder (DOURADO 2001; SOUZA, 2007). Portanto, “a democratização da escola torna-se necessária e a eleição de diretores, o primeiro passo para a sua concretização” (SOUZA, 2014, p. 232).

A eleição dos dirigentes escolares pela comunidade escolar traz a legitimidade da autonomia política à gestão escolar, que faz sobressair à força do aspecto pedagógico com a

definição do PPP pelo coletivo e a gestão compartilhada com os órgãos colegiados para construção democrática da escola, como veremos a seguir.

3.3.2 Definição do Projeto Político-Pedagógico

Segundo a LDB, a elaboração e a execução de uma proposta pedagógica é a primeira e principal das atribuições da escola (BRASIL, 1996, Art. 12, I) porque é a partir da definição do PPP, que a escola passa a delinear sua identidade e filosofia, servindo de base de sustentação das mudanças escolares porque são estabelecidos princípios e diretrizes para garantir a busca pela melhoria da qualidade da educação. Assim, o PPP é o mecanismo norteador e institucional das ações que constituem o processo de autonomia na tomada de decisões na escola, da condução democrática e da mediação do aprendizado e distribuição de poder.

Nessa perspectiva, o que pode indicar forte potencialidade democrática do PPP, além da sua presença na escola, é a forma como ele foi construído, o tipo de envolvimento e de participação dos atores escolares, neste processo. Para Souza, é preciso considerar que:

[...] um projeto que teve sua elaboração não apenas centralizada, mas realizada integralmente pela equipe diretiva da escola, ou ainda que apenas seguiu um modelo determinado pela secretaria de educação, será certamente menos democrático do que um PPP que foi elaborado com a efetiva participação dos sujeitos da escola. Isto representa dizer que a forma como o PPP é construída indica o quanto ele potencialmente é capaz de servir de instrumento em favor da gestão democrática na escola (2019, p. 15100).

A análise de Ângelo Souza nos faz refletir que se o PPP é elaborado pelas escolas, somente para cumprimento da demanda do sistema de ensino – em atendimento ao disposto nos Art. 12 e 14 da LDB – é um tipo de encaminhamento que pode reforçar a ideia de que o planejamento é apenas uma formalidade legal, que pode ser executada por técnicos, sem a participação da comunidade escolar. Nesse cenário, o PPP perde a potencialidade pedagógica do planejamento coletivo (SOUZA, 2019) e interrompe o exercício de mediação de poder desse mecanismo democrático institucional, uma vez que não consegue representar as prioridades e os objetivos de cada escola e os problemas que precisam ser superados, por meio da criação de práticas pedagógicas coletivas e da corresponsabilidade de todos os atores da comunidade escolar.

A construção coletiva do PPP se constitui numa oportunidade concreta de sobrepujamento de tratos hierárquicos e autoritários na condução escolar porque significa:

Incluir toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola, e, sobretudo, significa caminhar na direção da superação

da dualidade entre teoria e prática e entre os que elaboram e os que executam as tarefas na escola. A participação de todos na construção do PPP favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 233).

A pesquisa documental revela que a Escola A e B possuem PPP. Sobre a forma como se deu a construção do PPP na Escola A, o próprio documento aponta que foi “[...]um trabalho realizado com a participação dos segmentos da comunidade escolar através das discussões, críticas e sugestões apresentadas” (PPP, Escola A, 2019, p. 6). O documento expressa, ainda, que o PPP construído “estar intimamente articulado com os interesses reais e coletivos da população majoritária.” (*ibid.*, p. 8). No PPP da Escola B, não há registro de como este instrumento foi elaborado. Entretanto, o PGE registra que a “elaboração e revisão anual do PPP será realizada com a participação da comunidade escolar, colocando-o em prática” (Escola B, PGE, 2019, p. 7).

Então, no registro documental, as duas escolas afirmam que a construção do PPP teve participação da comunidade escolar. Esse exercício democrático assinala que:

[...]caminhos e descaminhos, acertos e erros não serão mais da responsabilidade da direção ou da equipe coordenadora, mas do todo que será responsável por recuperar o caráter público e democrático e gratuito da educação estatal, no sentido de atender os interesses da maioria da população (VEIGA, 2003, p. 279).

Sobre o PPP, o INEP revelou através dos Microdados SAEB/2019, a partir do Questionário do Diretor, que 100% das escolas públicas da RME de Juazeiro têm PPP. Os dados provenientes do Questionário do Professor, também informam que 85% dos professores da RME de Juazeiro participaram da elaboração do PPP da sua escola e que 83% dos professores entrevistados afirmaram que o PPP é assunto das reuniões pedagógicas.

Não é possível comparar esse percentual de 85% de professores da RME que participaram da elaboração do PPP da sua escola com o quantitativo de professores da Escola A e B que participaram da elaboração do PPP porque não há registros do quantitativo de professores que participaram da elaboração e/ou a atualização do PPP em toda documentação coletada e analisada. Nos dados do INEP, por escola, não foram disponibilizados os resultados do Questionário do Diretor e do Professor respondidos pelos profissionais das Escolas A e B.

Esse cenário de ausência do registro de participantes da elaboração do PPP e da narrativa de como ocorreu a construção desse mecanismo, em cada uma das escolas pesquisadas, inviabiliza a possibilidade de análise da forma e da condição de participação dos sujeitos escolares, nesse processo.

A definição do PPP com participação efetiva e representativa é que vai favorecer que este instrumento norteador dos rumos da escola se efetive como mecanismo de mediação de poder e de condição democrática, “em favor da emancipação dos sujeitos e da consciência crítica em relação à escola e à realidade que a cerca (SOUZA, 2014, p. 228).

3.3.3 Representatividade nos órgãos colegiados

Órgãos colegiados, como o CE, congregam, geralmente, representantes de pais, estudantes, professores, funcionários e membros da comunidade local, eleitos por seus pares, para se constituírem mecanismos institucionais que criam condições para a instauração de processos mais democráticos dentro da escola.

Sobre a representação, por segmento, dos sujeitos que compõem o CE das escolas públicas municipais juazeirenses, os dados do INEP apontam que:

Quadro 11 Sujeitos participantes do Conselho Escolar na RME de Juazeiro-Ba

SUJEITOS ESCOLARES	MÉDIA
PROFESSORES	4,8
ALUNOS	2,4
PAIS	5,3
FUNCIONÁRIOS	3,5
OUTROS MEMBROS	2,8

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos Microdados SAEB/INEP 2019.

Nesse panorama da composição do CE das escolas de Juazeiro, o segmento de professores e o segmento de pais estão em maior número de representantes de que os demais segmentos. Na escola A, as análises das atas de assembleias para composição do CE, no período de 2009 a 2019 indicam:

Quadro 12 Sujeitos participantes do Conselho Escolar na Escola A

SUJEITOS ESCOLARES	MÉDIA
PROFESSORES	4
ALUNOS	0
PAIS	6
FUNCIONÁRIOS	2
OUTROS MEMBROS	0

Fonte: Elaborada pela autora, a partir dos documentos oficiais da Escola A

A média da composição do CE da Escola A é semelhante ao quadro de composição da RME de Juazeiro, todavia, o PPP da escola, no item INSTÂNCIAS DELIBERATIVAS define que os segmentos que compõem o CE são: “pais, professores e funcionários” (PPP, 2019, p. 20). Por essa razão, não há representação de “estudantes” e “outros membros” no CE da Escola.

No PPP e PGE da Escola B não há indicação de segmentos representados no CE. O Regimento Unificado da RME (JUAZEIRO, 2011) não estabelece ou recomenda que segmentos devem ter representação no CE e nem o quantitativo de representantes por segmento.

Sobre a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996, Art. 14, II), a legislação nacional da educação não trata sobre a indicação de segmentos e/ou quantitativos legais de representantes no CE. A esse respeito, a LDB estabelece que os sistemas de ensino devem definir normas de gestão democrática do ensino público, de acordo com as suas peculiaridades.

Todavia, é de se destacar, ainda nesse contexto, que o número maior ou menor de representantes por segmento no CE não significa, automaticamente, maior presença de representatividade. Há uma diferenciação entre os conceitos de representação e de representatividade, conforme indica Lilian Silva, em seu estudo sobre a representatividade democrática:

Ao falarmos em representatividade política, devemos lembrar que existe uma diferença entre representação política e representatividade; sendo a primeira o poder de agir em nome de alguém, é a prática da representação, e a segunda é o ato de representar numa relação constante entre representante e representado. (2006, p. 34).

O entendimento do conceito da representatividade é fundamental para compreendermos o desenvolvimento e o caráter democrático do órgão colegiado. Nesse sentido, trocando em miúdos, o conceito da representatividade: o sujeito escolar pode ser eleito para ser o representante de um segmento no CE, entretanto, se ele não mantém contato frequente com o segmento que representa, se ele não sabe os interesses de seus pares, legalmente, esse sujeito representa seu segmento, mas o segmento que ele representa, não tem representatividade no CE.

Sobre essa abordagem dos conceitos da representação e da representatividade, Gilmara Bonfim assinala que a participação por representação com representatividade se materializa “no sentido do estabelecimento de vínculos constantes entre representantes e representados” (BONFIM, 2017, p. 57). Nesses termos, se numa escola, o CE é composto por representantes

sem representatividade, mesmo sendo o CE, um mecanismo institucionalizado de participação, fica impossibilitado de promover a distribuição de poder entre os sujeitos escolares, sendo eles, representantes ou representados. Paro, sobre esse cenário, chama atenção para o fato de que:

Um dos principais problemas que impedem que o conselho de escola se transforme num instrumento de democratização das relações no interior da escola é a falta de ligação entre os representantes e representados, especialmente, no que se refere a pais e alunos. (1995, p. 144).

Os representantes de cada segmento participam do processo de tomada de decisão em nome dos que estão sendo representados e, é importante, que os representados conheçam, previamente, as decisões dos seus representantes. Se não há possibilidade de conhecimento prévio da pauta da reunião, os representantes precisam, posteriormente, dar conhecimento aos representados sobre as decisões tomadas em nome do segmento.

Na análise das atas das reuniões do CE da Escola A, observamos que o registro do segmento que o sujeito escolar representa, às vezes, só é realizado na reunião eletiva para composição do CE. Nas atas seguintes, não há qualquer sinalização dos segmentos que estão presentes ou ausentes nas reuniões. Esta ausência do registro da frequência do segmento e/ou posicionamento do representante do segmento nas atas das reuniões do CE, impossibilita a caracterização da participação do segmento na condução da gestão escolar, como exemplificado neste trecho extraído da ata de uma assembleia realizada para composição do CE, em que não houve registro dos nomes dos conselheiros escolhidos e os segmentos representados:

[...]A gestora, inicialmente, deu boas-vindas, aos presentes. Logo, após deu início a escolha dos novos membros do Conselho Escolar da referida escola. Terminada a eleição, a gestora tratou de assuntos do cotidiano escolar: o horário de entrada dos alunos na escola, que vem sendo desrespeitado por alguns, bem como horário de saída, onde alguns responsáveis demoram em vir buscar os filhos [...] (Escola A, 2010, p. 32).

Outra questão que precisa ser refletida para fortalecer a atuação do órgão colegiado na democratização da escola é que a gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos segmentos da comunidade escolar: pais, professores, estudantes e funcionários, na construção, organização e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos, enfim, nos processos decisórios da escola.

É preciso considerar que participar é, acima de tudo, conhecer a realidade e ter condições necessárias para garantia da participação. Se o sujeito escolar não conhece como funciona a escola, encontra limites em sua participação pelo desconhecimento da realidade.

Portanto, a comunidade escolar precisa saber como chegam os recursos, de onde chegam e para que são destinados.

Quando a comunidade não conhece o processo de funcionamento da escola, sua disposição é de mera figuração nas reuniões decisórias, sem condições para opinar, participar da elaboração dos planos de ação e sem condições de avaliar o processo, restringindo-se a execução das ações, quando é solicitada. A gestão da Escola A sinalizou como resolver essa fragilidade no CE:

[..]A gestora escolar e presidente do Conselho iniciou dando as boas-vindas a todos os presentes e agradecendo a participação. Em seguida falou da importância do conselho escolar na escola e deu continuidade com a leitura e discussão do estatuto social do conselho escolar. Discorreu com a apresentação de todos os membros do conselho e suas atribuições, convidou os conselheiros para participarem da formação do Conselho Escolar, ressaltando que é um encontro muito importante pois aborda todo o funcionamento do conselho escolar junto a escola (CE, Escola A, 2018, p. 51).

O sistema de ensino e a escola precisam garantir a formação dos conselheiros. A participação só será efetiva se os sujeitos que compõem a comunidade escolar conhecerem as leis que a regem, as políticas governamentais propostas para a educação, as concepções que norteiam essas políticas e, principalmente, se estiverem comprometidos com a defesa de uma escola democrática.

Portanto, a gestão escolar democrática implica um processo de participação coletiva. Sua efetivação na escola pressupõe a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, a definição do PPP por todos os segmentos da comunidade escolar e a atuação permanente de órgãos colegiados, com representatividade. Esses mecanismos foram constituídos para garantir a presença das vozes dos sujeitos escolares, para mediar a distribuição de poder no interior da escola pública.

Enfim, a gestão escolar democrática é a expressão de um aprendizado de participação pautado pela convivência, pelo respeito às diferenças, pelo consenso, em prol de uma educação pública emancipadora.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou realizar um estudo sobre a política de gestão escolar democrática, a fim de gerar entendimento de como são mediados os processos de participação dos profissionais da educação, dos estudantes, dos pais e da comunidade local no interior da escola pública, no processo de partilhamento ou distribuição de poder. Nessa perspectiva, a questão de pesquisa perquiriu como os elementos determinantes da política da gestão escolar democrática, a saber: a eleição, a participação na decisão e a colegialidade, conforme anunciado por Licínio Lima (2014), foram mediados nas escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro- BA, no período de 2009 a 2019, da legislação à distribuição de poder.

Para tanto, foi proposto como objetivo geral desta pesquisa: compreender como a política de gestão escolar democrática é mediada, da legislação à distribuição de poder, nas escolas públicas municipais juazeirenses. Para dar conta desta diligência, três objetivos específicos foram elencados, sendo o primeiro: identificar a presença e/ou ausência dos elementos determinantes da gestão escolar democrática na legislação nacional e nos marcos legais vigentes da RME de Juazeiro, evidenciando os avanços e as lacunas; o segundo objetivo buscou analisar os modelos de gestão e as formas de organização dos órgãos colegiados constituídos nas escolas; e, por fim, o terceiro objetivo propôs caracterizar os mecanismos de participação e de mediação do exercício de distribuição de poder no ambiente escolar.

Para dar conta dos objetivos apresentados, este estudo, de abordagem metodológica qualitativa, elegeu como procedimento metodológico: a pesquisa documental. As contribuições teórico-metodológicas da Teoria Crítica baseadas nas reflexões de Henry Giroux (1986) e de Joe Kincheloe e Peter McLaren (2006) guiaram a análise documental que adotou a mediação como categoria de análise metodológica do real, a partir dos estudos de Jamil Cury (2000).

A caminhada desta pesquisa foi desvelada nesta dissertação que foi estruturada em 3 (três) capítulos: o primeiro capítulo, intitulado “A Gestão Escolar Democrática” discorreu sobre os fundamentos teóricos da gestão escolar democrática que, alicerçados nos estudos de Licínio Lima (2018; 2014; 2001; 2000; 1999), Vitor Paro (2016; 2015; 2014; 2012; 2003; 2001;1995) e Ângelo Souza (2019; 2018; 2014: 2010; 2009a; 2009b; 2006; 2005), permitiram o estabelecimento de uma forte associação conceitual entre gestão escolar democrática e a eleição, participação na decisão e a colegialidade e estes, foram considerados como elementos determinantes da gestão escolar democrática. Nessa direção, a partir do movimento teórico

comprobatório dessa associação conceitual, definimos que gestão escolar democrática é aquela na qual se prioriza a participação do coletivo em todas as ações e tomadas de decisões no âmbito da escola, na prática da distribuição do poder, no processo de partilhamento de responsabilidades.

Este capítulo tratou, também, das dificuldades enfrentadas para a efetiva consolidação da democratização escolar como a influência dos princípios da NGP na escola pública e as descontinuidades das políticas educacionais brasileiras que se constituem como obstáculos para a construção da escola democrática, conscientizadora e emancipatória, a partir dos estudos de Aires (2018) Lima (2011) Lima; Gandim (2012) Oliveira (2015) Pereira (2016); Pereira; Silva (2018a) Pereira; Albuquerque (2018b) Peroni; Flores (2014) e Saviani (2017; 2018). Os aportes teóricos afirmaram que, a partir da década de 1990, foram observados entrelaçamentos dos princípios da NGP com as políticas públicas educacionais brasileiras que resultaram na adoção de um novo modelo de educação em que as avaliações ampararam a inserção da lógica gerencialista dentro dos sistemas educacionais, através da incorporação de indicadores mercadológicos de concepção de qualidade e do repasse da responsabilidade da criação e execução das políticas educacionais para setores não-estatais como mecanismo de garantia da “eficiência” da escola pública. Nesse movimento de correlação de forças, as políticas públicas educacionais não têm sido capazes de romper o grande fosso entre intencionalidades e concretudes que terminam por dificultar a efetivação da qualidade educacional.

O segundo capítulo, intitulado: “A Legislação da Gestão Escolar Democrática na cidade de Juazeiro-Ba”, conforme primeiro objetivo específico proposto, analisou a legislação da gestão escolar democrática da RME de Juazeiro-Ba. Os achados dessa análise apontaram que: a Lei Orgânica do Município de Juazeiro determinou que os gestores escolares e vice-gestores fossem escolhidos, doravante, através de eleição direta (JUAZEIRO, 1990, Art. 9º). Entretanto, nenhuma diligência municipal foi empreendida para atendimento ao disposto na LOM, no sentido de modificar a forma de provimento do cargo de dirigente escolar, que continuou sendo preenchida por indicação política de vereadores e de Prefeitos, conforme interesses pessoais e/ou partidários, até o ano de 2009.

Ainda no contexto de análise dos marcos legais vigentes, a pesquisa identificou no Estatuto do Magistério Público do Município de Juazeiro – promulgado em 2008 e revisado em 2013 – a presença dos três elementos determinantes da gestão escolar democrática – eleição, participação na decisão e colegialidade – como princípios basilares do sistema público de ensino de Juazeiro (JUAZEIRO, 2013, Art. 48), tornando-se, assim, a legislação

vigente mais relevante da política de gestão escolar democrática da RME de Juazeiro. Nessa perspectiva, o Estatuto do Magistério, hierarquicamente, é o texto jurídico orientador das legislações educacionais subsequentes.

No entanto, ficou evidenciado, também, que as leis da política de gestão escolar democrática elaboradas, posteriormente, desconsideraram a orientação do Estatuto do Magistério que determinou a eleição direta como forma de provimento para os cargos de gestor escolar e vice-gestor e reproduziram o mesmo modelo e encaminhamentos dos princípios da NGP presentes na legislação baiana e nacional, com a escolha de dirigentes escolares associados a “critérios técnicos de mérito e desempenho”(BRASIL, 2014, Meta 19). Na legislação que normatiza o processo de escolha dos dirigentes escolares – a lei nº 2084/2009 e suas alterações, as leis municipais de nº 2.388/2013 e de nº 2.713/2017 – foram incluídas duas etapas como critérios condicionantes para candidatura aos cargos de gestor escolar, vice-gestor e coordenador pedagógico no processo eletivo: a certificação e a avaliação psicológica, ambas de caráter eliminatório (JUAZEIRO, 2017, Art. 2º). A certificação é um elemento estruturante da materialização da perspectiva gerencialista na gestão escolar e, principalmente, é uma condução contraditória nas entranhas da política da gestão escolar democrática por representar concepções de natureza político-ideológica completamente distintas., uma de matriz democrática e outra vinculada a modelos de viés gerencial (PERONI; FLORES, 2014). Da mesma forma, a avaliação psicológica dos perfis dos candidatos aos cargos de dirigentes escolares da RME de Juazeiro – semelhantes aos testes aplicados na seleção de funcionários da iniciativa privada – interessam ao gerencialismo e pode ser um mecanismo para “garantir” que os dirigentes escolares apresentem características psicológicas ou comportamentais adequadas às exigências e demandas das atividades administrativas e pedagógicas orientadas pelas perspectivas gerenciais.

Destarte, a orientação contida na lei para elaboração da Proposta de Gestão Escolar que será analisada pela comunidade escolar no período de campanha, aponta mais um viés gerencialista, para além da certificação. Os candidatos aos cargos de gestor escolar, vice-gestor e coordenador pedagógico precisam dizer como vão incorporar os indicadores das avaliações internas e externas na condução da práxis educativa. Essa exigência se articula com a lógica das políticas de avaliação por resultados, centralizadas na responsabilização dos sujeitos escolares (JUAZEIRO, 2009, Art. 11).

Numa análise geral da Lei Municipal nº 2.084/2019 e suas alterações posteriores, ficou demonstrado que a legislação da política de gestão escolar democrática da RME de Juazeiro

apresenta lacunas, visto que as normativas em questão, tratam, apenas, do processo de certificação e de eleição para escolha dos dirigentes escolares. As leis que representam a política de gestão escolar democrática na RME de Juazeiro são omissas quanto à participação da comunidade escolar nos processos decisórios, após o período eletivo. Nos textos das leis, fica explícito que o papel da comunidade escolar e do conselho escolar está restrito ao de “eleitores votantes” (JUAZEIRO, 2009, Art. 12) e a participação como membros da comissão eleitoral escolar (JUAZEIRO, 2009, Art. 17). Portanto, a legislação da gestão democrática das escolas públicas de Juazeiro-Ba garantiu, na letra da lei, o poder de escolha dos dirigentes escolares nas 134 unidades escolares às comunidades escolares de cada bairro/distrito do município, mas silencia-se no tocante ao poder de participação e de decisão dessas comunidades, na prática da gestão escolar. É evidente que a normatização da política de gestão democrática não garante a efetividade dos elementos determinantes da gestão democrática no chão da escola, mas, é imprescindível o estabelecimento legal de ações permanentes de fortalecimento das instâncias que norteiam e asseguram a política de gestão democrática nas escolas públicas.

Isso posto, o que se conclui é que a LOM e o Estatuto do Magistério são os pilares constitutivos da política de gestão escolar democrática da RME de Juazeiro, são as legislações que devem alicerçar as leis subsequentes porque apontam caminhos para construção da escola democrática. No entanto, fica evidente que a partir da promulgação da LOM, em 1990, há uma lentidão para dar prosseguimento aos ritos democráticos para concretização dessa política no interior da escola, que resultou numa espera de 28 anos, até que o Estatuto do Magistério e sua posterior revisão, reafirmasse a eleição como o mecanismo mais democrático para escolha de gestores escolares. Entretanto, esses pilares da política de gestão escolar democrática foram desconsiderados pelos fazedores das leis que normatizaram o processo de escolha dos dirigentes escolares e plantaram as ervas daninhas da NGP no campo fértil da RME de Juazeiro que estava preparado para receber as sementes da democracia.

O terceiro capítulo, intitulado “A Política da Gestão Escolar Democrática nas Escolas Públicas Municipais de Juazeiro-Ba: Da Legislação à Distribuição de Poder” apresentou os resultados da investigação efetivada nos documentos oficiais das 02 (duas) escolas selecionadas como campo empírico, por meio da análise das modelos de gestão escolar, das formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos e da caracterização dos mecanismos de participação e de mediação do exercício de poder – em conformidade com o segundo e o terceiro objetivos específicos – associados aos dados da RME de Juazeiro, divulgados pelo INEP (2020), apontaram que nos anos de 2010, 2013 e

2017, respectivamente, foram realizadas eleições para escolha dos dirigentes escolares na RME de Juazeiro-Ba. Nesta década de implementação da política de gestão escolar democrática, o ritual de escolha pela comunidade escolar ocorreu de forma ininterrupta e seguiu as regras eleitorais estabelecidas pela legislação vigente para escolha de gestores escolares, vice-gestores e coordenadores pedagógicos, estes incluídos na última edição.

Na caminhada pelo campo empírico foi possível observar modelos praticados de gestão com intenções de subalternização e silenciamento dos sujeitos escolares fundamentados na hierarquização das relações e modelos praticados de gestão em que o poder emerge da coletividade, que mobiliza os sujeitos escolares à construção de uma escola democrática que exerce a emancipação humana.

A pesquisa indicou que o funcionamento dos CE com representação dos sujeitos da comunidade escolar está presente em 93% das escolas públicas da RME de Juazeiro (INEP/SAEB 2019), embora muito longe das expectativas da representatividade, da descentralização e de autonomia escolar. As análises documentais revelaram que a questão da efetiva participação dos sujeitos escolares na discussão e decisão nos órgãos colegiados, ainda é muito precária, uma vez que os sujeitos escolares são convidados para participar de atos de publicização das decisões da gestão escolar, sem espaço para considerações ou intervenções. Nesse contexto, há uma predominância de participações decorativas de representantes de pais, funcionários no CE e, conseqüentemente, na condução da escola.

A existência do PPP em todas as escolas da RME de Juazeiro e sua elaboração, com maior participação docente, é um elemento que dialoga com a legislação educacional nacional, exigência mencionada no Art. 14 da LDB. O PPP é o documento norteador dos ideais e práticas da escola e, por isso, se constitui na identidade da escola porque expressa o modelo de educação praticado nos quatro cantos do espaço escolar, entretanto, os PPP das escolas pesquisadas emudecem na contextualização de saberes e práticas pedagógicas de acordo com as circunstâncias territoriais, no planejamento de práxis formativas que resultem no aprendizado de formas de atuação nas comunidades urbanas e rurais para encaminhamentos de proposições e intervenções de interesses coletivos.

A literatura da gestão escolar democrática enfatiza que tanto o CE quanto o PPP, são mecanismos de mediação do exercício de distribuição de poder nas escolas por oportunizarem a participação efetiva e a condição democrática na escola. Nessa direção, para avaliar as condições de democratização na escola pública é preciso analisar os mecanismos institucionais de ação coletiva no interior da escola. A constatação é que esses mecanismos

institucionais aparentam ser mais formais que de colaboração efetiva e podem indicar que a forma como o poder de decidir é distribuído no interior da escola, ainda é desigual.

De todo, embora o governo do PC do B, tenha efetivado avanços e conquistas nas políticas educacionais e sociais no município de Juazeiro-Ba, em semelhança aos governos do PT na Bahia e de Lula e Dilma na condução do Brasil, rendeu-se à lógica do gerencialismo, das concepções e determinações da NGP, fortemente respaldadas pelos interesses mercantis de padronização do ensino, com vistas à avaliação por resultados, de controle gerencial sobre a gestão da escola.

Evidentemente, não cabe às intenções deste estudo, realizar qualquer tipo de julgamento final sobre a política de gestão escolar democrática das escolas públicas municipais da cidade de Juazeiro-Ba. É possível que os achados desta pesquisa não permitam generalizações porque foi circunscrita à RME de Juazeiro-Bahia, no entanto, este estudo, ao procurar entender as intencionalidades presentes nos marcos legais da gestão escolar democrática juazeirense e no arcabouço documental das escolas investigadas, apresenta indicações que podem ser consideradas em outras análises.

A aproximação efetiva da realidade amplia as possibilidades de conhecimento das condições de democratização da escola pública brasileira. Sendo assim, a realização de estudos empíricos, ao longo dos próximos anos, sobre a política de gestão democrática das escolas públicas municipais de Juazeiro-Ba, se revela indispensável a uma compreensão aprofundada das políticas e das práticas da gestão das escolas, uma vez que a coleta de dados ficou restrita à análise dos documentos oficiais das escolas.

A realização de entrevistas com os sujeitos escolares dos campos empíricos pesquisados foi inviabilizada por causa da pandemia de Covid 19 – doença infecciosa causada pelo vírus SARS-CoV-2 – que nos anos de 2020 e 2021 atingiu 281 milhões de pessoas e causou 5, 4 milhões de óbitos em todo o mundo, segundo dados oficiais da Organização Mundial da Saúde (2022), que para reduzir o avanço da pandemia de Covid-19, recomendou a implementação de medidas de isolamento social.

A pesquisa documental, também, enfrentou intercorrências com as ausências de documentos essenciais à investigação do objeto desta pesquisa e estas lacunas documentais dificultaram a análise dos modelos de gestão, das formas de organização e funcionamento dos órgãos colegiados constituídos nas escolas pesquisadas, bem como da caracterização dos mecanismos de participação e de mediação do exercício de distribuição de poder.

A política da gestão escolar democrática exige que a condução da escola seja lastreada de transparência nas suas ações políticas e nos seus atos administrativos e pedagógicos. Nesse

sentido, a ausência de registros da condução escolar e a inviabilização de análise dos documentos oficiais da escola implicaram na falta de transparência, que é um princípio basilar da ideia de democracia.

Convém também registrar que, com o advento das eleições municipais no ano de 2020, findou o ciclo de 12 (doze) anos da condução municipal pelo PC do B e a cidade de Juazeiro, doravante, passou a ser comandada pelo governo do PSDB que, até a data em curso, não iniciou as tratativas para realização do 4º processo de escolha dos dirigentes escolares. O mandato de 4 (quatro) anos dos gestores, vice-gestores e coordenadores pedagógicos eleitos em 2017, encerraram no último dia do ano de 2021.

Portanto, embora a gestão escolar democrática seja garantida, legalmente, a sua transposição da ideia para concretude, ainda tem um longo caminho a percorrer. A cultura democrática está longe de ser uma realidade consolidada e necessita do trabalho diligente de todos os sujeitos escolares nessa dura empreitada, não só para atender à legislação, mas, principalmente porque ela é necessária para o aprendizado da emancipação humana.

Creemos que ainda estamos andando a passos lentos no que tange o entendimento do que seja, realmente, a construção de uma gestão escolar democrática, que não se trata de uma “encenação participativa”, demagógica, de fachada, consentida pelos que detêm de fato o poder nas escolas. Nesse momento, ainda reverbera o anúncio de Paulo Freire de que “a superação da inexperiência democrática por uma nova experiência: a da participação, está à espera” (FREIRE, 2007, p. 91).

Estamos ainda à espera. Há grandes desacertos e desafios na recente redemocratização brasileira e esses desafios e contrassensos se fazem presentes na gestão escolar, que no nosso olhar, também está à espera, assim como nós, que vivemos na expectativa de experimentar uma educação pública, popular, gratuita e emancipadora.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T. *Educação e Produtividade: a Reforma do Ensino Paulista e a Desobrigação do Estado*. São Paulo: Xamã, 2006

ADRIÃO T. A; CAMARGO, B. R. *Gestão Democrática na Constituição Federal de 1988*. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. *Gestão, financiamento e Direito à Educação*, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

AIRES, C. J. *Programas governamentais - Contradições no Processo de Implementação da Gestão Democrática e o Impacto no Trabalho do Diretor de Escola*. In: PEREIRA R. S.; SILVA, M. A. *Gestão Escolar e o Trabalho do Diretor*. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2018.

ALMEIDA, R. R. *Migrações internas*. Brasil Escola. 2018. Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/geografia/migracoes-internas.htm>. Acesso em 18 de novembro 2021.

ALVES, A.G. R. *A Gestão da Educação na Política Educacional do Estado de Mato Grosso do Sul: Análise da Proposta de “Educação para o Sucesso” (2007-2013)*. In: REUNIÃO NACIONAL DA ANPED. 37., 2015. Anais [...]. UFSC – Florianópolis, 2015.

ANDRADE, M.O. *A Construção do Grêmio Estudantil na Gestão Democrática*. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Pernambuco, Campus Mata Norte, 2019.

BAHIA. Decreto nº 16.385, de 26 de outubro de 2015. *Dispõe Sobre os Critérios e Procedimentos do Processo Seletivo Interno para o Preenchimento dos Cargos de Diretor e Vice-Diretor das Unidades Escolares Estaduais*. Diário Oficial do Estado, 27 out. 2015.

_____. Lei nº 8.261, de 29 de maio de 2002. *Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público do Ensino Fundamental e Médio do Estado da Bahia*. Diário Oficial do Estado, 30 mai.2002.

_____. Resolução do CEE n.º 127 de 1997 e alterações posteriores: Resoluções nº 08/2000 e nº 14/2019. *Estabelece normas sobre classificação, reclassificação e regularização da vida escolar de estudantes da Educação Básica nas suas diferentes modalidades, com fundamento nos Artigos 23 e 24 da Lei 9394/96, no Sistema de Ensino do Estado da Bahia*. Disponível em: http://www.nepp-dh.ufrj.br/ole/textos/ba_resolucao_127%20de%201997.pdf. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

BARBOSA, J. C. *Abordagens Teóricas e Metodológicas na Educação Matemática: aproximações e distanciamentos*. In: Andréia Maria Pereira de Oliveira, Maria Isabel Ramalho Ortigão. (Org.). *Abordagens teóricas e metodológicas nas pesquisas em educação matemática*. 1ed.Brasília: Sociedade Brasileira de Educação Matemática, v. 13, p. 17-57, 2018.

BOMFIM, G. S. B. *Plano de Ações Articuladas (PAR) no Município de Amélia Rodrigues – BA: Da Representação Da Sociedade Civil à Participação*. 2017, 161 fl. Dissertação

(Mestrado em Educação). Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Feira de Santana – BA, 2017

BRASIL. *Constituição Federal*. São Paulo: Lex, 1988.

_____. Dispõe sobre os critérios de repasse e execução do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em cumprimento ao disposto na Lei 11.947, de 16 de junho de 2009. Disponível em <http://www.fnde.gov.br/acessibilidade/item/4386-resoluçãocdfndenº-10-de-18-de-abril-de-2013>. Acesso em 04 de novembro de 2021.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2020*. – Brasília, DF: Inep, 2020.

_____. Lei nº 7.398, de 04 de novembro de 1985. *Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus*.

_____. Lei nº 9.394, *Lei de Diretrizes e Bases da Educação*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. *Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6253.htm. Acesso em: 18 maio de 2020.

_____. Lei nº 13.005, de 26 de junho de 2014, *Plano Nacional de Educação*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 29 jan. 2019.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Súmula Vinculante nº 13*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=122>. Acesso em: 23 de maio de 2020.

CURY, C. R. J. *A Educação e a Nova Ordem Constitucional*. ANDE, nº 14, São Paulo, 1989.

_____. *A Gestão Democrática na Escola e o Direito à Educação*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v.23, n.3, set./dez. 2007.

_____. *Escola e Contradição: Elementos Metodológicos para uma Teoria Crítica do Fenômeno Educativo*. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Gestão Democrática dos Sistemas Públicos de Ensino*. In: OLIVEIRA, M.A.M. *Gestão Educacional: Novos Olhares, Novas Abordagens*. Petrópolis: Vozes, 2005.

_____. *Laicidade, Direitos Humanos e Democracia*. Revista Contemporânea de Educação, vol. 8, n. 16, agosto/dezembro de 2013.

_____. *O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática*. In: OLIVEIRA, D. A. *Gestão democrática da educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

DOURADO, L. F. *A Escolha de Dirigentes Escolares: Políticas e Gestão da Educação no Brasil*. In: FERREIRA, N. (org.). *Gestão Democrática da Educação: Atuais Tendências, Novos Desafios*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000.

_____. *Democratização da Escola: Eleições de Diretores, Um Caminho*. Dissertação (mestrado em educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 1990.

_____. *Gestão da Educação Escolar*. Brasília: Universidade de Brasília, Centro de Educação a Distância, 2006.

_____. *Políticas e Gestão da Educação Básica no Brasil: Limites e Perspectivas Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 921-946, out. 2007. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>. Acesso em: 23 de maio de 2020.

DRABACH, N.; SOUZA, Â.R. *Leituras Sobre A Gestão Democrática e o Gerencialismo na/da Educação no Brasil*. Revista Pedagógica, Chapecó, v.16, n.33, p. 221- 248, jul.-dez. 2014.

ESCOLA A. *Atas*. Reunião Administrativa. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2009.

_____. *Atas*. Assembleias. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2010.

_____. *Atas*. Reunião Administrativa e Pedagógica. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2011.

_____. *Atas*. Conselho Escolar. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2015.

_____. *Atas*. Reunião Administrativa. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2018a.

_____. *Atas*. Assembleia. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2018b.

_____. *Atas*. Reunião Pedagógica. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2019.

_____. *Plano de Gestão Escolar*. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2019.

_____. *Projeto Político-Pedagógico*. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2019.

ESCOLA B. *Plano de Gestão Escolar*. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2019.

_____. *Projeto Político-Pedagógico*. Juazeiro, BA: Secretaria Municipal de Educação, 2019.

EDITORIAL. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 36, nº. 132, p. 589-596, jul.-set., 2015.

ESTEBAN, M.P.S. *Pesquisa Qualitativa em Educação: Fundamentos e Tradições*. São Paulo: AMGH editora Ltda., 2010.

EVANGELISTA, O.; SHIROMA E. O. *Subsídios Teórico-Metodológicos para o Trabalho com Documentos de Política Educacional: Contribuições do Marxismo*. In: *Trabalho e Educação: Interloquções Marxistas*/Georgia Cêa, Sonia Maria Rummert, Leonardo Gonçalves (Orgs.). Rio Grande: Ed. da FURG, 2019.

FREIRE, P. *A Educação na Cidade*. São Paulo: Editora Cortez, 1991.

_____. *Educação como Prática da Liberdade*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

_____. *Pedagogia da Autonomia. Saberes Necessários à Prática Educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_____. *Professora Sim, Tia Não: Cartas a Quem Ousa Ensinar*. Olho D'água. 6. ed., 1995

FREITAS, L. C. *A Reforma Empresarial da Educação: Nova Direita, Velhas Ideias*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

GALVÃO, V. B.; SILVA, A.B.; SILVA, W. R. *O desenvolvimento de competências gerenciais nas escolas públicas estaduais*. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 38, n. 1, p.131-147, 2012.

GIROUX, Henry. *Teoria Crítica e Resistência em Educação*. Petrópolis: Vozes, 1986.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba/juazeiro.html>. Acesso em: 31 de março de 2021.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados>. Acesso em: 21 de março de 2021.

_____. Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educacional 2020. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/informacao-da-publicacao/>- Acesso em: 29 de setembro de 2021.

JUAZEIRO. Decreto Municipal nº 321/2016, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o Regulamento do Programa para a Autonomia Financeira da Escola – PROAFE. Publicado em: 29 de junho de 2016.

_____. Lei Municipal n.º 1.973/2008, de 04 de abril de 2008. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Juazeiro. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 04 de abril de 2008.

_____. Lei Municipal nº 2.084, de 11 de dezembro de 2009. Regulamenta o Processo de Escolha dos dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 11 de dezembro de 2009.

_____. Lei Municipal nº 2.126, de 19 de julho de 2010. Aprova o Plano Municipal de Educação no âmbito do município de Juazeiro. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 19 de julho de 2010.

_____. Lei Municipal nº 2.379, de 15 de agosto de 2013. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de Juazeiro. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 15 de agosto de 2013.

_____. Lei Municipal nº 2.388, de 05 de setembro de 2013. Regulamenta o Processo de Escolha dos dirigentes escolares da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 05 de setembro de 2013.

_____. Lei Municipal nº 2.541, de 11 de junho de 2015. Estabelece o Plano Municipal de Educação – PME, para vigor de 2015 a 2025. Diário Oficial do Município, Poder Executivo. Juazeiro-BA, 2015.

_____. Lei Municipal nº 2.713, de 11 de outubro de 2017. Regulamenta o Processo de Certificação e eleição dos Gestores, Vice Gestores e Coordenadores Pedagógicos da Rede Municipal de Ensino de Juazeiro-Ba. Disponível em <http://doem.org.br/ba/juazeiro?dt=2017-10-11>. Acesso em: 30 de agosto de 2018.

_____. Lei Orgânica do Município de Juazeiro-Bahia. Diário Oficial do Estado, 30 de março de 1990.

_____. Lei Orgânica do Município de Juazeiro-Bahia. Diário Oficial do Estado, 14 de novembro de 2012.

_____. Regimento Escolar Unificado para as escolas da Rede Municipal de Educação do Município de Juazeiro-Bahia. Diário Oficial do Município. 24 de janeiro de 2011.

KINCHELOE, J. L.; McLAREN, P. *Repensando a Teoria Crítica e a Pesquisa Qualitativa*. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (Orgs.) *O Planejamento da Pesquisa Qualitativa: Teorias e Abordagens*. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, p. 281-314, 2006.

LIMA, I. G.; GANDIM, A. *Gerencialismo e Dispersão de Poder na Relação Estado-Educação: as Traduções e os Híbridos do Caso Brasileiro*. RBPAAE - v. 33, n. 3, p. 729 - 749, set./dez. 2017.

LIMA, L. C. *A Escola como Organização Educativa: Uma Abordagem Sociológica*. São Paulo: Cortez, 2001.

_____. *A Gestão Democrática das Escolas: do Autogoverno à Ascensão de Uma Pós-Democracia Gestonária?* Educ. Soc., Campinas, v. 35, nº. 129, p. 1067-1083, out./dez., 2014.

_____. *Construindo Modelos de Gestão Escolar*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional, 1999, 18p.

_____. *Elementos da Hiperburocratização da Administração Educacional*. In: Trabalho e Educação no século XXI: Experiências Internacionais / Carlos Lucena e João dos Reis, (Organizadores); Adriana Cristina Omena... [et al.]. - São Paulo: Xamã, 2012.

_____. *Máquinas de Administrar a Educação: Dominação Digital e Burocracia Aumentada*. Educ. Soc., Campinas, v. 42, e249276, 2021.

_____. *Organização Escolar e Democracia Radical* - Paulo Freire e a governação democrática da escola pública. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000.

_____. *O Paradigma da Educação Contábil: Políticas Educativas e Perspectivas Gerencialistas no Ensino Superior em Portugal*. Revista Brasileira de Educação. Trabalho apresentado na XIX Reunião Anual da ANPEd, Caxambu, setembro de 1996.

_____. *Por que é Tão Difícil Democratizar a Gestão da Escola Pública?* Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

LIMA, P. G. *Condicionantes Sócio-Históricas da Gestão Participativa e Democrática da Escola e o Projeto Político-Pedagógico*. In: XXV Simpósio Brasileiro e II Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação - Jubileu de Ouro da ANPAE (1961-2011), 2011, São Paulo - SP. Políticas Públicas e Gestão da Educação: Construção Histórica, Debates Contemporâneos e Novas Perspectivas. São Paulo - SP: Cadernos da ANPAE (CD-ROM), 2011. v. N.11. p. 01-13.

_____. *Gestão Escolar: um Olhar Sobre o seu Referencial Teórico*. REGAE: Revista de Gestão e Avaliação Educacional, v. 2, p. 65-72, 2013.

MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.M. *Técnicas de Pesquisa*. Editora Atlas, 1996.

MARTINS JÚNIOR, W. P. *Transparência Administrativa: Publicidade, Motivação e Participação Popular*. 2. Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARTINS, R. B. *Educação para a Cidadania: O Projeto Político Pedagógico como Elemento Articulador*. In: VEIGA, I. P. A. (org). *Escola: Espaço do Projeto Político-Pedagógico*. 11ª ed. Campinas, SP. Papirus editora, 2007.

MEC/INEP. Microdados SAEB/Prova Brasil 2017 e 2019. Disponível em <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/microdados/saeb>. Acesso em: 18 de outubro de 2021.

MEDEIROS, I.L.P.; LUCE, M.B. *Gestão Democrática na e da Educação: Concepções e Vivências*. In: LUCE, Maria Beatriz; MEDEIROS, Isabel Letícia Pedrosa de (Org.). *Gestão Escolar Democrática: Concepções e Vivências*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.

MELO, M.T.L. *Gestão educacional: os desafios do cotidiano escolar*. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos*. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

MENDONÇA, E.F. *A Eleição de Diretores do Ensino Público no DF: Avanço ou Manipulação?* Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v.5, n° 2, p. 49-62, jul./dez, 1987.

_____. *Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil*. Educ. Soc., Campinas, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0101-> . Acesso em: 20 outubro de 2019.

MINAYO, M. C. S. *Pesquisa Social. Teoria, Método e Criatividade*. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

NEWMAN, J; CLARKE, J. Gerencialismo. Educ. Real., Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade.

NÚÑEZ H.C. *La Revolución Ética*. 2. ed. Guadalajara: Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, 1999.

OLIVEIRA, D. A. *Gestão Democrática na Educação*. Petrópolis: Vozes, 1997.

_____. *Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: Contradições Entre a Busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação*. Educ. Soc. Campinas, v. 36, n°. 132, p. 625 - 646, jul.-set, 2015.

OLIVEIRA, R.P. *A Organização do Trabalho como Fundamento da Administração Escolar: uma Contribuição ao Debate Sobre a Gestão Democrática da Escola*. Séries Ideias, São Paulo: n° 16, p. 114-124, 1993.

OMS. Organização Mundial da Saúde. *Folha Informativa sobre Covid 19*. Disponível em: <https://www.paho.org/pt/covid19>. Acesso em 20 de janeiro de 2022.

PARO, V.H. *Administração Escolar: Introdução Crítica*. 16ª ed. rev. e amp. São Paulo: Cortez: 2010.

_____. *Diretor Escolar: Educador ou Gerente?* São Paulo: Cortez, 2015.

_____. *Educação Como Exercício do Poder: Crítica ao Senso Comum em Educação*. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. *Eleição de Diretores: A Escola Pública Experimenta a Democracia*. 2ª ed. revista. São Paulo: Xamã, 2003.

_____. *Escritos Sobre Educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

_____. *Gestão Democrática da Escola Pública*. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2016.

_____. *Por Dentro da Escola Pública*. São Paulo: Xamã, 1995.

- PEREIRA, R. S. *A Política de Competências e Habilidades na Educação Básica Pública: Relações Entre Brasil e OCDE*. 2016. 284 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.
- PEREIRA, R. S.; ALBUQUERQUE, L.C.R. *Nova Gestão Pública e Concepção dos Diretores Escolares do Ensino Médio Regular do Distrito Federal*. In: *Gestão Escolar e o Trabalho do Diretor*/ Maria Abadia da Silva e Rodrigo Pereira da Silva. 1ª ed. Curitiba: Appris, 2018b.
- PEREIRA R. S.; SILVA, M. A. *Políticas Educacionais e Concepção de Gestão: O Que Dizem os Diretores de Escolas de Ensino Médio do DF*. EDUCAR EM REVISTA, v. 34, p. 137-160, 2018a.
- PERONI, V. M.V. *A Democratização da Educação em Tempos de Parcerias Entre o Público e o Privado*. Revista de Educação Pública. Cuiabá, v. 19, p. 215 – 227, 2010.
- PERONI, V. M. V; FLORES, M.L.R. *Sistema Nacional, Plano Nacional e Gestão Democrática da Educação no Brasil: Articulações e Tensões*. Educação (Porto Alegre, impresso), v. 37, n. 2, p. 180-189, maio-ago. 2014.
- PERONI, V. M. V.; ROSSI; A.J. (org.). *Políticas Educacionais em Tempos de Redefinições no Papel do Estado: Implicações para Democratização da Educação*. Porto Alegre: Programa de Pós-graduação em Educação da UFPEL 2011.
- RANGEL, M.; R. B. C. *Da Educação Rural à Educação do Campo: Revisão Crítica*. Revista da FAEEBA – Educação e Contemporaneidade, Salvador, v. 20, n. 36, p. 205-214, jul./dez. 2011
- SANTOS, L. M. *O Provimento ao Cargo de Direção Escolar e Suas Implicações nos Processos de Gestão Democrática da Escola Pública*. Dissertação (mestrado em educação). Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, 2018.
- SANTOS, S. N. *As Relações de Poder nas Instituições Escolares da Cidade de Juazeiro/Bahia: um Estudo de Caso*. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade Federal de Pernambuco, 2004. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/handle/123456789/9918>. Acesso em: 19 de junho de 2020.
- SAVIANI, D. *Para Além da Curvatura da Vara*. Revista da Andes, n.3. São Paulo. 1998.
- _____. *Sistema de Educação e Plano Nacional de Educação: Significado, Controvérsias e Perspectivas*. 2ª ed. Campinas: Autores associados, 2017.
- SCAFF, E. A. S.; PINTO, I.R.R. *O Supremo Tribunal Federal e a Garantia do Direito à Educação*. Revista Brasileira de Educação v. 21 n. 65 abr.-jun. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S1413-24782016216523>. Acesso 14 de junho de 2021.
- SHIROMA, E. O.; EVANGELISTA, O. *Formação humana ou produção de resultados? Trabalho docente na encruzilhada*. Revista Contemporânea de Educação, vol.10, n.20, julho/dezembro, 2015.

_____. *Subsídios Teórico-Metodológicos Para o Trabalho com Documentos de Política Educacional: Contribuições do Marxismo* IN: Trabalho e Educação: Interloquções Marxistas / Georgia Cêa, Sonia Maria Rummert, Leonardo Gonçalves (Orgs.). — Rio Grande: Ed. Da FURG, 2019.

SILVA, L. L. *Conselhos Gestores De Políticas Públicas e a Representatividade Democrática: Um Estudo de Caso dos Conselhos de Saúde de Itajaí/SC e Blumenau/SC*. 2006, 161 fl. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Departamento de Ciências Sociais, Universidade Federal do Paraná, Curitiba - PR, 2006.

SILVA, N. G. *O Diretor de Escola e a Gestão Democrática: a Influência dos Meios de Acesso ao Cargo de Dirigente Escolar*. Edubase (UNICAMP), v. X, p. 156-165, 2007.

SOUZA, A. R. *A Escola por Dentro e por Fora: A Cultura da Escola e a Descentralização Financeira*. Revista Iberoamericana de Educación (ISSN: 1681-5653), 2001.

_____. *As Condições de Democratização da Gestão da Escola Pública Brasileira*. Ensaio: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.27, n.103, p. 271-290, abr./jun. 2019.

_____. *Conselho de escola: funções, problemas e perspectivas na gestão escolar democrática*. Perspectiva, Florianópolis, v. 27, n.1, 273-294, jan./jun., 2009^a

_____. *Diretor Escolar*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Adriana Cancelli; VIEIRA, Lívia Fraga. *Dicionário: Trabalho, Profissão e Condição Docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010.

_____. *Explorando e Construindo um Conceito de Gestão Democrática*. Educação em Revista, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009b.

_____. *Perfil da Gestão Escolar no Brasil*. (Tese de Doutorado em Educação). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

SOUZA, A.R.; DRABACH N. P. *Leituras sobre a gestão democrática e o gerencialismo na/da educação no Brasil*. Revista Pedagógica | v.16, n.33, jul./dez. 2014.

SOUZA, A. R. [et al.] *Gestão Democrática da Escola Pública*. Universidade Federal do Paraná, Pró-Reitoria de Graduação e Ensino Profissionalizante, Centro Interdisciplinar de Formação Continuada de Professores; Ministério Educação, Secretaria de Educação Básica. Curitiba: Ed. Da UFPR, 2005.

SOUZA, A. R.; PIRES, P.A.G. *As Leis de Gestão Democrática da Educação nos Estados Brasileiros*. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.

THERBORN, G. *Os Campos de Extermínio da Desigualdade*. Novos estudos – CEBRAP, 2010, p. 145-156.

TEIXEIRA, R. *Amizade Sincera*. Gravadora: RCA Victor, 1990. Disponível em: <https://www.lettras.mus.br/renato-teixeira/271360/#album:amizade-sincera-1990>. Acesso em: 11 de dezembro de 2021.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em <https://www.tse.jus.br/>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2022.

VASCONCELOS, E.M.A. *et al. A Revolução Informacional e as Novas Formas de Organização e Mobilização dos Movimentos Sociais Urbanos*. In: *Aprendizagem Territorial, Educação e Resistências no Campo e na Cidade* / Organização: Adolfo Oliveira Neto, José Sobreiro Filho, Cristiano Quaresma de Paula, Sandra Helena Ribeiro Cruz. – Belém: UFPA, 2021.

VEIGA, I. P.A. *Inovações e Projeto Político-Pedagógico: Uma Relação Regulatória ou Emancipatória?* Cad. Cedes, Campinas, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez de 2003. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 13 de outubro de 2021.

_____. *Perspectivas para a reflexão em torno do Projeto Político-Pedagógico*. In: VEIGA, I. P. A.; RESENDE, Lucia Maria G. (Org.). *Escola: espaço do Projeto Político-Pedagógico*. São Paulo: Papirus, 1998. p. 9-32.

VERGER, A.; NORMAND, R. *Nueva Gestión Pública y Educación: Elementos Teóricos y Conceptuales para el Estudio de un Modelo de Reforma Educativa Global*. Educ. Soc., Campinas, v. 36, n. 132, p. 599-622, jul.-set. 2015.

VIEIRA, S.L. *Políticas(s) e Gestão da Educação Básica: Revistando Conceitos Simples*. RBPAE – v. 23, n. 1, p.53-69, jan./abr., 2007.

WOOD, E. M. *Democracia Contra o Capitalismo: a Renovação do Materialismo Histórico*. São Paulo: Boitempo, 2010.