



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

MARILENE PINTO CARDOSO LARANJEIRA ROCHA

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM PALMAS DE MONTE
ALTO: DO ORDENAMENTO ÀS AÇÕES NA ESCOLA (2005-2015)**

FEIRA DE SANTANA - BA

2021

MARILENE PINTO CARDOSO LARANJEIRA ROCHA

**A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM PALMAS DE MONTE
ALTO: DO ORDENAMENTO ÀS AÇÕES NA ESCOLA (2005-2015)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação – PPGE da Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Educação.

Orientadora: Prof.^a Dra. Antonia Almeida Silva

Feira de Santana- BA

2021

Ficha Catalográfica – Biblioteca Central Julieta Carteado

R571g Rocha, Marilene Pinto Cardoso Laranjeira
A gestão da educação pública em Palmas de Monte Alto: do ordenamento às ações na escola (2005/2015) / Marilene Pinto Cardoso Laranjeira Rocha. –, 2021.
134.: il.

Orientadora: Antonia Almeida Silva
Dissertação(mestrado) – Universidade Estadual de Feira de Santana, Programa de Pós-Graduação em Educação, 2021.

1. Gestão da educação - Palmas de Monte Alto / BA 2. Gestão escolar. 3. Democracia. I. Silva, Antonia Almeida, orient. II. Universidade Estadual de Feira de Santana. IV. Título.

CDU: 321.7: 37

FOLHA DE APROVAÇÃO

MARILENE PINTO CARDOSO LARANJEIRA ROCHA

A GESTÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM PALMAS DE MONTE ALTO: DO
ORDENAMENTO ÀS AÇÕES NA ESCOLA (2005-2015)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Feira de Santana, na linha de Políticas educacionais, movimentos sociais e processos de educação, como requisito para obtenção do grau de mestre em Educação.

Feira de Santana, 21 de maio de 2021.



Prof^a. Dr^a. Antonia Almeida Silva
Orientador(a) – UEFS



Prof^a. Dr^a. Emília Peixoto Vieira
Primeiro(a) Examinador(a) - UESC



Prof^a. Dr^a. Elizabete Pereira Barbosa
Segundo(a) Examinador (a) – UEFS

RESULTADO: APROVADA

Sonho que se sonha só,
é só um sonho que se sonha só.
Mas sonho que se sonha junto
é realidade.

Raul Seixas

AGRADECIMENTOS

Do município de Palmas de Monte Alto, passando por longas viagens até Feira de Santana, a caminhada que fiz foi permeada por um misto de emoções, desde a preparação para os critérios de seleção a alegria da aprovação para ingresso no mestrado, à volta às aulas, às angústias durante a escrita, é chegada a hora de me permitir registrar em palavras a minha gratidão àqueles (as) que ajudaram a concretizar este estudo. Corro o risco de não conseguir transmitir a intensidade da importância de cada um, pois, no decorrer desses anos, cada palavra, afeto, silêncio, motivação, preocupação, foram essenciais para seguir em frente.

Em especial, agradeço a meu amado esposo Tito e meu filho querido Fábio, por apoiarem a minha travessia, desde sempre. Sou grata ainda pelo apoio compreensivo das longas horas de silêncio na concentração da escrita.

A minha inesquecível mãe, Terezinha, *in memoriam*, sou eternamente grata por tudo que fez por mim. As minhas queridas irmãs(os), sobrinhas(os), cunhadas(os) pela alegria compartilhada com a minha aprovação no mestrado. A Carlos Alberto Júnior (Kau) sobrinho querido sou grata pela contribuição na formatação do meu primeiro texto. A Ginaldo, pela valiosa contribuição na correção do meu pré-projeto. Vocês me ajudaram a chegar até aqui, são muito especiais em minha vida.

A Danielle, colega de trabalho, além do importante apoio dado através das palavras de incentivo, agradeço pela ajuda com a apresentação dos primeiros passos da escrita do pré-projeto. Pela leitura partilhada do último capítulo e correções ortográficas agradeço a Valdirene, que, mesmo atarefada, dispôs um pouco do tempo para fazer as devidas correções.

À Secretaria Municipal de Educação de Palmas de Monte Alto pelo apoio institucional. À Vicência Paula, Eliza, Ana e Nair pela colaboração com os documentos durante a análise nos órgãos públicos.

Aos diretores, coordenadoras pedagógicas, professoras das escolas objeto de estudo pela colaboração durante o trabalho de pesquisa.

Na Universidade Estadual de Feira de Santana, o acolhimento de professores, funcionários e colegas tornaram o primeiro ano de mestrado menos angustiante. À professora Antonia Almeida Silva, sou grata pela confiança depositada quando se dispôs a me avaliar na entrevista e posteriormente a me orientar. Com seu jeito doce, humano, acolhedor e paciente de ser, contribuiu imensamente com valiosos ensinamentos tanto acadêmicos como pessoais, compartilhados durante as demoradas e minuciosas correções e amadurecimento do projeto e dos capítulos. Com sua competência, preocupação, leveza e cuidado, forneceu inestimáveis

contribuições desde os primeiros passos no mestrado. Graças a sua ajuda, paciência e atenção, pude avançar com mais segurança ao longo da pesquisa.

Sou muito grata ainda por inserir-me no CEDE, grupo que me possibilitou participar de um diálogo inspirador sobre a educação, projeto modernizador e a publicização da educação na Bahia. Durante esses 2 anos de participação construí admiração verdadeira, além de contar com apoio e cuidado durante minha passagem em Feira de Santana. Gratidão aos colegas: em especial Antonia, Elizabete, Jacqueline, Josiane.

As professoras Elizabete Pereira Barbosa - UEFS e Emília Peixoto Vieira - UESC, sou grata pela presença e sugestões valorosas dadas na qualificação. Com muita perspicácia suscitou questões que permitiram uma melhor estruturação do texto e análises das fontes consultadas. Volto a agradecer a orientadora Antonia Almeida Silva, que esteve presente nesse momento. Seu ensinamento e atentas observações enriqueceram esse trabalho.

Aos colegas, agradeço a todos(as) pelas aprendizagens possibilitadas com a troca de experiência ao longo das disciplinas cursadas e nos alegres momentos de confraternização da turma. Pela recepção, agradeço a Josiane, colega que no primeiro dia de aula me ajudou a acomodar na cidade de Feira, generosa, prestativa, Cristina, colegas motivadoras e atenciosas com os relatos, preocupação com o andamento da minha pesquisa.

Por fim, à regente da disciplina Estágio Docência, Profa. Dra. Dinalva Macedo, que, me acolheu em sua sala de aula e contribuiu enormemente no meu processo formativo.

Do princípio ao fim, agradeço a Deus por ter permitido que eu chegasse até aqui!

Mãos dadas

Não serei o poeta de um mundo caduco.
Também não cantarei o mundo futuro.
Estou preso à vida e olho meus companheiros.
Estão taciturnos mas nutrem grandes esperanças.
Entre eles, considero a enorme realidade.
O presente é tão grande, não nos afastemos.
Não nos afastemos muito, vamos de mãos dadas.
Não serei o cantor de uma mulher, de uma história,
Não direi os suspiros, ao anoitecer, à paisagem vista da janela,
Não distribuirei entorpecentes ou cartas de suicida,
Não fugirei para as ilhas nem serei raptado por serafins.
O tempo é a minha matéria, o tempo presente, os homens presentes, a
vida presente.

Carlos Drummond de Andrade

RESUMO

A gestão da educação a partir da década de 1990, aqui no Brasil, vem sendo polarizada em torno da ideia de um “novo modelo” de gestão pública, denominado gerencial, defendida por parte de setores alinhados com os movimentos de matriz liberal, que questionam a atuação do Estado tanto no controle da economia quanto na promoção de agendas sociais. A realização deste estudo perpassa, portanto, pelo complexo desafio de pensar a gestão da educação nesse contexto, realçando as relações entre as tendências políticas globais e suas implicações nos espaços regionais. Nesse sentido, este estudo investigou a gestão da educação pública em Palmas de Monte Alto no período (2005-2015), tendo como questão orientadora a seguinte pergunta: quais as concepções e mecanismos de gestão democrática se apresentam no ordenamento da educação no município de Palmas de Monte Alto e como elas se manifestam na atuação de professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares? A pesquisa teve como objetivo geral caracterizar e analisar as relações entre o princípio constitucional da Gestão Democrática, os movimentos de adequação do sistema municipal de educação de Palmas de Monte Alto e suas repercussões na atuação dos gestores escolares, coordenadores pedagógicos e professores, observando as concepções de gestão em disputa. Constituíram-se como referências de análises três categorias centrais numa concepção histórico-crítica: democracia, participação e gestão democrática. A categoria democracia foi fundamental para ajudar a entender o contexto sociopolítico e educacional, visto ser um termo polissêmico que se (re)configura em diferentes tempos e espaços e pode interferir, substancialmente, na educação e nas concepções de gestão. A categoria participação mediou a compreensão e análises da política local; por fim, a categoria gestão democrática permitiu entender a relação entre as escolhas políticas proclamadas e os modos de conduzir a gestão do sistema de educação do município, incluindo a gestão escolar. Quanto aos caminhos metodológicos, fez-se a opção pela pesquisa de tipo qualitativa, com o uso da entrevista semiestruturada e a análise documental como instrumentos de coleta de informações. Para interpretação dos dados coletados, utilizou-se a análise de documento. Os dados apontaram para o uso corrente do princípio da gestão democrática nas ações oficiais, inclusive nas falas dos sujeitos e nos documentos produzidos, entretanto revelaram também as tensões, os dissensos e as disputas em torno de diferentes projetos de educação e sociedade. No âmbito escolar, constatou-se a circulação e influência de diferentes abordagens de gestão, as quais nem sempre resultam da compreensão dos sentidos políticos associados na literatura especializada. Os sujeitos participantes apontaram as dificuldades em avançar na consolidação da gestão democrática na escola em face de sua condição de espaço que reflete as práticas sociais em movimento e, portanto, fortemente influenciada pelas tendências políticas dominantes. Assim, o projeto de educação democrática ainda convive com o distanciamento entre teoria e prática em termos de participação no contexto da escola.

Palavras-chaves: Democracia. Gestão escolar. Gestão democrática da educação. Participação.

ABSTRACT

Since the 1990, in Brazil, the administration of education has been polarized around the idea of a "new model" of public administration, called management, defended by sectors aligned with the liberal matrix movements, which question the state's role as much in controlling the economy as in promoting social agendas. The realization of this study permeates, therefore, the complex challenge of to think about the administration of education in this context, illuminating the relationships between trends global policies and their implications in regional spaces. In this sense, this work researched the administration of public education in Palmas de Monte Alto in the period (2005-2015), with the following question: what are the conceptions and democratic management mechanisms are presented in the planning of education in the municipality of Palmas de Monte Alto and how they present themselves in the performance of teachers, pedagogical coordinators and school managers? The research had as its general objective to characterize and analyse the relations among the constitutional principle of Democratic Management, the adequacy movements of the municipal education system Palmas de Monte Alto and its repercussions on the performance of school managers, pedagogical coordinators and teachers, observing the conceptions of management in discussion. Three central categories were the reference of analyses in a historical-critical conception: democracy, participation and democratic management. The category democracy was instrumental in helping to understand the socio-political context and educational, since it is a polysemic term that (re)configures itself at different times and spaces and can substantially interfere with education and management conceptions. The participation category measured the understanding and analysis of local policy; finally, the democratic management category has enabled us to understand the relationship between political choices and the ways of conducting the management of the municipality's education system, including school management. As for methodological paths, the choice was made to qualitative research, with the use of semi-structured interviews and the analysis of documentary tools for information collection. For data interpretation document .The data pointed to the current use of the principle of democratic management in official actions, including in the subjects' statements and in the documents produced, however they revealed tensions, dissensities and disputes over different projects of education and society. In the school environment, there was the circulation and influence of different management approaches, which do not always result from the understanding of political senses associated with specialized literature. The participating subjects pointed out the difficulties in advancing in the consolidation of democratic management at school due to its space condition that reflects social practices in movement and, therefore, strongly influenced by dominant political trends. Thus, the democratic education project still lives with the gap between theory and practice in terms of participation in the school context.

Keywords: Democracy. School management. Democratic education management. Participation.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1	Levantamento de dissertações e teses sobre Palmas de Monte Alto	15
Figura 1	Mapa do município de Palmas de Monte Alto na Bahia	61
Figura 2	Vista panorâmica da cidade de Palmas de Monte Alto	62
Quadro 2	Prefeitos de Palmas de Monte Alto – BA (1929 a 2015)	68
Quadro 3	Matrícula por dependência administrativa de 2005 a 2015	74
Quadro 4	Quadro 04 – Legislação relacionada com a gestão da educação de Palmas de Monte Alto – BA (1990-2015)	84
Quadro 5	Constituição do Conselho Escolar nas escolas A e B em 2009	92
Quadro 6	Reunião do Conselho de Classe nas escolas A e B em 2015	96
Quadro 7	Reuniões da APM nas escolas A e B em 2015	98
Quadro 8	Perfil dos gestores escolares das escolas A e B (2005 a 2015)	103

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	População total, por gênero e localização de Palmas de Monte Alto (1991 a 2010)	69
Tabela 2	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes (2010 – 2015)	70
Tabela 3	Escolas e professores da rede municipal (2010 a 2015)	75
Tabela 4	Taxa de rendimento na rede municipal de Palmas de Monte Alto do Ensino Fundamental – anos iniciais e anos finais (2011 a 2015)	75

LISTA DE SIGLAS

AC - Atividades Complementares
AE - Administração Escolar
AI – Ato Institucional
AL – Aliança Liberal
APM – Associação de Pais e Mestres
ARENA – Aliança Renovadora Nacional
BNDE – Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico
CAE – Conselho de Alimentação Escolar
CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior
CC – Conselho de Classe
CE – Conselho Escolar
CEE – Conselho Estadual de Educação
CF – Constituição Federal
CEE – Conselho Estadual de Educação
CME – Conselho Municipal de Educação
DF – Distrito Federal
EJA – Educação de Jovens e Adultos
EC – Emenda Constitucional
ES – Espírito Santo
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
GT – Grupo de Trabalho
IBGE – Instituto Brasileiro Geográfico Estatístico
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IES - Instituto de Ensino Superior
INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação

MDB – Movimento Democrático Brasileiro
MP – Ministério Público
PETROBRAS – Petróleo Brasil Sociedade Anônima
PCB – Partido Comunista do Brasil
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação
PDS – Partido Democrata Social
PFL – Partido da Frente Liberal
PL – Partido Libertador
PMDB – Partido Movimento Democrático Brasileiro
PME – Plano Municipal de Educação
PNE – Plano Nacional de Educação
PP – Partido Progressista
PPP – Projeto Político Pedagógico
PRB – Partido Republicano Baiano
PSD – Partido Social Democrático
PT - Partido dos Trabalhadores
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
RI – Regimento Interno
SC – Santa Catarina
SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SME – Secretaria Municipal de Educação
SME – Sistema Municipal de Ensino
SNE – Sistema Nacional de Educação
SP – São Paulo
SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento
TCLE – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido
TGA – Teoria Geral da Administração
UDN – União Democrática Nacional
UNE – União dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 OS PROJETOS DE BRASIL EM DISPUTA E SUAS RELAÇÕES COM A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO	27
1.1 A SOCIEDADE BRASILEIRA E OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA	27
1.2 NUANÇAS DO DEBATE SOBRE A EDUCAÇÃO COMO QUESTÃO SOCIAL NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990	40
1.3 O MARCO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO.....	52
2 A EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	59
2.1 PALMAS DE MONTE ALTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIODEMOGRÁFICOS	59
2.2 A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA NA CONSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO.....	70
2.3 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NO MARCO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	77
2. 4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O LUGAR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA	83
3. AS ESCOLAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA	86
3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO: AS ESCOLAS MUNICIPAIS.....	86
3.2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS.....	90
3.3 A ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR: implicações e contribuições.....	101
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	115
REFERÊNCIAS	120
APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	127
APÊNDICE B – TERMO DE COMPROMISSO	130
APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR ESCOLAR	131
APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A COORDENADORA	132
APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSOR	133
ANEXO A – PATRIMÔNIO HISTÓRICO	134

INTRODUÇÃO

A escola, a partir da década de 1990, vê-se inserida em uma série de debates, dentre os quais se destaca a polarização em torno da ideia de um “novo modelo” de gestão pública, denominado gerencial. Este modelo anuncia a necessidade de mudanças na forma de administrar a educação e a escola, aproximando-as dos mecanismos de gestão de empresas. Associada a essa mudança, especialmente a partir dos anos de 1990, está a (re)significação das noções de descentralização, participação e autonomia que vem sendo uma constante nas discussões em torno do tema, notadamente por parte dos setores alinhados com os movimentos de matriz liberal, que questionam a atuação do Estado tanto no controle da economia quanto na promoção de agendas sociais. Essa ressignificação vem sendo parte do desenvolvimento de uma narrativa que dá sustentação às teses de que o Estado não pode seguir ocupando centralidade na promoção direta dos direitos sociais e que sua viabilidade só é possível mediante reformas profundas no seu modo de atuação.

Nesse contexto, o estudo do tema da gestão democrática vem adquirindo grande centralidade, mobilizando pesquisadores e sujeitos em relação à abordagem de gestão. De acordo com Oliveira e Menezes (2018, p. 878) “os estudos mostram também que pesquisas sobre gestão democrática foram responsáveis por mais de 31% dos trabalhos de mestrados e doutorados no período de 1981 até 2001”. Tornou-se, portanto, assunto prioritário nos estudos teóricos e empíricos de pesquisadores brasileiros. Esse período da história demarca a redemocratização da sociedade brasileira, com muitos setores ansiosos por incluir a sociedade na vida política; logo depois ocorre a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996.

Na configuração da gestão democrática, de acordo com Nardi e Boiago (2018), entre 1996 e 2016, o número de teses e dissertações relativas à gestão da educação teve crescimento expressivo, inclusive em relação à educação básica. O recorte na “gestão da Educação Básica” constituiu, ao longo desse período, um tema recorrente em teses e dissertações da área, tendo representado 47% do conjunto mapeado. De acordo com os dados, o período foi marcado por alternância no fluxo da produção, registrando quedas em alguns momentos e impulsos significativos em outros. Com isso, Nardi e Boiago (2018) apontam uma projeção menos acentuada das produções entre 1996 e 2012, seguida de um impulso significativo no triênio 2013 a 2015.

Com o objetivo de refletir a respeito das características da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público na Educação Básica, os autores realizaram breve

retomada do percurso da gestão democrática no Brasil, verificando os avanços de estudos e demonstraram dados quanto à ascensão da perspectiva democrática de gestão educacional ocorrida nas últimas décadas, da qual também decorre um impulso significativo no número de trabalhos acadêmicos que versam sobre esse assunto, assim como outras questões relacionadas à temática.

Observando a produção a respeito das categorias temáticas pré-estabelecidas, Nardi e Boiago (2018) identificaram que, na categoria “gestão democrática do ensino público”, o número de publicações sobressaiu em 84% do conjunto, ocorrendo acentuadas oscilações entre um ano e outro durante o período pesquisado (1996 a 2016). O estudo incluiu a análise das produções por região e, nesse quesito, verificou que as regiões Sudeste, Sul, Nordeste e Centro-Oeste, nesta ordem, revelaram maior concentração de publicações relacionadas ao tema “gestão democrática”, sobressaindo-se nessas mesmas regiões, um conjunto de estados e instituições. Importa destacara existência de desequilíbrios no número de trabalho originados das diferentes regiões do país, assim como nos estados que as integram, considerando-se a maior concentração na região Sudeste do país, o que decorre, inclusive da quantidade de programas de Pós-Graduação e da tradição destes programas. O que não quer dizer ausência de estudos sobre outras localidades.

Com base nos achados de Nardi e Boiago (2018), foi possível observar que as conexões entre as condições contextuais macro e micro implicam os fenômenos pesquisados e indicam que as abordagens críticas são as principais referências. O balanço apresentado por Nardi e Boiago (2018) conclui que houve avanços significativos no estudo sobre gestão democrática na escola, no entanto, pode-se perceber que existem algumas lacunas a serem preenchidas com novas pesquisas, especialmente quanto a realidades de gestão escolar nos contextos locais. Oliveira e Menezes (2018), por sua vez, assinalaram lacunas quanto aos estudos relacionados à formação, às competências, à identidade e à qualidade que se exige do trabalho resultante da gestão democrática.

Na Bahia, as produções sobre políticas educacionais têm como exemplo os estudos realizados por Silva (2007; 2019), que pautaram o modo como as políticas para a educação básica foram estruturadas no âmbito dos governos estaduais e o tratamento da gestão democrática no sistema estadual de educação. Segundo Silva (2019), no período de 1991 a 2018, as ações para edificação de mecanismos da gestão democrática na Bahia avançaram muito pouco; na verdade, passaram por um processo de faz e desfaz dos atos oficiais na gestão do sistema estadual que em muito influenciaram a minimização do debate. Assim, no plano estadual, as iniciativas que proclamaram esse ideal ficaram bem aquém das expectativas de

mudanças geradas a partir de 2007. O que significa dizer que o projeto de gestão democrática na escola sempre ficou à mercê dos determinantes políticos das agendas dos governos estaduais na Bahia, e fez girar o ciclo de descontinuidade das ações. (SILVA, 2019)

Para Silva (2019), a Bahia convive com realidades bem diferenciadas no que tange à gestão democrática, enquanto alguns municípios baianos consignaram esse princípio em suas leis orgânicas em sentido amplo, abrangendo o fortalecimento de espaços de representação e tomada de decisões em diferentes níveis, a Constituição Estadual e as medidas adotadas pelos governos estaduais tenderam para o alinhamento com visões mais centralistas.

No levantamento das produções acadêmicas sobre o município de Palmas de Monte Alto, feito no banco de pesquisas da Coordenação de Pessoal de Ensino Superior (CAPES) este estudo identificou nove pesquisas: cinco teses e quatro dissertações. A busca foi feita a partir dos descritores: gestão escolar, Palmas de Monte Alto, comunidade escolar, modelos de gestão escolar, educação pública e gestão escolar. A identificação dos trabalhos obedeceu aos seguintes critérios: autor, ano de conclusão, instituição, dissertação, tese e título, publicados no período de 2007 a 2017. Esse levantamento foi realizado via internet e, paralelo a ele, também foi feita uma pesquisa no acervo da biblioteca no fórum do município. As pesquisas identificadas e selecionadas dentro dos critérios estabelecidos para este estudo foram produzidas nas áreas de História, Geografia, Educação e Letras, conforme demonstra o Quadro 1:

Quadro 1 - Levantamento de pesquisas sobre o município de Palmas de Monte Alto-BA

Área de conhecimento	Autor (a) /ano/instituição	Natureza da Produção	Título
Educação	Fabiana Cristina de Souza 2007 - UNESP	Tese	Desvendando práticas familiares e escolares a partir das relações de gênero: uma reflexão sobre a educação de meninos e meninas
Geografia	Maria Angélica de Lima Tasso 2012 - UNESP	Tese	Caracterização dos sedimentos superficiais e avaliação ambiental da Serra de Monte Alto entre os municípios de Palmas de Monte Alto e Sebastião Laranjeiras – BA
Educação	Catarina Malheiros da Silva – 2014 - UNB	Tese	Encontro de Tempos na Escola: um estudo sobre gerações de estudantes no meio rural baiano
Educação	Domingos Rodrigues Trindade 2015 – UNB	Tese	Constituição social do ser jovem camponês no contexto de assentamentos da Reforma Agrária na microrregião de Guanambi, Bahia.
História	Rosângela Figueiredo Miranda 2017 – UFBA	Tese	“Em diligência de se libertar”: alforria, família escrava e tráfico interprovincial no alto sertão da Bahia - termo de Monte Alto (1810 – 1888)

História	Aline da Silva Reis 2010 – UESC	Dissertação	Patrimônio histórico, cultural e ambiental de Palmas de Monte Alto Bahia: um olhar sob a luz das representações sociais.
Letras	Maria Zélia Alves Nogueira 2015 - UESB	Dissertação	Varição Linguística em Palmas de Monte Alto: análise da concordância verbal na escrita de estudantes do ensino fundamental
História	Danielle da Silva Ramos 2016 – UFBA	Dissertação	“O mundo aqui é largo demais”: Produção e comércio no termo de Monte Alto-alto sertão da Bahia (1890-1920)
Educação	Marciana Malheiros Martins 2017 - UESB	Dissertação	Políticas Públicas de Educação Infantil das Escolas do Campo do Município de Palmas de Monte Alto-BA

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Capes (BRASIL, 2019)

Analisando o Quadro 1, nota-se que as produções que se referem à educação, embora sejam a maioria, totalizando três teses e duas dissertações, nenhuma aborda a gestão da educação do município. Com isso, ficou confirmada a existência de uma lacuna importante em relação ao tema, entre as produções mapeadas. O confronto entre os estudos sobre o tema da gestão da educação e o levantamento das produções existentes sobre o município de Palmas¹ encorajou-me a propor a pesquisa que deu origem a esta dissertação, a qual se insere no debate sobre o referido município, no período de 2005 a 2015. O marco temporal da pesquisa tem relação com o desejo de olhar a movimentação em torno do ordenamento do sistema municipal de educação num período de mudanças políticas no país, vez que toma-se o marco da Constituição de 1988 como referência. Em Palmas, o período de 2005 a 2015 tivemos o transcurso de três mandatos de gestores municipais, dois deles nas mãos de um mesmo prefeito que declarou prioridade em relação à implementação de mecanismos de representatividade da sociedade civil. Trata-se, portanto, de um período com potencial para evidenciar os possíveis sinais de gestão democrática nas escolas públicas municipais.

Associado ao contexto político local e ao levantamento da produção acadêmica sobre o tema, a opção por esse tema deveu-se a minha trajetória profissional no município, atuando como professora de 1995 a 2004, e como gestora em uma escola municipal, entre o segundo semestre de 2004 e 2012. Na gestão escolar lidei diretamente com a estrutura organizacional da escola e, desse lugar, pude acompanhar sucessivas narrativas referentes aos desdobramentos da

¹O município de Palmas de Monte Alto situa-se na microrregião de Guanambi, sudoeste baiano, ou alto sertão da Bahia. Possui como municípios limítrofes: Guanambi, Iuiu, Malhada, Matina, Riacho de Santana e Sebastião Laranjeiras. A origem de Monte Alto remonta ao período colonial, século XVIII, quando o português Francisco Pereira de Barros (Pereirinha), adquiriu por compra de Isabel Guedes de Brito, herdeira de Antonio Guedes de Brito, a fazenda Riacho da Boa Vista com todas as suas vertentes. (Cf. REIS, 1989, p. 9.)

legislação que orienta a gestão da educação e as contradições entre os aparatos legais e as práticas de gestão que são desenvolvidas nas escolas do município.

Vale destacar que minha trajetória educacional iniciou-se em 1995, com aprovação no primeiro concurso público para professora das séries iniciais, em turmas multisseriadas na zona rural do município. Experiência gratificante, porém marcada por inúmeros desafios: falta de transporte; estrutura física da escola, que se reduzia a uma sala de aula com um banheiro, pouco incentivo à formação continuada aos profissionais da educação, equipes de trabalho e material didático mínimo para funcionamento das escolas. Três anos depois, ao ser aprovada em um segundo concurso no município vizinho, dobrei a jornada de trabalho e a experiência com as condições de trabalho foi muito semelhante ao vivido no primeiro município. Em 2002, nova oportunidade de aprovação: terceiro concurso, que me levou a ensinar na zona urbana do município, trabalhando com os anos finais do Ensino Fundamental, onde construí a maior parte da carreira de professora no município. Esse percurso na educação foi tempo suficiente para acompanhar as muitas mudanças e alguns recuos na organização do sistema de ensino do município, que sempre buscou implementar as exigências advindas da legislação nacional e estadual.

Em 2004, fui convidada pelo poder executivo para ser gestora em uma das escolas do município, onde atuei até 2012 como gestora escolar. Uma tarefa desafiadora, mas foi possível usar a experiência como docente para os novos aprendizados dentro da gestão escolar, de onde se pode ver a educação num contexto bem mais complexo, e a sala de aula de antes é parte desse universo complexo. Na gestão é preciso enxergar e lidar com os três lados que movimentam a educação: atuação do professor, atuação do gestor escolar e a organização do sistema de ensino. Assim, vivenciei e participei ativamente do funcionamento do sistema de ensino, da forma como estava sendo organizado e das práticas educativas.

Ao longo da minha trajetória, testemunhei várias ações importantes que marcaram a história da educação do município, tais como: a implementação do ensino Fundamental de nove anos (2006), a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino (2009), sendo membro nato no período do cargo de gestora escolar, acesso ao conhecimento da modificação do Conselho Municipal de Educação (2008), da Lei do Sistema Municipal de Ensino (2010), a Lei de implantação da escolha do diretor e vice-diretor escolar (2011), dentre outras ações. Dessa forma, foi grande a minha participação em espaços públicos na gestão da organização do sistema de ensino municipal.

Concomitante ao exercício das atribuições específicas da gestão, entre as atividades formativas, participei do curso de Especialização em Psicopedagogia (2003), da formação para

a implementação do Ensino Fundamental de nove anos (2006), das conferências na elaboração do Plano Municipal de Educação, primeira versão (2007), do curso de Produção de Textos e Gramática para Professores: aprendendo mais para melhor ensinar (2007), da I Conferência Intermunicipal de Educação. “Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”, tendo como subtema “Ajudando a escrever a educação do País” na categoria de delegada (2009), do curso de formação de professores da Educação Infantil e séries iniciais do Ensino Fundamental das escolas da rede municipal de Palmas de Monte Alto (2010), do Programa de Capacitação para Gestores Escolares – Progestão (2010/2011), do curso de Especialização em Formação de Gestores da Educação Básica (2011), do curso de Especialização em Gestão Educacional (2012), e do curso de Especialização em História (2011/2012). Ademais, participação em fóruns municipais e encontros pedagógicos que acontecem anualmente.

A partir dessa trajetória profissional e desse contexto, considerando os diagnósticos relativos à produção acadêmica e a constatação de que não existem publicações relativas à gestão da educação pública no município de Palmas de Monte Alto no período de 2005 a 2015, é que a questão orientadora desta pesquisa foi formulada nos seguintes termos: quais as concepções e mecanismos de gestão democrática se apresentam no ordenamento da educação no município de Palmas de Monte Alto e como elas se manifestam na atuação de professores, coordenadores pedagógicos e gestores escolares? Tal pergunta, foi sendo amadurecida e alinhada ao longo do percurso e adquiriu contornos mais específicos a partir da qualificação. Desde o meu ingresso no mestrado, porém, estava no horizonte investigar as relações entre os aspectos políticos e os desenhos da gestão no chão da escola. Assim, a formulação final da questão de pesquisa abrangeu a intenção de trazer à luz alguns movimentos que deram contorno aos processos de concepção e materialização da gestão, desde o ordenamento do sistema de ensino até a atuação dos sujeitos selecionados e que informaram suas concepções acerca do tema. Entre as aprendizagens do percurso da pesquisa estão a aproximação com a literatura de modo mais crítico, o entendimento de que a gestão democrática não resulta de processos lineares e, portanto, sua construção se dá em territórios de disputas de concepções.

Esta pesquisa, portanto, ao assumir como objeto de estudo a gestão da educação pública de Palmas de Monte Alto (2005-2015), caracteriza-se como um passo relativo ao tema em Palmas de Monte Alto, procurando dar visibilidade aos contornos específicos desse contexto, até então não explorados. Desse modo, o estudo é colocado como resultado de um percurso que buscou trazer para a área conhecimentos novos acerca do tema, com a intenção de fomentar a discussão com os sujeitos envolvidos no processo educacional.

A pesquisa teve como objetivo geral: caracterizar e analisar as relações entre o princípio constitucional da gestão democrática, os movimentos de adequação do sistema municipal de educação de Palmas de Monte Alto e suas repercussões no chão das escolas, observando as concepções de gestão em disputa. Os objetivos específicos foram:

- Caracterizar o ordenamento do sistema municipal de educação de Palmas de Monte Alto, no marco da institucionalização do princípio da gestão democrática da educação;
- Analisar os mecanismos de gestão democrática previstos na rede de ensino investigada;
- Analisar as definições e mecanismos de gestão democrática apresentados pelos segmentos (de gestores, coordenadores pedagógicos, professores) que fazem parte das escolas.

No âmbito da proposta de estudo pautada, Borges (2004, p.78) analisa que “nas últimas duas décadas tem-se observado um movimento de dimensões mundiais rumo a padrões descentralizados de gestão dos sistemas educacionais”. O autor observa que reformas educacionais foram implementadas mundialmente a partir dos anos de 1990, tanto nos países em desenvolvimento como nos desenvolvidos, para os quais os governos vêm buscando dar autonomia administrativa e financeira, através da participação da comunidade nos colegiados e outras formas de gestão representativa nas escolas.

No Brasil, os debates sobre a descentralização estão em pauta desde o manifesto dos Pioneiros da Escola Nova, que teve Anísio Teixeira como grande aliado na defesa da democratização da educação em defesa de uma escola pública gratuita e laica (SAVIANI, 2019). A democracia passou a ser, em tese, o alvo de toda a gestão dos órgãos públicos do país, a partir da abertura democrática do Brasil na década de 1980, momento em que a nação passava por uma transição de sociedade civil militar para sociedade democrática com a constituinte que culminou com a Carta Magna de 1988 (PENIN; VIEIRA, 2002; CURY, 2002). Todavia, desde a década de 1990, o tema vem ganhando força com disputa de projeto de sociedade para a gestão da escola.

Na dimensão legal, a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (LDB nº 9394/1996) o tema revela a disputa de concepções, pois, embora a gestão democrática se constitua em um princípio, cabe aos sistemas estabelecerem as formas para a sua efetivação no ensino público, de acordo com as suas peculiaridades. Combinado a isso, a LDB define em seus artigos 3º, 12 e 14 que a gestão democrática do ensino

público deverá ser articulada com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, observando-se: participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico, em especial a participação em conselhos escolares ou equivalentes. Verificou-se, contudo, que tais diretrizes envolvem interpretações diversas e que podem resultar em abordagens distintas.

Nesse sentido, a gestão democrática é situada como expressão de aspirações de grupos com perspectivas político-pedagógicas distintas, muitas vezes divergentes, aspecto que informa a pluralidade de vozes dos sujeitos sobre o objeto em análise. Com essa visão geral, face à questão formulada para a pesquisa e aos objetivos, foram definidas as seguintes categorias analíticas para a orientação do estudo: **democracia, participação e gestão democrática.**

A categoria democracia foi fundamental para ajudar no entendimento do contexto sociopolítico e educacional, visto ser um termo polissêmico que se (re)configura em diferentes tempos e espaços, e pode interferir substancialmente na educação e nas concepções de gestão, principalmente naquelas comprometidas com ações e interações democráticas no interior da escola. Desse modo, consideraram-se as concepções atribuídas à democracia, a partir das análises apresentadas por Paro (2001, 2003, 2007), Souza (2009) e Weffort (1978) através dos quais pode-se chegar ao entendimento das relações entre o poder e a democracia.

Segundo Paro (2007), uma sociedade democrática só se desenvolve e se fortalece politicamente de modo a solucionar seus problemas, se contar com a ação consciente e conjunta de seus cidadãos. Sendo a democracia não um ideal de sociedade perfeita, mas um projeto que parte da sua própria imperfeição, depende basicamente de vontade política. Nesse sentido global, o desafio atual que a sociedade nos lança é o de repensar o sentido da nossa vida pública, aprofundando um processo de democratização social que não conseguiu ainda democratizar o mecanismo de funcionamento estatal, mas que caminha nessa direção. Paro (2007) contribui com o alargamento do sentido de democracia para os dias de hoje quando afirma que ela serve de mediação para a construção e para o exercício da liberdade social, englobando todos os meios e esforços que se utilizam para concretizar o entendimento pacífico e livre entre grupos e pessoas, com bases e valores construídos historicamente. Entendê-la num sentido mais profundo, para além de sua conotação etimológica de “governo do povo” ou em sua versão formal de “vontade da maioria”.

Paro (2003) chama a atenção para que se reconheça, no processo das eleições, a fragilidade da democracia fundamentada na participação política dos sujeitos apenas no momento do sufrágio. Já Weffort (1978) discute que a democracia, mesmo diante da inconsistência do direito de voto, apresenta o traço diferencial nesse novo período de

participação popular. Para Souza (2009), a democracia é compreendida como princípio, uma vez que se tem em conta que a escola é financiada por todos e para atender aos interesses de todos. O autor apresenta que é também como método, como um processo democratizante, uma vez que a democracia é também uma ação educativa, no sentido da conformação de práticas coletivas na educação política dos sujeitos.

Esses são posicionamentos que põem o conceito de democracia para além da forma de governo; se ela existe como um princípio social, e a escola convive duplamente com este princípio – como espaço de exercício de uma prática democrática e também traduzindo-a em ação educativa – é porque não existe democracia sem participação efetiva de uma coletividade. Mais que isso, de coletividades heterogêneas, formadas por diferentes sujeitos sociais. Sendo assim, o debate em torno do conceito de democracia indica a necessidade de superação da própria democracia formal, fundada numa concepção liberal de Estado. Essa é garantida por meio da representatividade direta e nas instituições, o que torna necessária a revalorização da própria democracia, como valor apreendido e consubstanciado na práxis social.

A categoria participação mediou a compreensão e análises da política local da gestão, a partir das análises apresentadas por Libâneo (2018), Paro (2016), Souza (2009) e Bordenave (1994). Para este último, o conceito de participação evoca o seu significado etimológico que tem origem na palavra *parte*. Logo, participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas Bordenave (1994) ressalta que esses atos nem sempre ocorrem simultaneamente, assim distingue participação passiva de participação ativa.

Segundo Libâneo (2018), participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação maior entre gestores, coordenadores, professores, alunos, funcionários e pais. Nas escolas, a participação deve ser observada considerando um sentido mais forte de prática da democracia, de experimentação de formas não autoritárias no exercício do poder, de oportunidade ao grupo para intervir nas decisões da organização e definir coletivamente os rumos dos resultados.

Nessa direção, Paro (2016), destaca que a participação, refere-se à partilha do poder, isto é, o envolvimento coletivo na tomada de decisões. Souza (2009) argumenta que a participação na vida política é elemento importante, que se aprende na prática democrática. Seja na gestão da escola, da cidade ou do país, a participação ampliada é quase sempre defendida como condição *sine qua non* para a efetivação democrática.

Por fim, a categoria gestão democrática permitiu entender os possíveis sinais de tal processo. No sentido trazido por Libâneo (2018) a gestão democrática precisa ter participação consciente e esclarecida das pessoas nas tomadas de decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. O conceito de gestão está, pois, associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas tomadas de decisões e na sua efetivação mediante o compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos.

Libâneo (2018) compreende que o processo de tomada de decisões dá-se coletivamente, possibilitando aos membros do grupo discussão e deliberação conjunta. Assim, o gestor escolar, na dimensão política, exerce o princípio da autonomia, que requer vínculos mais estreitos com a comunidade educativa: os pais, as entidades e organizações paralelas à escola. Paro (2008) define a gestão democrática como o espaço em que a coletividade possa se manifestar por meio de participação efetiva nas decisões e ações da escola.

Para Souza (2009) a gestão democrática refere-se a um processo que não se resume à tomada de decisão, mas envolve o diálogo com a alteridade e a participação ativa dos sujeitos na construção coletiva de regras e procedimentos, bem como na constituição de canais de comunicação, de sorte que amplie o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na escola. Tais análises contribuíram para compreender a discussão das variáveis: forma de provimento dos diretores escolares; existência e funcionamento dos conselhos escolares; existência do projeto político pedagógico e ambiente democrático, como elementos que contribuem para a constituição e funcionamento da gestão democrática nas escolas municipais, tendo como princípio a democracia e sua materialidade por meio da democratização da educação.

À luz dessas categorias, a pesquisa que resultou nesta dissertação assumiu uma abordagem qualitativa. Tal escolha decorreu do entendimento de que a construção do objeto exigiria a investigação de interfaces complexas e nesse sentido a abordagem foi materializada por meio da análise documental e da entrevista semiestruturada.

A fim de que os processos de estudo e coleta de dados permitissem a exploração do objeto em suas múltiplas nuances, foram cumpridas algumas etapas. Primeiro foi analisado o conteúdo de um *corpus* constituído de documentos relativos ao ordenamento jurídico municipal². Através da análise desses documentos, foi possível retirar evidências e informações

² Lei Orgânica Municipal (1990), o Conselho Municipal de Educação (2001, 2008), os Conselhos Escolares nos Estabelecimentos de Ensino (2008), o Plano de Carreira do Magistério (2003, 2010), o Sistema Municipal de Ensino (2010), o Plano Municipal de Educação (2015) no âmbito do Sistema Municipal de Ensino de Palmas de

que fundamentaram as características em torno do desenvolvimento da gestão escolar nas escolas do município.

A coleta de dados fora realizada nos seguintes espaços institucionais do município de Palmas de Monte Alto: Câmara de Vereadores, Prefeitura Municipal, Secretaria de Educação, Fórum e Escolas municipais. Além disso, buscou-se também o acesso a fontes por meios eletrônicos, incluindo-se os sites do IBGE CIDADES, ATLAS BRASIL, MEC/INEP e de Instituição de Ensino Superior. A busca de documentos nesses espaços foi bem sucedida. Com ressalva, para ausência de memória do processo de construção do Plano Municipal de Educação de 2015, o processo de construção de determinada lei e, quanto ao quadro dos dirigentes políticos do município, foram encontrados poucos dados na Câmara de Vereadores. Com isso, foi necessário buscar mais informações junto ao sindicato dos servidores público, a colaboradores/conhecedores, do histórico de gestões do município.

A escolha dos documentos que constituem o *corpus* justifica-se pelas seguintes razões:

- a) A hipótese de que a organização do sistema de ensino em consonância com a legislação jurídica e normativa da gestão democrática está relacionada a mecanismos de gestão participativa;
- b) A gestão democrática é um princípio necessário para gerir as escolas públicas. Por essa razão, buscamos investigar a legislação jurídica e normativa dentro das escolas, para saber até que ponto pode-se dizer que esses mecanismos dão respostas a uma gestão democrática.

Inicialmente foi feito o levantamento nos documentos do Sistema Municipal de Ensino que orientam a gestão escolar, a fim de identificar os possíveis sinais de gestão democrática presentes na legislação de Palmas de Monte Alto. Os documentos foram escolhidos como fonte de dados considerando o contexto histórico entre a criação de um documento para o outro. A Lei Orgânica de Palmas de Monte Alto foi aprovada em 1990, dois anos após a Constituição de 1988 estar em vigência. Assim, o município constituiu o Sistema Municipal de Ensino oito anos depois, através da Lei nº 369, de 14 de julho de 1998. Tal Lei, foi modificada, doze anos depois, pela Lei nº 558, de 15 de dezembro de 2010, em acompanhamento às modificações e implementações da LDB que atualizava vários aspectos da Educação Básica em âmbito Nacional. Com a criação da Lei nº 403 em 10 de abril de 2001 fica estabelecida a Nova Constituição do Conselho Municipal de Educação. Assim, sete anos depois, essa Lei, foi

Monte Alto – BA, que orientam a gestão das escolas e, posteriormente as normas internas das escolas como: o Regimento Interno (2010), o Projeto Político Pedagógico (2015) e as atas dos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres) (2015).

alterada através da Lei nº 515, de 06 de junho de 2008, que dispõe sobre criação do Conselho Municipal de Educação. Neste mesmo ano, institui-se a Lei nº 530, de 09 de dezembro de 2008, que estabelece a implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, mantidos pelo Poder Público Municipal. Com função consultiva, deliberativa e fiscal. Dois anos depois, dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira dos Profissionais de Educação, através da Lei nº 553, de 13 de agosto de 2010. No ano seguinte, a Lei nº 573, de 12 de dezembro de 2011 dispõe sobre a escolha de diretores e vice-diretores das instituições escolares e, por fim, quatro anos depois, é aprovado o Plano Municipal de Educação pela Lei nº 614, de 23 de junho de 2015. Esse foi, pois, o arcabouço normativo a que esta pesquisa teve acesso e no qual se fundamenta para a caracterização dos possíveis sinais da gestão democrática das escolas do município.

Esse conjunto de documentos foi selecionado para análise, considerando dois critérios: o primeiro foi seu viés normativo comprometido com a adequação da gestão da educação municipal ao princípio da gestão democrática do ensino público, explicitamente, verbalizado em seu conteúdo a partir de análise no movimento de regulamentação no município em consonância com a legislação nacional e em apoio à autonomia para a elaboração dos órgãos colegiados, com representação/mobilização da sociedade civil na constituição/implantação dos mesmos.

O segundo critério considerou o contexto de sua regulamentação para revelar fatos e interpretações, envolvendo os sujeitos do cenário local. Aprovados em conjuntura política específica, cada qual apresentando características mais favoráveis a processos de participação coletiva ou seu inverso. Assim, o movimento das sucessivas produções foi empreendido, na maioria das vezes, pelos chefes do poder executivo municipal para modificação e aprovação de novas leis específicas. É importante ressaltar a criação da Lei n.º 573/2011 resultou de reivindicação do magistério com o objetivo de legalizar a escolha de diretores nas escolas municipais por meio de eleição, e não por indicação político-partidária. Esta lei, porém, em menos de dois anos, foi extinta³.

Conforme mencionado anteriormente, outras fontes escolhidas para análise foram as normas internas das escolas (Regimento Interno, Projeto Político Pedagógico, atas dos órgãos colegiados referentes ao período de 2009 e 2015. A leitura dessas atas, por exemplo, permitiu

³ Uma nova gestão administrativa, iniciada em 2013, recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia arguindo “inconstitucionalidade” do Art. 99, da Lei Orgânica do município e outro do Estatuto do Magistério. Sendo julgada procedente pela lei maior a inconstitucionalidade da lei.

a identificação do processo de constituição/implantação dos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres) no interior das escolas.

A pesquisa documental, apesar da riqueza de possibilidades, também apontou alguns limites para materialização da participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade. Todavia, à medida que buscava os documentos nas instituições e/ou contatava sujeitos que vivenciaram o período em estudo, deparei-me com um elemento novo e ao mesmo tempo colaborativo: as falas espontâneas dos sujeitos⁴. Ao apresentar o objeto do estudo e mencionar sua relação com o processo de criação de normas jurídicas, os funcionários demonstravam certa vontade de relatar, como se as experiências daquele contexto trouxessem informações explicativas, sobre o processo de gestão da educação de Palmas de Monte Alto.

Ao lado da análise dos documentos, realço o *corpus* das entrevistas semiestruturadas. Tal instrumento mostrou-se bastante flexível e serviu bem aos propósitos de aproximação com os depoentes, de modo que cada pessoa pôde discorrer sobre os aspectos demandados de forma ampla e sem constrangimentos a respeito do tema discutido (os roteiros das entrevistas estão disponíveis nos apêndices C, D, E). Cada entrevista foi gravada em áudio e depois transcrita, assegurando-se os protocolos do Comitê de Pesquisa (Apêndice A).⁵

Para Augusto Nivaldo Silva Trivñõs (1987), a entrevista semiestruturada é aquela que parte de questionamentos básicos fundamentados em teorias e hipóteses e que posteriormente possibilita o surgimento de outros questionamentos, a partir de novas hipóteses que surgem das respostas do entrevistado.

Queremos valorizar a entrevista semiestruturada porque esta, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. (TRIVNÕS, 1987, p.146).

No contexto aqui relatado, a pesquisa envolveu seis sujeitos que se dispuseram, voluntariamente, a colaborar após consulta verbal, apresentação da proposta de pesquisa e do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). A escolha dos entrevistados se deu com base nos seguintes critérios: diversidade de segmentos representados pelas escolas e profissionais com mais de duas décadas de experiência na educação do município. Sendo 2

⁴ Na ausência de maiores informações nos documentos públicos, sobre determinados fatos da gestão da educação pública do município, trabalhadores da educação (por exemplo, coordenadores da secretaria de educação, professores aposentados, ex. secretário de educação) contribuíram com relatos para o estudo do tema.

⁵ A pesquisa foi aprovada pelo Comitê de Ética no dia 04 de janeiro de 2020, parecer nº 3.793.792.

gestores escolares, 2 coordenadores pedagógicos, 2 professores do Ensino Fundamental, dos anos iniciais e finais, sendo um de cada categoria das escolas A e B. Por questões éticas, os participantes foram identificados por meio de pseudônimos (gestor Paulo, coordenadora Nalva e professora Vera), para a Escola A. Para a Escola B (gestora Sílvia, coordenadora Ana e professora Júlia). Escutar esses indivíduos e suas percepções acerca da gestão escolar e as estratégias adotadas foi fundamental para a composição de um quadro de informações que permitiu a caracterização das diferentes experiências de gestão escolar.

A seleção das escolas se deu com base na vivência em diferentes cenários no funcionamento do sistema de ensino, possibilitando o reconhecimento de aspectos determinantes no desenvolvimento específico das escolas: a) funcionamento ativo de mecanismos de gestão democrática (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres, inclusão de representante de turma nas decisões da escola, dentre outras ações coletivas) no cotidiano de uma escola de pequeno porte e; b) ações coletivas com menor expressividade num ambiente conflituoso, capaz de resultar em consenso e/ou dissenso no funcionamento de uma escola de grande porte. Outro aspecto relevante, comum às escolas, diz respeito à problemática em torno dos aparatos legais, como por exemplo, a escolha do gestor escolar. Nessa pesquisa, ambas as escolas tiveram seus nomes preservados e, para a apresentação desta dissertação, foram designadas respectivamente como escolas A e B.

O corpo deste trabalho está estruturado em três capítulos, além desta introdução e das considerações finais. O primeiro capítulo situa os modelos em disputa no Brasil e o papel dos movimentos sociais em defesa da gestão da educação no contexto sociopolítico, principalmente a passagem do regime civil-militar para o democrático, fazendo a contextualização histórica e política da educação brasileira, com ênfase nos projetos de gestão democrática concorrentes nos tempos de disputas e, notadamente, no período imediato da criação do Estado Democrático de Direito, regido pela Constituição de 1988.

O segundo capítulo volta-se para o cenário local, apresentando os aspectos históricos, geográficos, socioeconômicos e educacionais, abrangendo o ordenamento legal e os direcionamentos que os documentos deram à gestão educacional no município.

O terceiro e último capítulo busca explorar os nexos entre o ordenamento do sistema municipal de educação e os possíveis sinais de princípio da gestão democrática nas escolas públicas municipais que se constituíram como campo empírico.

Nas considerações finais, retomo a questão orientadora e os objetivos da pesquisa, a fim de sistematizar uma síntese dos resultados alcançados, abrangendo uma análise a respeito dos níveis de participação na gestão escolar pública do município.

1 OS PROJETOS DE BRASIL EM DISPUTA E SUAS RELAÇÕES COM A GESTÃO PÚBLICA DA EDUCAÇÃO

[...] os homens são produtos de relações sociais, concretas, objetivas. “Tantos os processos internos quanto os estímulos do meio têm um significado anterior à existência do indivíduo e esta anterioridade decorre da história da sociedade, grupo social ou cultura na qual o indivíduo nasce. A individualidade de cada ser humano, por mais ‘sui generis’ que possa ser só poderá ocorrer sobre os conteúdos que a sociedade lhe dá, sobre as condições de vida real que lhe permite ter” (LANE, 1980, p. 71)

Este capítulo, de natureza conceitual, põe em relevo as noções de sociedade brasileira propostas por alguns autores e explora relações entre essas noções e as concepções de gestão pública de educação. Na primeira subseção estão algumas interpretações acerca da constituição da sociedade brasileira no contexto do século XX e os projetos em disputa para conduzir o país à modernidade. Foram tomados como referências Ianni (1968), Weffort (1978) e Carlos Nelson Coutinho (2006). A segunda subseção está voltada para a caracterização de nuances no debate sobre a educação como questão social nas décadas de 1980 e 1990. A terceira subseção traz a fundamentação da gestão democrática como espaço para a formação política dos indivíduos.

1.1 A SOCIEDADE BRASILEIRA E OS LIMITES DA PARTICIPAÇÃO POPULAR: A MODERNIZAÇÃO CONSERVADORA

A formação da sociedade brasileira e suas marcas políticas tem sido objeto de estudos e debates de intelectuais de vertentes diversas, muitos dos quais exploraram as relações entre a industrialização e suas contradições como elemento de superação da ideia de atraso e chave para o ingresso do país na modernidade. Para este estudo foram eleitos três intelectuais que exploraram essas contradições e revelaram nuances dos projetos em disputa e das correlações de força desiguais entre os setores proprietários e os despossuídos. Em todos eles perpassa a complexidade dos movimentos e lutas em torno da ideia de Brasil moderno, desde o processo que conduziu à Proclamação da República. Ianni (1968) considera que tais movimentos são regidos por uma lógica sociopolítica mais afeita às continuidades, ainda que as tensões tenham resultado também em desdobramentos e reajustamentos, notadamente no período de 1918 a 1964.

Com base em uma perspectiva histórica, a partir da instauração do regime republicano no Brasil, observa-se, segundo Ianni (1968), a coexistência dos movimentos de continuidade e de rupturas no país, tendo como cenário o processo do desenvolvimento acelerado da industrialização. Emergiram daí novos desafios ao *modus operandi* do próprio Estado, pois o debate de temas pouco visíveis como, por exemplo, formas mais democráticas na sociedade, até então passaram a ter maior repercussão. São exemplos disso: a democratização das relações políticas e sociais, a expansão do sistema educacional, a conquista de direitos políticos e benefícios sociais, por parte das classes médias e operária, inclusive em certas regiões agrícolas [...]. (IANNI, 1968, p. 8). Houve ainda, segundo o autor, outras importantes transformações institucionais.

Nesse cenário, os desdobramentos históricos, os dilemas em que se deu a formação sociopolítica brasileira, podem ser configurados pelas tensões e conflitos gerados na sucessão e coexistência de quatro modelos de desenvolvimento: o exportador, o de substituição, o associado e o socialista. Esse último, entretanto, não foi levado à prática, devido à forma pela qual as organizações de esquerda interpretavam o caráter e o sentido da industrialização no Brasil. (IANNI, 1968).

O autor parte da compreensão de que o modelo exportador caracterizou a economia brasileira nas três primeiras décadas do século XX, com o conservadorismo, a hegemonia do setor agrícola, tendo como base a produção do café – produto principal de exportação que mantinha a dependência política do país com o exterior e estava centralizada nos estados de São Paulo e Minas Gerais. Esse, inclusive, foi um período marcado por alguns acontecimentos que assinalam etapas e desdobramentos de ruptura das estruturas político-econômicas na formação da sociedade brasileira, assim como:

as crises da cafeicultura (a de 1929, por ex.) como as crises típicas nas economias coloniais, vem de fora. Aparece como uma queda nos lucros dos cafeicultores. Surge como uma redução do consumo ou uma baixa nos preços externos, produzindo uma diminuição brusca nos lucros dos plantadores de café. Para evitar que eles abandonem as culturas, a função do Estado dessa vez foi financiar a emissão do papel-moeda. Assim, em termos de moeda brasileira, os cafeicultores continuam a receber aproximadamente o mesmo volume de renda monetária. Desse modo, ameniza-se a queda nos seus lucros, o que lhes permite manter as plantações. Ao mesmo, como é óbvio, reduz-se a capacidade importadora do País, devido ao alto custo relativo do câmbio. Em consequência, criam-se estímulos novos para o incipiente setor secundário (indústrias de transformação) da economia brasileira (IANNI, 1968, p. 25).

Para o autor, essa ruptura na estrutura político-econômica do país se explica pelas oscilações das flutuações das relações externas, como os efeitos da Primeira Guerra Mundial sobre essa economia, quando o Brasil foi forçado a fabricar o que antes importava. Com isso, a crise do setor cafeeiro abre perspectivas diversas à economia nacional, criando a produção artesanal e fabril. Contudo, em âmbito estrutural, o capital agrícola é o fundamento do capital industrial. Nesse sentido, Ianni (1968, p. 24) analisou que “a cafeicultura predominante nas atividades produtivas nacionais e definindo a feição da estrutura econômica brasileira como uma função do setor exportador, simboliza o padrão de desenvolvimento nacional nesse estágio”. O autor acrescenta que foi nesse período que ocorreu “a primeira etapa da formação do setor industrial” (1968, p. 24).

Na dinâmica do capital industrial era necessário revelar as mudanças do Estado na região, pois ele começa a se tornar o centro nacional mais importante das decisões sobre a política econômica, e também estabeleceu uma nova relação com os trabalhadores. (IANNI, 1968).

Ainda sobre os desdobramentos que caracterizam a formação sociopolítica brasileira, o sociólogo discorre acerca da transição do capital agrícola para o capital industrial e põe em evidência as tensões e conflitos entre uma tradicional civilização agrária exportadora e uma recém-civilização urbano-industrial, criada no século XX e organizada em outros padrões políticos, econômicos e culturais.

Complementando sua análise, Ianni (1968) considera que é a partir desses conflitos e tensões na transição entre civilização agrária para civilização urbano-industrial que o povo brasileiro aparece como categoria política fundamental, numa escala de dois modelos de participação: a) em particular; b) em escala crescente a seguir– em que os setores médios e proletários, urbanos e rurais, começaram a contar mais abertamente como categoria política. Por isso, pode se verificar que a “revolução brasileira”, em curso naquele século, foi situada como um processo que compreendeu a luta por uma participação cada vez maior da população no debate e nas decisões políticas e econômicas. Para tanto, Ianni (1968, p. 14) considera que

[...] esses acontecimentos não são apenas políticos nem estritamente internos. Eles são em geral, manifestações das relações, tensões e conflitos que os setores novos ou nascentes no país estabelecem com a sociedade brasileira tradicional e com as nações mais poderosas, com as quais o Brasil está em intercâmbio (IANNI, 1968, p. 14).

O autor explicita que as lutas políticas travadas a partir de 1922, assim relacionadas com a necessidade de constituir-se um sistema cultural e institucional adequado às exigências da

civilização urbano-industrial em formação, começaram com movimentos armados, atos isolados de violência, greves, revoltas, golpes e revoluções. Esses acontecimentos, embora tenham presença marcante ao longo dos mais de 500 anos de história do que chamamos de Brasil, repercutiram também nas primeiras formas de enfrentamento e resistência ao processo de formação da sociedade brasileira moderna.

Ianni (1968) fez constar em seu inventário movimentos diversos com essas características, dentre os quais o liderado por operários e intelectuais na luta por mudanças políticas, e resultou na fundação do Partido Comunista do Brasil (PCB), em março de 1922. Os comunistas, ao contrário dos anarquistas e socialistas, possuíam uma organização centralizada e nacional, que defendia um governo de proletariado e a coletivização das terras e das fábricas. Lutavam pela participação no processo eleitoral, pois julgavam que esse era um meio legítimo de atuação para a transformação social.

Romper a hegemonia do setor agrícola e ceder lugar para a constituição de um novo modelo, contudo, nunca foi tarefa fácil. Portanto, a substituição de importações revela características gerais da formação da sociedade brasileira e seus perfis políticos através dos desdobramentos de um estágio que se prolonga entre de 1930 a 1964, marcado por sucessivas crises políticas, conflitos crescentes entre o nacionalismo desenvolvimentista e independente e a preservação de vínculos e compromisso com a sociedade tradicional e o sistema-econômico internacional. (IANNI, 1968).

Nessa configuração da Revolução de 1930, o “Estado se torna centro nacional mais importante das decisões sobre a política econômica” (IANNI, 1968, p. 27). Seguindo essa mesma linha de raciocínio e de análise dos fatos Carlos Nelson Coutinho (2006) destaca que, “o principal protagonista de nossa industrialização foi desse modo, o próprio Estado, não só por meio de políticas cambiais e de crédito que beneficiavam a indústria, mas também mediante a criação direta de empresas estatais” (COUTINHO, 2006, p.177). Com isso, ao desenvolver o capital industrial já presente no chamado “complexo cafeeiro”, a burguesia lutou, após 1930, pela industrialização no decorrer de várias décadas, para a construção da indústria de bens de capital.

Esse processo produziu impactos na formação política brasileira capitalista, demarcando a questão social na base do governo nacionalista e, conseqüentemente, a necessidade de efetivação e consolidação dos direitos sociais. “As experiências de Vargas e o seu padrão de atuação marcam profundamente essa fase” (IANNI, 1968, p. 26). Por essa razão, o autor sinaliza que as classes trabalhadoras, em especial o proletariado, foram inseridas no processo, à medida que o Estado foi abrindo possibilidades, com medidas como:

A criação do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), em 1952, da Petrobras Brasileiro Sociedade Anônima (PETROBRAS), em 1953, e da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), em 1959, simbolizam as direções em que se lança o poder público, na dinamização da economia nacional. (IANNI, 1968, p.27).

Para este sociólogo, fica explícito que as aplicações do modelo de “substituição de importações” não se verificaram segundo uma diretriz única, nem com base numa consciência sempre clara e deliberada. Houve nessa etapa uma série de crises e flutuações, ocorridas devido ao caráter imediatista e improvisado das deliberações e da consistência de interesses das classes dominantes.

Nesse quadro histórico da formação da sociedade brasileira, em especial depois de 1945, as massas começaram a participar de algumas decisões políticas e na formulação dos alvos do progresso nacional. No processo de industrialização nesse período, a política de massa é um elemento crucial no desenvolvimento do País. Assim, veremos a seguir as formas que vão dando características à participação das massas no processo do desenvolvimento da sociedade brasileira, partindo da instituição de garantias trabalhistas mínimas, mas que eram novidades para a realidade brasileira (IANNI, 1968).

Em 1940 cria-se o regime de *salário mínimo*. A partir de 1943, a *Consolidação as Leis do Trabalho* aparece como o instrumento mais importante do intercâmbio de interesses entre assalariados e empresários. Em 1963, transforma-se em lei o *Estatuto do Trabalhador Rural*, como elemento novo no desenvolvimento da política de massas, quando o populismo vai ao campo (IANNI, 1968, p. 56, grifos do autor).

Por meio desse tipo de medidas de cunho desenvolvimentista, o governo sufoca as tensões e conflitos entre empresários e trabalhadores com o propósito maior de controlar o operariado. Além dessas medidas, o governo Vargas saiu também em defesa da agricultura. Nesse contexto, cedendo às influências do movimento de renovação da educação e do ensino, o governo, por meio do decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930, criou o Ministério da Educação e Saúde.

Tendo em vista essas características, Coutinho (2006) situa a chamada Revolução de 1930 como um movimento de transformações que se dá ‘pelo alto’, ou seja, um “Estado superposto à nação” (COUTINHO, 2006, p. 176). Na compreensão da crescente influência do Estado na formação sociopolítica brasileira, o autor se refere a outro traço preponderante: a

“forte marca corporativista, que assumiu, inclusive, a forma do corporativismo de Estado, já utilizada pelo fascismo europeu” (COUTINHO, 2006, p. 178). Isso se deve, conforme o autor, à tendência de manutenção das forças economicamente dominantes como centro político das decisões na formação sociopolítica brasileira e se manifesta em diferentes espaços da vida, inclusive na tentativa de incorporar ao aparelho de Estado o movimento sindical.

As organizações sindicais brasileiras, embora tivessem experimentado certa autonomia ao longo dos anos de 1920, ou mesmo até o início da década de 1930; a partir, sobretudo, de 1937, se tornaram instituições ligadas diretamente ao Ministério do Trabalho, ou seja, ao Estado. Para Coutinho (2006), essa subordinação corporativa dos sindicatos ao Estado prosseguiu, pelo menos legalmente, até a Constituição de 1988.

Situar o papel do Estado na formação social brasileira evidencia os complexos limites postos ao processo de modernização conservadora e excludente, a qual se consubstancia pela análise da revolução de 1930 que é, “seguramente, a forma mais emblemática de manifestação de via prussiana, de revolução passiva, de modernização conservadora em nossa história” (COUTINHO, 2006, p.177).

Nessa dinâmica sociopolítica do país, o governo de Getúlio Vargas, com a política nacionalista, representou a contribuição para “consolidar definitivamente a transição do Brasil para o capitalismo” (COUTINHO, 2006, p. 176). Esse governo acreditava que a única forma de desenvolver o Brasil seria por meio da direta intervenção estatal nos assuntos econômicos. Segundo Ianni (1968), o investimento na indústria de base, ou seja, aquela responsável por fornecer matéria-prima para a fabricação de maquinaria foi uma de suas prioridades e marcou a segunda etapa do desenvolvimento industrial no Brasil.

Esse processo que envolve a formação do país não é linear, mas pautado por uma política de modernização conservadora, aspecto também explorado por Weffort (1978). Em sua análise o autor ressalta os limites da participação popular, expressa no embate entre classes e nas lutas pela democratização do Estado. Nesse cenário, a política de massa funcionou como uma técnica de caracterização, controle e utilização da força política das classes assalariadas, particularmente o proletariado. (IANNI, 1968; WEFFORT, 1978).

Dessa forma, para melhor compreensão dos perfis políticos da sociedade brasileira, com base na política de massas, Weffort (1978) discute as características do populismo adotadas pelo governo Vargas, assim como sua manifestação em outros governos com maior ou menor intensidade.

Sobre o populismo, Weffort (1978) evoca o seu conceito como forma política assumida pela sociedade de massa no País e uma das “principais formas de imobilização política no

período democrático” (WEFFORT, 1978, p. 24). O autor argumenta que os aspectos que definem o populismo envolvem os interesses determinados de classe, ou seja, o populismo brasileiro “é sempre uma forma popular de exaltação de uma pessoa na qual esta aparece como a imagem desejada para o Estado” (WEFFORT, 1978, p. 36). Para melhor compreensão do populismo, Weffort (1978) apresenta uma análise contida na revista nacionalista *Cadernos do Nosso Tempo*, nº 2, (1954), onde estabelece as condições gerais para o populismo:

1- “massificação”, provocada pela “proletarização” (de fato, mas não consciente) de amplas camadas de uma sociedade em desenvolvimento que desvincula os indivíduos de seus quadros sociais de origem e os reúne na “massa”, “conglomerado multitudinário de indivíduos, relacionados entre si por uma sociabilidade periférica e mecânica”; 2- perda da “representatividade” da “classe dirigente” – e, em consequência, de sua “exemplaridade” – que, assim, se transforma em “dominante”, parasitária; 3 – aliadas essas duas condições, à presença de um líder dotado de carisma de massas, teríamos todas as possibilidades de que o populismo se constitua e alcance ampla significação social (WEFFORT, 1978, p. 26).

Para Weffort (1978), o populismo foi um ingrediente ideológico que se manifestou na prática da política brasileira já no fim da ditadura Vargas e permaneceu uma constante no processo político até 1964 e posterior a ele. Entretanto, durante esse processo da política de massas na formação sociopolítica brasileira, esse movimento, sofreu várias críticas de ideólogos de visão liberal. Também passou pela comparação com o “coronelismo” forma de relação de dominação herdada dos latifundiários que, segundo Victor Nunes Leal (1975, p. 181), “atua no reduzido cenário do governo local: seu habitat são os municípios do interior, o que equivale dizer os municípios rurais”. Ou seja, essa forma de relação se caracteriza pela incursão do poder privado no domínio político; ou melhor, que é dominado por uma relação de compromisso entre o poder privado decadente e o poder público fortalecido. Enquanto que o populismo é, no essencial, a exaltação do poder público; é o próprio Estado colocando-se através do líder, em contato direto com os indivíduos reunidos na massa (WEFFORT, 1978).

Octavio Ianni (1968) também entende que o populismo é expressão política de rupturas internas e externas no âmbito de estruturas econômicas e sociais, por meio das crises, tensões e reajustamentos ocorridos no período de 1918 a 1964.

Para esse sociólogo brasileiro, no período que vai de 1945 a 1964, entra em cena, em escala bem maior que antes, as massas assalariadas em geral. Isso significa que entram em jogo as aspirações de bem-estar social de um proletariado cada vez mais numeroso, ao lado de uma classe média numericamente crescente. Os primeiros sinais de organização política dos trabalhadores agrícolas da sociedade brasileira indicam que, embora potente, a modernização conservadora encontra resistência.

Tensões e os conflitos inerentes às relações de produção espoliativa, vigentes no campo, não puderam mais ser controladas pelas técnicas tradicionais de *favores, pressões e violências*. Aí surgem as associações, ligas e sindicatos de trabalhadores agrícolas. Uma das principais organizações foi criada em Pernambuco, em 1955. Em 1963, é promulgado o *Estatuto do Trabalhador Rural*. Vinte anos antes, em 1943, havia sido promulgada a *Consolidação das Leis do Trabalho*⁶ cujo alvo principal é o setor industrial (IANNI, 1968, p. 45, grifos do autor).

Embora o conflito fosse um ingrediente das mudanças que atravessavam o país, o período em questão deu lugar a uma democracia burguesa, que lançou mão da incorporação das massas ao processo político quando foi conveniente. Weffort (1978) esclarece que não é a redemocratização que vai provocar em 1945 a emergência política das massas. O autor ressalta que a importância das formas democráticas está em que legalizam, embora de maneira restrita, a possibilidade que as insatisfações populares alcancem, com certa autonomia, o poder e interfiram numa condição tão politicamente passiva como a que se observa no período da ditadura. Para ele, “desde 1945, o povo pode influir – e efetivamente o faz, ainda que apenas indiretamente na composição de forças ao nível das elites e em sua renovação” (WEFFORT, 1978, p. 18).

O autor ainda afirma que a expressão política popular não ultrapassou alguns limites e, em essência, permaneceu individualizada e centrada no sufrágio. Sobressaem então as tentativas de organização popular, a hipertrofia dos executivos e o elevado grau de personalização do poder governamental, como características da política brasileira.

A dependência política das associações e o sufrágio como meio básico de expressão popular constituíram-se em dois aspectos da incorporação das massas populares às estruturas políticas do capitalismo brasileiro em processo de expansão através da industrialização e da urbanização. (WEFFORT, 1978).

Diante do que foi apresentado sobre a forma de expressão política limitada das massas, Weffort (1978) aprofunda a discussão sobre a democracia, mesmo diante da inconsistência do direito de voto, apresenta o traço diferencial nesse novo período: os interesses populares passaram a contar e o regime, de uma forma ou de outra, não pôde ignorar as massas.

⁶ Vale destacar que a CLT – criada no Governo Vargas, no período do Estado Novo – representou um passo muito importante em relação aos direitos trabalhistas, pois representou a inserção definitiva dos direitos do trabalhador na legislação brasileira. A CLT foi precedida pela criação da Justiça do Trabalho, portanto, do ponto de vista constitucional, tratava-se de uma necessidade legal de garantia de direitos individuais e coletivos. Em São Paulo, estado que foi principal palco da industrialização, vinham acontecendo diversas ações reivindicatórias, promovidas pelos trabalhadores da indústria, mais especificamente pelos sindicatos e representantes desses trabalhadores. Assim se consolidou o maior conjunto de medidas reguladoras dos direitos e deveres do trabalho assalariado num país ex-escravocrata e cuja força de trabalho estava ainda concentrada no setor agrário, mas já vivendo a era da industrialização.

Quanto às formas democráticas que foram se constituindo no desenvolvimento da sociedade, Weffort (1978, p. 19) sugere:

voltemos, pois, à questão do sufrágio como forma de expressão política. Se observarmos, ainda que rapidamente, as formas assumidas pela participação popular até 1964, percebemos que os resultados concretos por alguns grupos no sentido de organizar as massas populares, estão muito aquém do que pode resultar do simples uso do direito de voto.

Dessa forma, a “história brasileira desenvolveu nos políticos e no povo uma aguda sensibilidade em relação ao poder, uma consciência clara, fundada em inúmeras experiências, de que a política se resume em posições de força e em lutas de interesses” (WEFFORT, 1978, p.23). Complementando sua concepção, o autor afirma:

Todos sabem, os políticos e o povo, que as normas firmadas na Constituição só adquirem validade em função dos conteúdos particulares que assumem em cada caso, em função dos interesses materiais que coincidem com elas em circunstâncias determinadas (WEFFORT, 1978, p. 23).

Nesse sentido a democracia como realidade política no Brasil é atravessada por nuances controversas, especialmente no quesito da plena participação das massas, o que permite resumir essa situação das formas democráticas no Brasil, considerando que “o fantasma popular tem duas cabeças, é difícil para as elites confiar no povo”. (WEFFORT, 1978, p. 23)

Nesse cenário, a política nacionalista que influenciou a formação da sociedade brasileira foi historicamente atravessada por tensões entre grupos distintos, com interesses econômicos e políticos antagônicos, mas que encontrou numa certa colaboração de classes um equilíbrio contraditório. Ianni (1968) caracterizou esse modelo como “desenvolvimento associado” ou de “internacionalização do setor industrial”. Na prática, o modelo associado apareceu com ênfase no Programa de Metas do Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira, pois, esse governo foi considerado como:

um desdobramento singular dos componentes políticos e econômicos implicados na crise que liquidou o Governo Getúlio Vargas. Não foi possível instalar uma ditadura, com a democracia populista de uma vez. Entretanto, o Governo de Juscelino Kubitschek de Oliveira foi forçado a conciliar: manteve e apoiou-se na política de massas, mas realizou um programa de desenvolvimento econômico baseado na internacionalização dos novos investimentos. Falava-se então na “desnacionalização” da indústria brasileira, ao mesmo tempo em que as novas organizações econômicas procuravam associar capitais externos e nacionais. Nesse sentido é que o Governo de Juscelino foi paradoxal. Combinou o esquema de sustentação política criado

com o modelo getuliano (portanto, de desenvolvimento econômico nacionalista) e uma política econômica voltada para a internacionalização, isto é, estruturada segundo um modelo diferente (IANNI, 1968, p.70).

Esse processo produziu impactos na formação sociopolítica brasileira capitalista, demarcando a constituição de uma burguesia dependente e associada crescente, como bem sinaliza Ianni (1968, p. 129), “a classe média revelou-se a massa mais dócil às soluções autoritárias”, ao apoiar uma estratégia de modelo econômico que reunia o paradoxo entre investir em desenvolvimento econômico nacional e praticar a política também voltada para a internacionalização. Esse fato demonstra que a classe média, já vinha, portanto, desde os momentos áureos da política de massa sendo preparada para aderir ao autoritarismo amplamente aceito nesse meio social. Assim, para Ianni (1968), a participação crescente das massas no processo político brasileiro é um dado importante para explicar alguns aspectos do sucesso “popular” das reações antidemocráticas.

Nesse cenário, as reações antidemocráticas estiveram presentes em vários golpes de Estado que aconteceram e marcam a formação sociopolítica do Brasil. Os golpes de 1937, 1945, 1955, 1961 e 1964 estão todos ligados ao nome de vários militares, com objetivos de modificar drasticamente as instituições políticas e a reformulação completa da política econômica (IANNI, 1968; WEFFORT, 1978).

Vale ressaltar a participação crescente dos militares na política nacional, quanto à atuação na queda de governos eleitos. Portanto, a militarização da política como prática sistemática dos diferentes grupos políticos militares e civis não foi exclusividade da Primeira República.

Os nossos políticos civis sempre viram no Exército um campo a explorar em benefício dos interesses deles: os da oposição – para subirem ao poder; os do governo para se conservarem nele. Os que estão de baixo vão aos quartéis para desalojar do poder os que estão de cima; estes apoiam-se nos quartéis para não serem desalojados pelos que estão de baixo. E tem sido esta – a de mero instrumento das ambições civis – a função propriamente política do Exército em nossa história (IANNI, 1968, p. 136).

Esse jogo político dos detentores do poder no país – dinâmica que vem acompanhando os perfis políticos na luta pelo poder é uma realidade visível nos dias atuais; inegavelmente, prática semelhante coloca em risco o Estado de Direito Democrático vigente no país, guardando todas as particularidades que o contexto histórico exige.

Para Ianni (1968), esse “artificialismo” dos partidos políticos e a fragilidade da consciência democrática dos políticos profissionais e dos cidadãos favoreceram a manutenção dessa lógica. No dizer do autor, as forças militares não ingressam na política monoliticamente, mas se subdividem em várias correntes civis e/ou de modo autônomo e em bloco.

Nessa direção, o recuo da participação da massa temida pela direita⁷ envolve-se na análise das circunstâncias que conduziram à queda de João Goulart em 31 de março de 1964. Segundo Weffort (1978), com a queda do presidente inicia-se a quebra do regime anterior e se atinge a liquidação de toda a elite política. Para ele, o Golpe de 1964

rapidamente excluiu do processo político os setores reformistas. Excluiu depois, setor por setor, praticamente tudo o que restava da elite política formada nas condições criadas pela revolução de 1930. Excluiu, inclusive, os setores políticos mais conservadores, alguns dos quais haviam apoiado o golpe (desde Juscelino Kubitschek até Carlos Lacerda (WEFFORT, 1978, p.16).

É nesse contexto dos perfis políticos em disputa que – com base em uma perspectiva dos últimos governos analisados (Jango e Kubitschek) – Weffort (1978) e Ianni (1968) demonstram a crise de um Estado centralizador e corporativista, que negava o passado como expressão do atraso, mas conservava elos importantes com as lógicas patrimonialistas e excludentes. Tal processo conduziu o Brasil a um capítulo do “colapso do populismo”, o que, por sua vez, o conduziria também ao golpe de 1964, sob a tutela das forças economicamente dominantes, em conluio com as forças armadas. (IANNI, 1968).

Para Coutinho (2006) o golpe de 31 de março de 1964 comprova que o Estado ainda não estava em crise terminal.

O regime que então se instalou destruiu o pacto populista, mas conservou- e até mesmo desenvolveu e reforçou – os traços mais perversos da nossa formação estatal anterior. Por isso, mais uma vez conhecemos uma ‘revolução passiva’, na qual as ‘reformas de bases’ (agrária, bancária, universitária etc.), reivindicadas pelo movimento social golpeado em 1964, foram realizadas pelo alto, com um sentido nitidamente conservador. (COUTINHO, 2006, p. 180).

⁷O termo “direita”, comumente utilizado nos dias atuais para fazer referência às diferentes tendências dos grupos políticos, é uma alusão aos principais grupos que participaram da Revolução Francesa. Assim, o grupo de “direita” são identificados como os girondinos, representantes dos interesses de uma camada dirigente mais conservadora e voltada aos interesses do capital. (PELLEGRINI *et al*, 2012).

O golpe civil militar de 1964 concentrou o poder político e econômico (acumulação capitalista) nas mãos de alguns e reprimiu a participação popular emergente. Houve repressão, mas essa não foi capaz de dominar completamente os setores organizados de oposição ao regime, tampouco de incorporá-la ao aparelho estatal.

Segundo Arf (2007), para compreender o direcionamento da sociedade brasileira; é importante entender que o então governo estabelecido reorientou os objetivos da acumulação acelerada, da modernização tecnológica e de baixos níveis de investimento na educação e na saúde, entre outros, por meio de uma ação punitiva contra os setores de esquerda⁸ e forte controle sobre os trabalhadores, tendo como apoio ideológico a Doutrina de Segurança Nacional, que procurava difundir os objetivos das elites empresariais como se fossem os objetivos de todo o país. Houve, de acordo com Saviani (2019), uma ruptura política necessária para preservar a ordem socioeconômica, pois se temia que a persistência dos grupos que então controlavam o poder político formal viesse a provocar uma interrupção nesse plano.

Sob o regime autoritário, os espaços de organização dos setores populares foram fortemente atingidos, fragilizando ainda mais a atuação de sindicatos, partidos políticos e outros organismos que pudessem levar alguma ameaça política ao projeto dos setores economicamente dominantes. No plano educacional a negação da recém-aprovada Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 4.024), de 1961, foi simbólica, levando o governo a criar, pelo decreto de 2 de julho de 1968, um Grupo de Trabalho (GT) para elaborar projeto de reforma universitária. Na disputa de projeto de intervenção de interesses distintos, havia, de um lado, interesses de cunho reivindicatório dos alunos e de professores; do outro, interesses de grupos ligados ao regime, que buscavam vincular mais fortemente o ensino superior aos mecanismos de mercado e ao projeto político de modernização em consonância com os requerimentos do capitalismo internacional. Sendo o último, sobreposto na agenda política do governo (SAVIANI, 2019).

Importante lembrar que, durante o regime militar, houve um ciclo de reformas educacionais com ênfase no pensamento tecnocrático, que se consubstanciaram em dois dispositivos legais: a aprovação da Lei n.º 5.540 de 1968 – Reforma Universitária – e a aprovação da Lei n.º 5.692 de 1971, que alterou a estrutura e o financiamento do ensino de 1º e 2º graus, tornando o ensino profissionalizante obrigatório no 2º ano. Tais reformas passaram a ter importante incidência na estrutura e no funcionamento da educação no Brasil.

⁸ O termo “esquerda” foi assimilado pelos historiadores, e, até hoje, é utilizado para se referir à diferente tendência de grupo político. Assim, os grupos de “esquerda” são associados aos interesses da população e buscam melhorias sociais. (PELLEGRINI *et al*, 2012).

É fácil perceber, a partir do contexto da criação desses aparatos legais, o conteúdo embasado na previsão de formação técnica de modo geral, com mão de obra específica e de baixo custo, como sustentação do desenvolvimento econômico do país. Todavia, passadas mais de cinco décadas, Saviani (2005, p. 19) entende que, em termos gerais, “[...] a tendência educacional atualmente dominante no Brasil, desde o final da década de 1960 é aquela que nós poderíamos chamar de concepção produtivista de educação”.

Para Saviani, essa concepção se manifestou no Brasil na passagem dos anos de 1950 para 1960, estando presente nos debates que se travaram na tramitação da nossa primeira LDB de 1961. E, ainda, para o autor, o conteúdo previsto para a lei preconizou a organização do sistema de ensino em estreita vinculação com o desenvolvimento econômico do país. Ademais, nas duas leis subsequentes (5.540/68 e 5.692/71), essa concepção já se manifestou com plena clareza, erigindo, como base de toda reforma educacional, os princípios de racionalidade e produtividade tendo como corolários a não duplicação de meios para fins idênticos e a busca do máximo de resultados com o mínimo de dispêndio

Desse modo, a contradição fundamental que atravessou a história da ditadura foi precisamente o que teve lugar entre o Estado autoritário, que buscava cancelar e reprimir a sociedade civil, e o progressivo florescimento desta última, que o regime – não dispondo de instrumentos de mobilização como, por exemplo, um partido de massas de tipo fascista – era incapaz de evitar (COUTINHO, 2006).

O processo da dinâmica sociopolítica brasileira acompanha uma lógica mais propensa às continuidades. As forças mais atrasadas das classes dominantes têm explicitado clara intenção de anular as ações radicais das camadas populares nos processos de transformação, nas referidas expressões de participação. Este estado de coisas, denominado de “revoluções passivas, provocam mudanças na organização social, mas também conservam elementos da velha ordem” (COUTINHO, 2006, p. 174). Desse modo, a compreensão desse contexto reúne elementos que ajudam a entender a natureza e a intensidade dos avanços sociais que foram sendo engendrados nos últimos anos (COUTINHO, 2006), assim como entender também as limitações, contraposições e contradições presentes nesse contexto muitas vezes caótico.

Desse modo, tendo o Brasil experimentado o que alguns teóricos chamam de “modernização conservadora” e vivido movimentos históricos importantes, mas sem ter tido em sua essência a participação ativa e consciente das camadas populares, o que significa dizer que as ações transformadoras foram feitas pela elite dominante ou nos moldes dos interesses políticos e econômicos dessa elite (IANNI, 1968; COUTINHO, 2006).

1.2 NUANÇAS DO DEBATE SOBRE A EDUCAÇÃO COMO QUESTÃO SOCIAL NAS DÉCADAS DE 1980 E 1990

Como já foi indicado no item anterior, desde a década de 1930 emergiram várias interpretações e leituras diferenciadas para conceituar o que se chamou de Brasil Moderno. Uma modernização que nasce com a industrialização e urbanização, mas no contexto de uma nação com forte tendência agrária e ascendente crescimento da indústria. (IANNI, 1968). Segundo Dourado (2019), aqui no Brasil o movimento de modernização se deu de forma conservadora, o que denota a ausência de participação popular, ou seja, a cidadania se deu de maneira restrita e deliberada, deixando de fora a inclusão de camadas significativas da população brasileira; a exemplo da classe trabalhadora, que é sempre excluída dos meios de produção e incluída nesses mesmos meios como força produtiva se constituindo como mão de obra barata.

A prova de que o projeto político de modernização do país – termo usado por Saviani (2019) – e, conseqüentemente seu crescimento econômico, não ocorreu em prol da população brasileira de maneira razoavelmente equilibrada, é o cenário que ainda hoje se apresenta no universo da educação pública, especialmente a educação básica. É fácil conferir, por exemplo, os altos índices de analfabetismo, baixa remuneração/qualificação de professores. Historicamente, esse quadro remonta à República que, em 1889, já trazia em seu formato de sistema de governo o desafio de erradicar o analfabetismo em território nacional. Olhando mais de perto, esse quadro tem relação direta com os direcionamentos dados às políticas, bem como com o cenário político e econômico nacional nas últimas gestões governamentais.

Não é difícil perceber que o desenvolvimento nacional se deu de modo não linear, “desigual e combinado” (IANNI, 2004, p. 105) cujas conseqüências recaíram (ainda recaem), direta ou indiretamente, no campo educacional. Nesse sentido, o debate em torno da educação nacional é orientado basicamente pela proposição de um modelo educacional, que significava a contenção do acesso à educação de um modo geral. Ou seja, o modelo de educação que se propaga, de um lado, vinculada ao interesse da formação técnica, por outro lado, a educação para a classe dirigente, que nunca foi uma propriamente técnica nos anos iniciais, mas sim uma educação, direcionada para a continuidade dos estudos.

Tendo o Brasil atravessado as décadas de 1950 a 1970 do século XX considerando a “educação como meio propulsor do progresso técnico” – palavras de Oliveira (2001, p. 106) – cujo propósito era, dentre outros, formar recursos humanos dentro dos padrões exigidos pelo

desenvolvimento econômico que o país vivia, os investimentos em educação naquele momento ficaram mais voltados para a educação técnica. Deste modo teve grande protagonismo a formação de mão de obra qualificada para as demandas de mercado, ou seja, para aumento da produção⁹.

Esse contexto histórico evidencia um modelo de desenvolvimento educacional, voltado para a funcionalidade do sistema capitalista, isto é, colocado a serviço dos interesses da classe dominante; ao qualificar a força de trabalho, o processo educativo concorria para o incremento da produção da mais-valia, reforçando, em consequência, as relações de exploração (SAVIANI, 2005). Se antes o modelo educacional estava condicionado a atender ao capitalismo, mantendo limites nas políticas sociais e, conseqüentemente, da efetivação e consolidação dos direitos sociais, especialmente no campo da educação, agora ele se projeta pelo discurso da democratização da educação.

A despeito desses limites, a contraposição ao Estado autoritário, expresso no país pela ditadura militar, conquistou espaços com os movimentos sociais, partidos políticos como, por exemplo, o Partido dos Trabalhadores (PT), que foi fundado em 1980 e que reunia sindicalistas, intelectuais militantes dos movimentos sociais liderado por Luiz Inácio Lula da Silva. O novo partido empreendia uma busca efetiva por maior participação política e pela democratização do Estado no país, visando superar os limites advindos da ditadura militar por meio da retomada do Estado Democrático de Direito. (DOURADO, 2019).

Há que se considerar, entretanto, que na década de 1980, o país vivia não só um momento de abertura política, mas também promissoras mobilizações para a construção de um projeto educacional, respectivamente, em âmbito estadual e municipal. Sobre isso afirma Saviani (2019) que reformas importantes foram implementadas: desde as gestões municipais oriundas das eleições de 1976, passando pelos governos estaduais surgidos do restabelecimento das eleições diretas para governadores de estado de 1982, as iniciativas de política educacional voltada para as crianças e jovens das camadas populares multiplicaram-se. Nesse processo, para o autor algumas delas chegaram a ganhar destaque em âmbito nacional, como foi o caso de Boa Esperança – ES, Lages – SC e Piracicaba – SP. Segundo Saviani (2019), a experiência desses municípios tornou-se referência para a busca de um modelo de administração democrática.

As experiências mencionadas, no entanto, esbarraram em certos obstáculos representados pelos interesses excludentes e pela tradição de descontinuidade que predominam na política educacional de nosso país; e acabaram tendo duração efêmera. De qualquer modo,

⁹⁹ Nesse período foi criado o SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. (OLIVEIRA, 2001).

deve ser caracterizado como um momento de correlação de forças e é marcado pela redução gradativa da influência dos tecnocratas nos planos setoriais da educação e, conseqüentemente, de fortalecimento da sociedade civil, mesmo que com limitações. Ainda, assim, o país vivenciou um tempo novo em que a bandeira da participação obteve grande impulso. Como vimos no item anterior, ainda que se possa observar um modelo dominante em disputa na formação da sociedade brasileira e a continuidade nas relações de poder, as forças dominantes há muito se punha como um desafio. Nesse sentido, a democracia como realidade política no Brasil é atravessada por nuances controversas, especialmente no quesito da plena participação da sociedade civil.

Com efeito, o referido período histórico criou as condições para que, nos anos posteriores, fosse, de fato, definido um “um novo modelo de educação” calcado em interesses prioritariamente econômicos que concebia a educação como estratégia para a obtenção de fins lucrativos, deixando ao largo o projeto de educação sintonizado com as expectativas de uma sociedade efetivamente democrática.

A política educacional autoritária, concebida em tempos áureos de ditadura, não mais se sustenta. A política educacional que vai responder aos desafios de uma sociedade democrática, contudo, ainda não tomou sua forma. Vive-se um tempo de busca, de ensaios e de grande efervescência na organização da sociedade. O velho já não atende as demandas que vão surgindo, o novo, entretanto, ainda não nasceu. De outra parte, essa transição, pressionada pela conjuntura internacional e nacional, contraditoriamente, vem marcada pelo questionamento do Estado como agente que assegura os direitos sociais, expressos em serviços públicos, inclusive no oferecimento da educação pública (VIEIRA, 1998, p. 6).

Nos tempos de avanços dos direitos sociais, todavia, a Carta Magna de 1988, segundo Dourado (2016), resultante de amplo processo constituinte, avança consideravelmente no campo desses direitos, trazendo novas configurações ao papel e à autonomia dos setores federados, incluindo os municípios (art. 18), bem como o reforço ao federalismo, mediante a regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios (art.23, Emenda Constitucional – EC nº53/2006), e, ainda, uma concepção de administração pública direta e indireta marcada pelos princípios de igualdade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37). A CF 1988 dispõe, também, sobre o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV).

Ao lado dos avanços, tivemos alguns retrocessos, os quais indicaram a não ruptura com interesses privatistas pela educação que giraram em torno da definição de recursos públicos

para os setores privados. No que tange aos recursos, ficou estabelecido que poderiam ser destinados ao financiamento público das organizações comunitárias, confessionais ou filantrópicas e bolsas de estudos para Ensino Fundamental e Médio (Art. 203), bem como ser alocados às Instituições de Ensino Superior (IES) privadas que mantivessem “atividades universitárias de pesquisa e extensão” (BRASIL, 1988, Art. 213, §2º).

No que se refere aos direitos sociais, a CF/1988 reafirma a educação como direito social (art. 6) de todos e dever do Estado e da família (Art. 205) e estabelece o princípio de gestão democrática do ensino público como diretriz a ser observada por todas as escolas. Ao estabelecer a gestão democrática do ensino, o texto constitucional institui, ao mesmo tempo, o direito e o dever de participar de todos os que atuam nos sistemas e nas escolas públicas. Propõe ensino ministrado com base nos seguintes princípios: igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas de ensino; gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; valorização dos profissionais da educação, com planos de carreira e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade (DOURADO, 2016).

Ao definir a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, a Constituição Federal está garantindo direito à cidadania por meio da educação, qualificação profissional, além da gratuidade e universalidade do ensino. Isto está posto sob as bases de um Estado de Direito.

Nessa configuração, a Constituição 1988, estabeleceu a gestão democrática do ensino público como um entre os princípios necessários que orientam a gestão da educação em nosso país e, por extensão, para gerir as escolas públicas. Esses princípios, citados acima, quando articulados à gestão democrática no modo de administrar as escolas, apontam para a possibilidade de todas as pessoas, independente de sua situação social, econômica e cultural intervir e participar ativamente na construção de políticas educacionais e na gestão das escolas. Assim, a forma como estes princípios deverão tornar-se realidade foi promulgada pela LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº. 9.394/96), que será mencionada posteriormente.

Há que se considerar, portanto, leituras diferentes dos mesmos artigos da referida Constituição, devido aos interesses divergentes no processo de gestão democrática das escolas públicas. Um emancipa as pessoas, legitima a participação e a transformação social; outro que

tira do Estado a responsabilidade de mantenedor dos direitos sociais, como a educação, e os transfere para outros atores.

Complementando o processo de tal contexto educacional, Silva (2007) faz uma análise para compreender a propagação das reformas do Estado no direcionamento da educação brasileira; afirma que a década de 1990 irrompeu no Brasil trazendo para a pauta a contraposição entre o Estado provedor de benefícios e serviços e o Estado ágil e eficiente em suas funções de regular e fiscalizar os serviços. Nesse movimento os discursos compostos na década de 1980, tendo como eixo a democratização, foram na década de 1990 progressivamente recompostos, para dar lugar a outro tipo de argumentação centrada nas exigências do mercado e na reestruturação produtiva.

Nessa direção as reformas educacionais dos anos de 1990 recobram um novo vigor no contexto do denominado neoliberalismo, as quais proclamaram a revisão do papel do Estado na promoção de políticas sociais, abrindo frentes de atuação com forte influência dos setores privatistas da educação. Com isso as noções de descentralização, participação e autonomia foram incorporadas ao vocabulário dos defensores da educação neotecnista¹⁰ e passaram a ocupar lugar de destaque, notadamente por parte dos setores alinhados com os movimentos de matriz liberal, os quais questionam a atuação do Estado tanto no controle da economia quanto na promoção de agendas sociais. Com efeito, essa incorporação se fez acompanhar da ressignificação dos termos e vem sendo parte do desenvolvimento de uma narrativa que dá sustentação às teses de que o Estado não pode seguir ocupando centralidade na promoção direta dos direitos sociais e que sua viabilidade só é possível mediante reformas profundas no seu modo de atuação.

Carvalho (2009) posiciona-se diante da relação entre esse “novo modelo” de gestão pública e sua repercussão no modelo de organização administrativa da escola, que passa a ser caracterizada como democrática, participativa e descentralizada e o papel do gestor escolar passa a ser de coordenador das ações dos diferentes componentes do sistema educacional. Sendo assim, vale atentar para as mudanças mais profundas na forma de administrar a escola que passa a ser,

do abandono da centralização e da concentração de poderes, ou seja, permitindo que as pessoas que estão diretamente em contato com os problemas tenham cada vez mais iniciativa e capacidade de decisão. Por isso,

¹⁰No sentido em que o controle decisivo desloca-se dos processos para os resultados. É pela avaliação dos resultados que se buscará garantir a eficiência e produtividade. E a avaliação converte-se no papel principal a ser exercido pelo Estado, seja mediatamente, pela criação das agências reguladoras, seja diretamente, como vem ocorrendo no caso da educação (SAVIANI, 2019, p. 439).

a gestão, seja empresarial ou pública, passa a se apoiar em novos padrões, ou seja, na participação e nas formas coletivas de trabalho, nos quais se compartilham responsabilidades e poder. Em face disso, o novo líder é aquele cujo poder decorre da influência e não do mando. (CARVALHO, 2009, p. 1144)

Apesar de, aparentemente, defender a bandeira da democracia, o modelo gerencial de gestão, na verdade:

ressignifica os pressupostos da participação, autonomia e descentralização a partir de uma proposta que visa à responsabilização da escola por seus resultados, desresponsabilizando o poder público pela construção de políticas em favor da qualidade da educação (DRABACH, 2011, p. 10)

É também parte do discurso de Drabach (2011) a pertinente afirmação de que “o modelo de gestão gerencial, ao se apropriar dos mecanismos da gestão democrática, distorce o seu sentido e põe em risco a construção da democracia” (DRABACH, 2011, p. 1). Esse modelo se instala na educação, a partir das políticas neoliberais, no entanto, não traz em sua essência o princípio democrático da tomada de decisões, ou seja, um princípio pautado em decisões coletivas que sejam capazes de beneficiar a todos os sujeitos direta ou indiretamente envolvidos com o processo educativo do ser humano, muito menos com o respeito ao trabalho do professor ou à autonomia da escola pública indistintamente acessível a todos.

Tomando como base as mudanças de concepção, a partir dos anos de 1990¹¹, sabe-se que o processo de reforma de relações e práticas no papel do gestor também gera uma profunda mudança de valores e subjetividades nas escolas. Assim, Carvalho (2009) argumenta que as políticas públicas no período em estudo conferem à equipe diretiva escolar uma importância estratégica. É preciso, no entanto, não olhar para essa “importância estratégica” de forma ingênua, pois há uma ambivalência, no mínimo perigosa, quando a ideia vendida é a de descentralização operacional. O que parece fortalecimento da democracia pode representar forte ameaça a uma educação para todos, democrática e gratuita.

Vejamos, pois, o que diz a autora:

A descentralização operacional aumentou as responsabilidades da escola, levando seu gestor a se defrontar com novos desafios, assumir o papel de coordenador da ação dos diferentes componentes do sistema educacional na

¹¹ Nas palavras de Drabach (2011, p. 3), “o Brasil, que no final da década de 1980 passava pelo processo de abertura política e ansiava pela construção de um Estado democrático, assegurado inclusive pela Constituição Federal, encontra-se na década de 1990 com as barreiras impostas pela crise do capitalismo e pela reforma neoliberal”

tomada de decisões conjuntas, estimular o trabalho em equipe e as dinâmicas de trabalho identificadas de sua escola e resolver seus problemas de forma autônoma. Ele torna-se o elemento central e fundamental para o encaminhamento do processo participativo no interior de sua escola e para sua integração com a comunidade. (CARVALHO, 2009, p. 1155).

Nessa perspectiva, a gestão da escola é catalisadora do movimento autônomo e corresponsável na gestão por resultados. A democratização dos processos administrativos no interior da escola exige que o gestor seja capaz de influenciar, motivar, assumir, ao invés de impor ou só exigir, sendo, sua ação identificada como um dos fatores determinantes do “sucesso” da escola.

Segundo Carvalho (2009), pela imitação da produtividade empresarial, a lógica da gestão educacional com estabelecimentos de metas, avaliação sistemática do regimento escolar, responsabilização individual pelo sucesso ou fracasso ampliou o domínio dos resultados sobre o processo, reduzindo o trabalho educativo ao produto, num movimento fetichista bastante conhecido. Seus efeitos práticos são ainda mais perversos pela naturalização de uma relação educativa que, em conjunto com a transferência da responsabilidade dos direitos sociais para o setor privado, criou as bases para que a relação mercantil e produtiva deixe de ser uma imitação e a subsunção da educação ao capital se dê completamente. Nesse modelo, pois, a busca por resultados com melhores índices, bem como a responsabilidade por esses resultados, é do dever e domínio das unidades escolares e seus membros integrantes, “como se as políticas governamentais não fossem também parte constituinte desses resultados.” (DRABACH, 2011, p. 6).

A reforma do Estado, ao assinalar os modos de gerenciamento do setor privado, submeteu as instituições públicas à lógica do mercado e indutora da competição, características da visão neoliberal e alterou seu funcionamento, sua organização e sua forma de gestão. Tais orientações impõem uma racionalidade administrativa para atender diretrizes da nova ordem mundial, dos organismos internacionais, dos mentores teórico-políticos do capitalismo contemporâneo. Essas mudanças impõem o desafio de aprofundar a compreensão teórica desse processo e reavaliar a atuação dos membros da comunidade escolar no interior das instituições educacionais. (CARVALHO, 2009).

O processo da administração educacional desenvolvido nas escolas reflete e assume as marcas, as contradições sociais e os interesses políticos em jogo na sociedade, visto que a atividade administrativa não ocorre num vazio, mas sob condições históricas determinadas para servir aos interesses dos indivíduos e grupos. Assim, a administração da escola está

organicamente vinculada à totalidade social, em que realiza e exerce sua ação e, ao mesmo tempo, encontra as fontes de seus condicionantes (PARO, 1990).

Ao analisar os principais aspectos do modelo gerencial, Carvalho (2009) chama a atenção para as repercussões/mudanças desse modelo na organização administrativa da escola. Essas mudanças, na escola como campo de estudo, pautam-se como estratégias que dizem respeito, por exemplo, “combinando a centralização das decisões com a descentralização das ações, ampliaram a autonomia administrativa e financeira das unidades escolares” (OLIVEIRA, 2001, p. 106). Como é possível constatar, a descentralização constitui um dos focos da proposta de mudanças. Na perspectiva democrática, trata-se de princípio que, com a participação e a autonomia, forma um tripé para o exercício de práticas democráticas e, no caso em análise, da gestão democrática no sistema educacional e nas escolas.

Não obstante, no modelo gerencial, essa visão de descentralização se dá via transferência de tomada de decisão sobre a oferta de bens públicos para instituições locais, além de introduzir mecanismos de mercado, e visa a contribuir para a eficiência e reduzir custos, ou seja, é uma aposta na eficiência do governo, que transfere e/ou aumenta as responsabilidades das unidades escolares, distanciando-as dos governos centrais ressitando e diminuindo o compromisso do poder público. Sendo assim, praticamente anula a possibilidade do exercício da autonomia e da participação.

Porquanto, o discurso de que a educação seria responsável por melhorar a qualidade de vida dos cidadãos teve grande acolhida entre diferentes setores e serviu de base ideológica para difusão das ideias da classe dominante. Nesta visão a educação seria capaz de impulsionar o desenvolvimento econômico, o que, conseqüentemente, impulsionaria a economia do país, em razão de se criar mão de obra qualificada; diminuiria (ou resolveria) as desigualdades sociais; e, em curto prazo, ampliaria as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista não há empregos para todos: “a economia pode crescer convivendo com altas taxas de desemprego e com grandes contingentes populacionais excluídos do processo” (SAVIANI, 2019, p. 430).

Libâneo (2018) analisa a importância social da escola como um meio indispensável de elevação do nível cultural, de formação para a cidadania e de desenvolvimento de conhecimentos e capacidades para enfrentamento das condições adversas da vida.

As formulações trazidas por Libâneo (2018) e Paro (1986, 1990, 1998, 2003) passaram a ter grande importância nos debates sobre a educação no Brasil desde a década de 1980, mesmo contexto de difusão da concepção histórico-crítica desenvolvida por Saviani, (2005). Para o

autor nessa formulação a educação é entendida como mediação no seio da prática social global. Para isso, o autor analisa que, a prática social se põe, portanto, como o ponto de partida e o ponto de chegada da prática educativa. Assim, com uma perspectiva crítica na análise da gestão escolar, também defendida por Arroyo (1979); Félix, (1984); além de Paro (1986, 1990, 1998, 2003) e Libâneo (2005), os quais defendem a especificidade da escola e, portanto, a impossibilidade de transferência direta dos pressupostos básicos da Teoria Geral de Administração (TGA) para a Administração Escolar (AE).

Nessa nova situação a abordagem das relações políticas na gestão escolar nos modelos implantados no País como tarefa meramente técnica foi amplamente discutida, também para Arroyo (1979), no reconhecimento de que, por detrás dos modelos de administração da educação, havia uma concepção mais ampla de organização do Estado e da economia, voltada à constituição de uma “modernização e racionalização das instituições que complementam o sistema de produção” (ARROYO, 1979, p. 37).

Certamente, essa modernização e racionalização são problemáticas que se manifestam numa lógica absolutamente política na relação com a gestão escolar. Também é preocupação, para Arroyo (1979) que, sugere a formação geral do educador, no sentido que os cursos de formação se pautem pela formação do “educador-docente, administrador, orientador capaz de um fazer pensado, crítico, atento ao modelo de um homem a ser educado e as relações entre a escola e a sociedade”, levando a administração da educação “a recuperar seu sentido social” (ARROYO, 1979, p. 46).

Nessa mesma perspectiva, Félix (1984), em sua crítica aos modelos de administração escolar, vigentes no País até o início dos anos 1980, analisou a AE como ferramenta operacional da política educacional e as relações entre essa política e o Estado. Para tanto, estabeleceu quatro pressupostos: a educação brasileira é resultante da realidade política, econômica e social do País; logo, para a compreensão da realidade educacional demanda-se a compreensão dos macrocondicionantes econômicos, políticos e sociais; a despeito do controle da classe dominante sobre a classe dominada, por meio da mediação promovida pela superestrutura¹² jurídico-política, não se trata de um controle absoluto, uma vez que é inerente ao capitalismo a contradição social; possíveis novas formas de organização do Estado são decorrentes de

¹²A superestrutura se compõe de duas instâncias, dialeticamente interligadas, mas que possuem suas especificidades. A sociedade política, ou Estado no sentido estrito, congrega o conjunto de atividades que dizem respeito à função de *coerção* ou domínio direto, enquanto sociedade civil agrupa os organismos chamados “privados”, cuja função primordial é a de *persuasão*. (GRAMSCI, 1978 *apud* PARO, 2012, p.108. Grifos do autor)

mudanças econômicas, políticas e sociais, as quais também determinam novas formas de confronto entre as diferentes classes sociais (FÉLIX, 1984, p. 14).

Félix (1984) menciona que a AE defendida por um determinado grupo tem por função tornar a escola e o sistema de ensino em instituições cada vez mais burocratizadas, adequando-as ao modelo capitalista, por meio do controle do Estado, descaracterizando-as como instituições a serviço da formação humana (FÉLIX, 1984, p. 192). Mas a autora, lembrando-se de G. Snyders, afirma que “a escola não é apenas a agência ‘reprodutora’ das relações sociais, mas o espaço em que se reproduz o movimento contraditório da sociedade que gera os elementos da sua própria transformação” (FÉLIX, 1984, p. 193). Assim, a despeito das perspectivas teóricas da administração escolar no Brasil, a autora vê na escola potencialidades para a superação daquelas mesmas concepções.

Paro (1986) defende o exercício de uma administração que seja democrática, ou seja, que parta da ação coletiva dos indivíduos, e não da autoridade irrestrita de um dos membros da organização sobre os demais. O autor parte para a discussão dos pressupostos básicos de “examinar as condições de possibilidade de uma Administração Escolar voltada para transformação social” (PARO, 1986, p. 13).

Vale lembrar que o “investimento” que a escola faz no estudante, no sentido de prepará-lo para além de um atendimento, muitas vezes precário, às exigências do currículo de conteúdos (conhecimento, informações), não é medido com os mesmos padrões de qualidade com que se define e classifica a qualidade de produtos. Diferentemente daquilo que Vitor Paro (1998) chama de bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida no tempo e no espaço, o que está em pauta é a construção de um sujeito histórico-crítico não de um produto consumível, preparado numa linha de montagem, com produção em massa, conforme o modelo fordista de produção.

Assim, pode-se afirmar que, na perspectiva humana, a escola é:

uma das únicas instituições para cujo produto não existem padrões definidos de qualidade. Isso talvez se deva à extrema complexidade que envolve a avaliação de sua qualidade. Diferentemente de outros bens e serviços cujo consumo se dá de forma mais ou menos definida no tempo e no espaço, podendo-se aferir imediatamente sua qualidade, os efeitos da educação sobre o indivíduo se estendem, às vezes, por toda sua vida, acarretando a extensão de sua avaliação por todo esse período. É por isso que, na escola, a garantia de um bom produto só se pode dar garantindo-se o bom processo. Isto relativiza enormemente as aferições de produtividade da escola baseadas apenas nos índices de aprovação e reprovação ou nas tais avaliações externas que se apoiam exclusivamente no desempenho dos alunos em testes e provas realizados pontualmente. (PARO, 1998, p. 3).

Se, por um lado relativiza as aferições de produtividade baseadas em índices de aprovação e reprovação, ou seja, a partir de estatísticas que não traduzem e não contemplam as muitas e grandes diferenças existentes entre os sujeitos que estão sendo avaliados; por outro, a qualidade e a produtividade em educação escolar vai se distanciando cada vez mais dos parâmetros utilizados no universo industrial e empresarial. Ambas não geram produtos que possam ser avaliados a partir dos mesmos padrões de qualidade. Isso significa que a relação entre educação e economia não se dá por esse viés.

Embora a escola seja responsável pela produção de um bem ou serviço extremamente útil à sociedade, a própria escola parece não conseguir dar visibilidade ao que faz ou certeza da utilidade e importância do serviço social que desempenha. (PARO, 1986) Os objetivos sociais e humanos da instituição escolar parecem ter sido diluídos e reduzidos à tarefa de aprovar e reprovar. O caráter social do serviço educacional é o eixo mais importante, e que se conecta com tantos outros aspectos a que a escola precisa estar atenta, cuja capacidade de lidar com as questões sociais da educação está diretamente relacionada com a competência gestora.

Que esse raciocínio não leve ao pensamento de que a gestão terá uma sobrecarga de responsabilidades fora de seu eixo de ações, para além de sua capacidade profissional. De forma alguma, o que está proposto a partir das considerações feitas e das falas dos estudiosos anteriormente citados, é que a qualidade dos serviços prestados pela escola à sociedade depende da existência de uma gestão competente e democrática, da mesma maneira que depende da existência e disponibilidade de recursos a ser administrados.

Paro (1998, p. 5), reitera que:

[...] é preciso refutar, de modo veemente, a tendência atualmente presente no âmbito do estado e de setores do ensino que consiste em reduzir a gestão escolar a soluções estritamente tecnicistas importadas da administração empresarial capitalista. Segundo essa concepção, basta a introdução de técnicas sofisticadas de gerência próprias da empresa comercial, aliada a treinamentos intensivos dos diretores e demais servidores das escolas para se resolverem todos os problemas da educação escolar.

Nesse sentido, os estudiosos enfatizam o papel fundamental do Estado em cumprir a responsabilidade de garantir recursos capazes de atender às variadas necessidades das instituições de ensino. Se isso ocorresse, não só a escola poderia cumprir a função de atuar dentro de uma sociedade capaz de valorizar e reconhecer a importância de um ensino de qualidade para o processo de formação do ser humano crítico, como o gestor poderia atuar como

elemento central para o processo integrativo entre escola e sociedade. Segundo Oliveira (2001, p. 112), na verdade, a política governamental pretende a “redução do suporte estatal e o fortalecimento das formas privadas de financiamento do sistema educacional”.

Ao se pensar a relação entre escola e sociedade, ou educação e sociedade, não há como desobrigar o Estado de suas responsabilidades. É preciso estar sempre muito claro para todas as instâncias sociais que a autonomia da escola em tomar decisões, empreender projetos, assegurar melhores índices de aprendizagem, estabelecer maior e melhor conexão com outros setores da sociedade por iniciativas próprias indicam autonomia e capacidade de se reinventar dentro de uma sociedade cada vez mais complexa. Essa capacidade de gerenciamento das ações e iniciativas pedagógicas e educativas, no entanto, não pode significar ausência de políticas públicas educacionais mais amplas.

Paro (1986), por exemplo, defende o exercício de uma administração que seja democrática, ou seja, que parta da ação coletiva dos indivíduos, num papel de importância recíproca entre diretor, professor, comunidade e aluno no processo, fora da hierarquia institucional. Como a gestão democrática é uma construção coletiva, ela supõe mudança na forma de compreensão dos objetivos e fins da educação, as relações que se estabelecem no contexto escolar e a função da escola como importante instituição social.

Nessa direção, Oliveira (2013) é mais um estudioso que afirma o discurso dos referidos autores de bases reflexivas, passara a defender a gestão democrática como meio de transformação da sociedade, pois, a partir dela, se abriria um espaço significativo para a formação política dos indivíduos por meio da participação coletiva nos processos de tomada de decisão. Mas é preciso considerar que o movimento de democratização da gestão da escola não é retilíneo e progressivo; ao contrário, abriga controvérsias e se debate entre avanços, retrocessos e contradições. Nas palavras de Souza (2009), a escola como instituição que faz parte da sociedade, abriga a contradição de ser adaptadora e reprodutora dessa sociedade. Essa escola também está sujeita às influências das políticas neoliberais, cujo intuito é acentuar a supremacia do mercado em detrimento da atuação do Estado, que fica liberado de obrigações e deveres que, a partir da década de 1980, foram garantidos à sociedade brasileira como parte da democracia.

Segundo Libâneo (2018), há pelo menos duas maneiras de ver a gestão centrada na escola: a) conforme o ideário neoliberal, ao colocar as escolas como centro das políticas, que significa liberar boa parte das responsabilidades do Estado, dentro da lógica do mercado, deixando às comunidades e às escolas a iniciativa de planejar, organizar e avaliar os serviços educacionais; b) Conforme a perspectiva sociocrítica, que significa valorizar as ações concretas

dos profissionais na escola decorrentes de sua iniciativa, de seus interesses, de sua participação, dentro do contexto sociocultural da escola, em função do interesse público dos serviços educacionais prestados sem, com isso, desobrigar o Estado de suas responsabilidades.

Diante das concepções aqui abordadas, esta pesquisa faz a opção da análise da gestão democrática da escola, em que assume um caráter crítico-progressista, no seu objetivo precípua com a qualidade da educação. Assume responsabilidade social de formar para a cidadania, portanto, o incentivo à participação, à superação de interesses particularistas, à circulação de informações e à viabilização de recursos para a formação e manutenção dos conselhos escolares, dos grêmios estudantis e das associações de pais e mestres. Essas são ações que demandam esforço, sobretudo, da equipe técnico-pedagógica da escola e dos seus professores, para o cumprimento dessa proposta política que ultrapassa os muros da escola e vai além do instituído.

1.3 O MARCO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA E A PARTICIPAÇÃO

No processo de implantação da gestão democrática, a educação pública vem caracterizada em alguns documentos que destacam as políticas educacionais visando a melhoria de qualidade, com o intuito de deixar de lado o autoritarismo, ao tentar inserir a gestão democrática como direito e obrigação nas escolas. Todavia, nas palavras de Saviani (2005), a visão neoliberal é ainda a mesma que orientou o processo de regulamentação dos dispositivos da LDB que culminou na aprovação do novo Plano Nacional de Educação em janeiro de 2001, e posteriormente o Plano de 2014.

A inserção da gestão democrática, como já mencionado, esteve primeiramente representada na Constituição Federal de 1988 no Art. 206. Posteriormente à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9394/1996) e em outros instrumentos legais dos sistemas de ensino do país, foi tema de disputa de concepções, pois, embora, a gestão democrática se constitua em um princípio, cabe aos sistemas estabelecerem as formas para a sua efetivação no ensino público, de acordo com as suas peculiaridades.

Combinado a isso, a LDB define em seus artigos: 3º, 12 e 14 que a gestão democrática do ensino público deverá ser articulada com as famílias e a comunidade, criando processos de integração da sociedade com a escola, observando-se: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e, em especial a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolar ou equivalente. Resta, contudo, verificar

como tais diretrizes vêm sendo tratadas vez que elas envolvem interpretações diversas e que pode resultar em abordagens distintas.

Dentre outras medidas em escala nacional que, desde a criação da LDB, visaram normatizar o princípio da ‘gestão democrática do ensino público na Educação Básica’, destacam-se as leis: Lei nº. 10.172, de 9 de janeiro de 2001 (BRASIL, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2001-2010, treze anos depois, aprovou a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), para o período 2014-2024. Com ênfase na Meta 19 – gestão democrática, imprescindível para a instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). Essa lei reforçou o encaminhamento da normatização da matéria, tendo fixado o prazo de dois anos para que os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinassem a matéria no âmbito dos respectivos sistemas de ensino.

Ainda assim, conforme Nardi (2016), entre a promulgação da LDB e a aprovação do PNE (2014 – 2024), várias iniciativas despontaram na esfera legislativa federal. Segundo o autor, foram iniciativas que visaram “assegurar que determinadas opções e práticas endereçadas à democratização da gestão do ensino público [...] [obtivessem] selo formal” (NARDI, 2016, p. 33), coerentes com as velhas bandeiras progressistas, mas algumas vezes em direção a modelos técnico-gerenciais de gestão escolar. Sobrestadas na fase final do mencionado período, em vista do rumo que assumiu o PNE (2014-2024), prevaleceu o que há mais de duas décadas fora firmado na LDB: a incumbência dos sistemas de ensino na definição de normas da “gestão democrática do ensino público na Educação Básica”. Contudo, a materialização das normas nunca segue um caminho linear, pois não só envolve interpretações diversas, mas interesses nem sempre explícitos.

Nesse contexto, reconhece-se a existência de diferentes abordagens sobre a gestão democrática da educação pública. Portanto, parte-se da compreensão de que a gestão democrática é marco legal desde a Constituição de 1988, reforçando-se na LDB/1996 e, passa pelo destaque nos planos de educação nas esferas: Nacional, Estadual e Municipal, sob a Meta 19 – que revela a gestão democrática como desafio para a política pública brasileira e a direção para ações com a finalidade de consolidar um sistema educacional de qualidade. Assim, os processos de gestão democrática necessitam superar a própria democracia formal, fundada numa concepção liberal de Estado. Sendo esta garantida por meio de ações pautadas pelo diálogo e pela alteridade (SOUZA, 2009). Nesse sentido, a definição de Lima (2000) sobre gestão democrática das escolas contempla os princípios anteriormente referidos. Para o autor a democratização da gestão escolar é

uma perspectiva conceptual que focaliza intervenções democraticamente referenciadas, exercidas pelos actores educativos e consubstanciadas em ações de (auto) governo; ações que não apenas se revelam enquanto decisões político-administrativas tomadas a partir de contextos organizacionais e de estruturas de poder de decisão, mas que também interferem na construção e recriação dessas estruturas e de formas mais democráticas de exercer os poderes educativos no sistema escolar, na escola, na sala de aula, etc. (LIMA, 2000, p. 19).

A gestão democrática é, portanto, um fenômeno político, de governo, que está articulado diretamente com ações que se sustentam em métodos antiautoritários. Mas, mais do que isso, para o autor, não se trata apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar no que se refere, em especial, às relações de poder ali presentes.

Corroborando esse entendimento, outros autores compartilham a preocupação com a construção de conceitos sobre gestão democrática, como é o caso de Souza (2009) ao dizer que a gestão com ênfase na participação é compreendida como processo político em que as pessoas atuantes na 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. O autor enfatiza que esse processo sustenta-se no diálogo, na alteridade e no reconhecimento das especificidades técnicas de 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 o processo de tomada de decisões e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola.

Quando Libâneo (2018) trata da gestão democrática e a situa nas ações do cotidiano escolar, através da participação consciente e esclarecida das pessoas na tomada de decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho, esse conceito associa-se ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas tomadas de decisões e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos. Então, embora existam apropriações indevidas, e até distorcidas do termo gestão democrática, a escola não pode abrir mão de uma práxis cotidiana vivenciada e experimentada por sujeitos críticos, capazes de diferenciar a verdade da falácia, a prática do discurso vazio, a democracia da demagogia.

Discussão e deliberação conjunta, participação, dimensão política, exercício do princípio da autonomia: partes de um todo que requer vínculos mais estreitos com a comunidade

educativa – os pais, as entidades e organizações paralelas à escola – a fim de que se possa manifestar através da participação efetiva nas decisões e ações da escola. Participação ampliada na vida política é, pois, aprendizado que ocorre na prática democrática. Sem esses elementos, não há efetivação democrática. (PARO, 2007; SOUZA, 2009).

Ao abordar o conceito de participação, Bordenave (1994) evoca o seu significado etimológico que tem origem na palavra *parte*. Logo, participar é fazer parte, tomar parte ou ter parte. Mas o autor ressalta que estes atos nem sempre ocorrem simultaneamente, por isso ele distingue participação passiva de participação ativa. Enquanto a primeira diz respeito a fazer parte, sem, no entanto, tomar parte e a segunda refere-se a fazer e tomar parte. O autor alega que, mesmo na forma ativa, existem diferenças na qualidade da participação e que o mais importante não é o quanto se toma parte, mas sim como se toma parte.

insatisfação com a democracia representativa que se nota nos últimos tempos em alguns países se deva ao fato de os cidadãos desejarem cada vez mais “tomar parte” no constante processo de tomada nacional de decisões e não somente nas eleições periódicas. (BORDENAVE, 1994, p. 23).

A participação da comunidade na gestão escolar no sentido de como se toma parte, vem, ao longo do tempo, se intensificando. (BORDENAVE, 1994); embora Paro (2016) analise que a participação da comunidade e a democracia representativa na tomada de decisões ainda encontra obstáculos para se concretizar. Segundo o autor,

A maior evidência da imprescindibilidade da participação popular nas instâncias onde se dá o oferecimento de serviço pelo Estado parece estar na constatação da fragilidade de nossa democracia liberal, que, restringindo a participação da grande maioria da população ao momento do voto, priva-a de processos que, durante os quatro ou cinco anos de mandato, permitiriam controlar as ações dos governantes no sentido de atender aos interesses das camadas populares. Dessa forma, em lugar de servir como instrumento para o atendimento das necessidades da maioria, o Estado se limita a servir aos interesses dos grupos minoritários, detentores do poder econômico e político na sociedade (PARO, 2016, p. 23).

Diante do exposto, percebe-se que não há controle da maioria da população sobre as ações do Estado, “daí a crescente popularidade das propostas em favor de uma *democracia como participação* – em substituição de uma *democracia como representação*” (BORDENAVE, 1994, p. 54, grifos do autor). Paro (2016) analisa que há, pois, a necessidade permanente de se exercer a pressão sobre o Estado, para que ele se disponha a cumprir seu dever. É nesse contexto que ganha maior importância a participação da comunidade na escola,

ou seja, uma participação cuja intenção não é planejar ações comunitárias e voluntárias para fazer pela escola aquilo que o Estado ignora ser sua tarefa mais elementar. A ideia não pode ser: já que o poder público não faz, fazemos nós (escola e comunidade). O foco é sempre se movimentar em prol de melhorias resultantes do cumprimento das obrigações do Estado para com a educação pública. Isso é mais viável quando a gestão da escola é democrática, o que implica necessariamente a partilha do poder por parte daqueles que se supõe sejam os mais diretamente interessados na qualidade do ensino. Assim, Paro (2016) afirma que parece faltar ainda uma maior precisão do conceito de participação. A esse respeito, o autor reitera:

quando uso esse termo, estou preocupado, no limite, com a participação nas decisões. Isto não elimina, obviamente, a participação na execução; mas também não a tem como fim e sim como meio, quando necessário, para a participação propriamente dita, que é a partilha do poder, a participação na tomada de decisões. É importante ter sempre presente este aspecto para que não se tome a participação na execução como fim em si mesmo, quer como sucedâneo da participação nas decisões, quer como maneira de escamotear a ausência desta última no processo (PARO, 2016, p. 22).

Isto nos leva a entender que a participação da comunidade na gestão democrática, dos diferentes grupos que compõem uma comunidade escolar, apresenta graus e níveis diferenciados, e determinados casos leva a dinâmica da participação ser diferente. Essa dinâmica nos órgãos colegiados, por exemplo, é diferente da dinâmica do ordenamento jurídico da organização do sistema de ensino.

Ainda no intuito de compreender a dinâmica da participação num grupo ou organização, Bordenave (1994) identifica quatro graus do ponto de vista do menor ou maior acesso ao controle das decisões pelos membros. O primeiro, que ele nomeia de informação, é o de menor grau de participação, é aquele em que os dirigentes informam os membros da organização sobre decisões já tomadas. O segundo grau seria a cogestão, num degrau superior, onde a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de codecisão e colegialidade. O terceiro grau, identificado como delegação, é aquele em que os administrados têm autonomia em certos campos ou jurisdições antes reservados aos administradores. E o quarto grau refere-se à autogestão, nele o grupo determina seus objetivos, escolhe seus meios e estabelece os controles pertinentes, sem referência a uma autoridade externa.

Contudo, a participação da comunidade na gestão democrática apresenta níveis de importância do mais alto ao mais baixo nas decisões organizacionais, Bordenave (1994) classifica-os em: Nível 1 - Formulação da doutrina e da política da instituição; Nível 2 – Determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias; Nível 3 - Elaboração de planos,

programas e projetos; Nível 4- Alocação de recursos e administração de operações; Nível 5 - Execução das ações e Nível 6- Avaliação dos resultados.

Nessa avaliação, o autor analisa que, enquanto há uma relativa disposição favorável a permitir a participação dos membros da instituição ou movimentos nos níveis 5 e 6, isto é, na execução das ações e na constatação de seus resultados, nos níveis de formulação de política e de planejamento, a participação fica restrita a uns poucos “burocratas”, “tecnocratas” “ou lideranças”. Isso se constata numa gestão escolar voltada a uma visão neoliberal, quando se interpreta a participação da comunidade na escola como mera substituição do dever do Estado de manter o ensino.

Nesse sentido, podemos dizer que no nível da discussão a participação da comunidade na gestão escolar, pode apenas significar representação, quando há órgãos colegiados na escola sem efetivo envolvimento ou poder de intervenção e decisão. Nesse último caso há o exemplo de conselhos escolares cujo presidente é o gestor ou gestora da escola e este inibe e restringe a participação dos outros membros, impondo suas decisões.

Evidencia-se que a participação, mesmo sendo um princípio fundamental na gestão democrática, ainda permanece em alguns casos a resistência e/ou motivação de pessoas na participação real e plenamente nas decisões importantes de uma gestão escolar. Bordenave (1994, p. 37) aponta que há “fatores que condicionam a participação, isto é, a facilitam ou obstaculizam”.

Paro (2016) destaca ainda que quatro tipos de condicionantes justificam o funcionamento da escola: condicionantes materiais da participação na escola; condicionantes institucionais; político-sociais; e ideológicos da participação. Depreende-se, a partir da ordenação desses condicionantes, a noção de conflito relacionada à participação. Portanto, é nos conflitos entre os grupos sociais que a dinâmica de participação apresenta graus e níveis diferenciados.

Embora a participação seja uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar: “A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas” (BORDENAVE, 1994, p. 47).

Importante entender que nessa dinâmica existem algumas forças atuantes que, se bem compreendidas, podem ajudar a levar adiante a participação da comunidade para uma relação de democratização da gestão escolar. Bordenave (1994) explicita sobre as mais relevantes: a força das instituições sociais; a organização social informal, bem como os comportamentos padronizados e códigos de comunicação; as diferenças individuais; a atmosfera geral; a

qualidade da participação; a realimentação; o diálogo; o padrão de comunicação; os membros com status mais elevados e o tamanho dos grupos influem sobre o grau de participação.

Vê-se, que as forças atuantes bem combinadas para o processo de participação dos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Associação de Pais e Mestres, Conselho de Classe, Grêmios Estudantis), no interior da escola produzem um efeito na gestão democrática.

Em face dessas diferentes forças atuantes nas relações entre grupos que envolvem o conceito de participação na gestão democrática, Libâneo (2018) argumenta que esse princípio é o meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Para ele, a participação também proporciona melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece maior aproximação entre gestores, coordenadores, professores, alunos, funcionários e pais.

2 A EDUCAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL E OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

A vila é antiga e pequena, mas regularmente edificada n'uma situação excelente na base da serra do mesmo nome e em altitude de cerca de 580 metros, com um clima dos mais afamados do sertão.

Apesar de estar quase abandonada pelos seus habitantes que no geral se refugiaram nas fazendas, receiosos de um assalto a *jagunços* a villa apareceu-me interessante, no seu aspecto de tranquilidade e de repouso (SAMPAIO, 1905, p. 99, grifo do autor).

Este capítulo tem como objetivo caracterizar a organização do sistema municipal de educação de Palmas de Monte Alto, notadamente os mecanismos de gestão democrática, no período de 2005 a 2015. Assim, apresenta-se a caracterização do município de Palmas de Monte Alto no tocante a dois aspectos: primeiro, nos seus aspectos históricos, geográficos, socioeconômico e educacional; segundo, em relação à organização e funcionamento do Sistema Municipal de Ensino.

2.1 PALMAS DE MONTE ALTO: ASPECTOS HISTÓRICOS E SOCIODEMOGRÁFICOS

O município está localizado na região Sudoeste da Bahia, distante da capital 865 km, e conta com uma população de 20.775 habitantes, segundo registro do censo de 2010, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Tem por limite ao norte os atuais municípios de Riacho de Santana e Matina; ao sul, Sebastião Laranjeiras; ao leste, Guanambi e ao oeste Iuiú e Malhada. Tem como uma das referências mais marcantes de sua geografia e localização a serra de Montes Alto. Viajantes que passaram pelo município se impressionaram com a exuberância, a forma e a beleza da serra, e com o clima, a flora e a fauna do local. Theodoro Sampaio (1905), ao relatar a chegada à vila, notou que sua localização na base da serra e “em altitude de cerca de 580 metros” tornava o clima “um dos mais afamados do sertão”. Essa fama do clima se deve aos prolongados períodos secos e quentes que perpassam todas as estações do ano. Por sua vez, Durval Vieira de Aguiar (1979) deu atenção especial às nascentes d'água que desciam da serra e ganhavam direções diversas. A Figura 1 demonstra a localização do município de Palmas de Monte Alto - BA.

Figura 1 - Localização de Palmas de Monte Alto na Bahia



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Palmas_de_Monte_Alto.

Com uma vegetação de caatinga, apresentando área de transição com o cerrado, não só o termo de Monte Alto tinha a serra como uma das principais características geográficas, como também os atuais municípios de Sebastião Laranjeiras, Guanambi, Candiba, Urandi e Pindai. Situada entre as coordenadas 14° 16' e 14° 36' de latitude Sul e 43° 10' e 43° 50' de longitude Oeste, sua extensão chega a 60 quilômetros com, aproximadamente, 20 quilômetros de largura e uma altitude máxima de 1330m, de acordo com Silva (2012). Tamanha extensão explica a diversidade da fauna e também a diversidade de nascentes de rios, como percebido por Durval Aguiar (1979). Num recente estudo sobre a serra de Monte Alto, organizado pelo arqueólogo Joaquim Perfeito da Silva (2012), tal diversidade pôde ser melhor verificada nas seguintes características:

A serra comporá vários riachos perenes, 148 nascentes e diversas quedas d'água, sendo as mais expressivas, as cachoeiras do Brucunum e da Mandiroba, que vão formar as bacias do Rio Verde Pequeno, a Sudoeste, e do Rio Casa Velha ou Curralinho, a Oeste, e a Leste o Rio Miradouro e o Rio São Domingos, formadores do Rio São Francisco (SILVA, 2012, p.10).

Além das nascentes, as águas provenientes da chuva ainda abastecem a população de Monte Alto. Com um período chuvoso que vai de novembro a março, e clima do tipo quente e seco com uma temperatura média anual de 22° C, com riscos de secas, armazená-las em

caldeirões naturais de um ano para outro, conforme observou Theodoro Sampaio (1905), sempre foi recorrente entre os moradores locais.

A origem de Palmas de Monte Alto remonta ao período colonial, século XVIII, quando o português Francisco Pereira de Barros, vulgo “Pereirinha”, adquiriu por compra de Isabel Guedes de Brito, a fazenda Riacho da Boa Vista, com todas as suas vertentes.

No século XVIII, com a construção da capela na Praia das Palmas de Monte Alto, um dos principais elementos da origem do município que se perpetuou entre os moradores como símbolo de religiosidade. Edificada na Fazenda Riacho da Boa Vista, ao “pé da serra”, então distrito da Freguesia de Santo Antônio do Urubu do Rio de Contas, desmembrada do Município de Macaúbas, com o Nome de Nossa Senhora Mãe de Deus e dos Homens de Monte Alto, posteriormente elevou-se à categoria de Vila em 1840, pela Lei Provincial nº 124, de 19 de maio do mesmo ano, e somente foi emancipado em 23 de julho de 1918, pela Lei Estadual nº. 1253 (SILVA, 2012). O município, dada a sua localização e a uma natureza harmoniosa forma um belo desenho arquitetônico, conforme demonstra a Figura 2.

Figura 2 - Vista panorâmica da cidade de Palmas de Monte Alto



Fonte: acervo da pesquisadora (PALMAS DE MONTE ALTO//2019)

A localidade que deu origem ao município, inicialmente foi denominada de Sítio das Palmas. Ao longo de sua história o município sofreu uma série de desmembramentos em sua área territorial, perdendo da área original os atuais municípios de Riacho de Santana, Guanambi e Sebastião Laranjeiras. O nome Palmas de Monte Alto deriva da enorme quantidade de palmeiras das espécies catolé e babaçu. E, por estar situado no alto da serra, o povoado foi

chamado de Monte Alto. Apesar de mais antiga, Monte Alto incorporou o Palmas ao nome da cidade no governo de Getúlio Vargas (Decreto-lei 141, de dezembro de 1943), a fim de que o mesmo não fosse confundido com a cidade de Monte Alto, no estado de São Paulo.

É importante destacar que o seu reconhecimento como vila foi parte do processo que conferiu autonomia às, então, províncias para subdividirem seus territórios, com base na Constituição outorgada em 1824. Na província da Bahia foram criadas 63 vilas, “entre 1827 e 1889, número superior ao somatório daquelas criadas nos séculos XVI, XVII e XVIII, [...]” (BAHIA, 2001, p.23).

O conjunto desses elementos, associados à qualidade do solo e à extensão do território – atualmente 2.818 km², segundo Araújo, (2012) favoreceram o povoamento e a expansão econômica, que até os dias atuais permanecem como basilares na economia do município. Para esse autor, o povoamento e expansão econômica de Palmas de Monte Alto são resultantes, em grande parte, do estabelecimento de fazendas de gado, que se aproveitaram das fartas pastagens naturais nos alagadiços dos Baixios, bem como dos afloramentos salinos ao longo do curso dos riachos, que forneciam aos rebanhos os chamados lambedouros. Esse fato permitiu a muitos criadores constituírem grandes fazendas de gado *vacum* sem a necessidade de disporem de grande soma de capital, uma vez que a atividade pecuária requereria poucos investimentos, conforme denotam os registros: “Bastava a casa, a trancos e barrancos levantada de qualquer jeito, o cercado do curral, do aprisco propriamente”, os couros – chapéu, gibão, perneiras, laço, vara-de-ferrão, ferro” (PRADO JR., 1994, p. 191).

Para Araújo (2012), o município também despertou interesse muito antes de se efetivar o povoamento propriamente dito no tocante à existência de minérios, a exemplo do salitre, matéria-prima principal na composição da pólvora. Entretanto, esse minério, em face dos altos custos de exploração e, sobretudo, do transporte até o porto de Cachoeira, distante cerca de 360 léguas, inviabilizou a exploração do salitre, como bem assinala Prado Junior (1994, p. 219): “Empresas oficiais que datam de 1775 foram tentadas, sem resultado apreciável, nas serras de Montes Altos e do Rio Verde na Bahia”. Entretanto, após a retirada das empresas oficiais, foi facultada a exploração aos moradores locais, até um passado recente, utilizando-o para a fabricação de rojões, a exemplo de Messias fogueteiro.

Em fins do século XVIII, desenvolveu-se no município de Palmas de Monte Alto a lavoura do algodão, apesar das dificuldades com transporte e da distância em relação aos centros consumidores, abriu-se uma nova perspectiva agrícola para o Alto Sertão, até então voltado para a pecuária extensiva, favorecida pelas condições climáticas e uma maior proximidade com o mercado mineiro, como demonstra Prado Júnior (1994, p. 151):

O interior mais remoto também aproveitava da preferência do algodão por climas mais secos. Nos altos sertões limítrofes da Bahia e de Minas forma-se uma região algodoeira de certa importância. Ela abrange no sul da primeira, a área que se estende a leste do rio São Francisco, compreendendo a Serra de Monte Alto, Rio de Contas, Gavião, Conquista, com centro principal em Caetité.

No contexto do povoamento de Palmas de Monte Alto ligado à atividade econômica, sinaliza Araújo (2012) que o desenvolvimento da cultura do algodão prosperou e, conjuntamente com a pecuária, o cultivo de outros gêneros secundários, especificamente mandioca, se constituíram no tripé da economia local, tendo o cultivo desses produtos se expandido por todo o município, principalmente nas localidades hoje denominadas Baixo e Beira da Serra.

Na segunda metade do século XIX, em 1880, Monte Alto desincorporou-se da comarca de Caetité, formando uma nova comarca, englobando também o termo de Riacho de Sant'Anna¹³. Traçados os limites, o termo compusera-se de dois distritos, Bela Flor e Boqueirão do Parreira, além de várias povoações espalhadas pelo território, como podemos perceber na citação a seguir:

A vila de Monte Alto, sede da comarca, é sita na base e ponta ocidental da serra do mesmo nome, que, portanto desta Villa, se dirige, na direção de leste sudeste, até a distancia de 52 kilometros, e d'ahi corre para o sul, em uma distancia de 26 kilometros, onde morre, dividindo o termo em duas grandes zonas, uma septentrional, que fica ao lado esquerdo da serra, para quem se considera no topo d' ella, olhando para o nascente, e a outra meridional, ao lado direito do mesmo observador. A primeira comprehende uma vasta

¹³ Com essa divisão, foram estabelecidos os limites para os termos de Monte Alto e Riacho de Sant'Anna: Art. 2º. O termo de Monte- Alto terá os seguintes limites: pelo lado poente, do Curalinho do Leão inclusive, e abrangendo a Fazenda dos Golphos em rumo direito ao rio das Rãs, no ponto em que a fazenda d'este nome se limita com a das Urtigas; d'este ponto, rio das Rãs, acima e extremado com os actuais limites do termo, e freguesia do termo de Riacho de Sant'Anna, até encontrar os limites de do termo de Caetité; d'ahi seguindo os limites traçados pela lei de 19 de maio de 1840, até o arraial do Gentio, inclusive, no logar da Cachoeira, morada de Sabino Britto Teixeira; d'ahi seguindo pela estrada que parte do Gentio ao Tanque da Boa-Vista, morada do tenente Joaquim Ferreira dos Santos, inclusive esta: d'este ponto em linha recta ao Caldeirão, morada de D. Francisca Moreira Cardoso, inclusive; d'ahi em rumo direito à Lagoa Funda, morada de Antonio Gomes Cardoso, inclusive: d'este ponto, procurando a Serra-Geral, e seguindo os limites marcados pela referida lei de 1840 até o logar denominado Bôcca do Impossivel, na margem do rio Verde-Pequeno, e seguindo d'ahi os limites actuaes do termo até encontrar o primeiro ponto dado. Art. 3º O termo de Riacho de Sant'Anna terá por limites: pelo lado da nascente, a Serra Geral nas cabeceiras do riacho Tres Passagens; d'ahi para o lado norte, respeitando os limites do districto do arraial do Bonito, do termo de Caetité, á Fazenda dos Geraes, pertencente ao commendador Francisco Manoel da Silva Ribeiro, inclusive esta; d'esta à Serra Geral, e por ellaadiante até o logar do Garapa, onde fizer limite com o termo do Urubú, d'ahi, para o lado do poente, limitando sempre como o mesmo termo do urubu até a fazenda Massarongo, inclusive; d'esta à Fazenda Riacho de Baixo, inclusive; d'ahi em rumo direito ao logar denominado Pao-Preto, fazenda das Urtigas, na margem do rio das Rãs; e por este acima limitando-se com o termo de Monte Alto até á Serra Geral, e por ella adiante até o primeiro ponto de partida no riacho Tres Passagens. (RAMOS, 2016, p. 30)

planice, que se estende – para o nascente a confinar com o termo de Caetité; para o norte e noroeste com o do Riacho de Sant’ Anna, e para o poente com o Carinhanha. Contem, ao longo da serra, alguns povoados, como o Injú, Tanque do Joazeiro, Beija Flor, Mocambo, e muitas fazendas de criação e cultura. Parece que o povo atraído pela frescura da montanha, procurara abrigar-se em sua base, contra o intenso calor desta região. Para o norte e para o poente, em um terreno desabrigado, existem as sedes das fazendas e, aqui e ali, algumas cazas reunidas em torno de uma lagôa ou de um tanque. A zona meridional, composta de um terreno mais fresco, confina ao nascente com o termo de Caetité, ao sul com a Provincia de Minas Geraes, e ao poente com Carinhanha (RAMOS, 2016, p.30).

Nos desdobramentos que caracteriza a formação do município destacam-se também um ambiente rico e fértil da cultura popular e as manifestações religiosas, com traços bem arraigados nas comunidades rurais e zona urbana. As manifestações culturais são disseminadas de geração a geração e perpetuam até o momento, com destaque para o reisado, terno das ciganas, festas juninas, desfile cívico alegórico de 7 de setembro, vaquejadas e cavalgadas, festejos assíduos na região. Já na questão religiosa, destacam-se as missas do Divino Espírito Santo, Festa da padroeira no dia 8 de setembro e as missas/cultos e festejos de cada comunidade. Outros pontos que merecem destaque na composição das manifestações religiosas são: visita aos cruzeiros na Semana Santa, encontro na via Sacra – situado em frente à Capela e Santuário (em processo de reconhecimento) de Nossa Senhora Mãe de Deus e dos Homens. Entretanto, para além das manifestações católicas, o município conta com uma parte da população espírita e do candomblé (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO, 2015).

Ainda se destacam os diversos patrimônios que compõem o município, dentre eles: os alinhamentos de rochas calcárias, localizados na Serra de Monte Alto; a Igreja de Nossa Senhora Mãe de Deus e dos Homens – construção do século XVII; a Igreja Nova – igreja não concluída, datada provavelmente de meados do século XIX; a Antiga Cadeia – construção do final do século XIX, característica da época, onde funcionava a cadeia e a Casa da Câmara; a Prefeitura Municipal – casa residencial térrea, provavelmente do século XIX; Casa da Fazenda Lameirão – construção do século XIX (tombada pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Iphan); Paisagem natural da Fazenda Três Irmãos (tombada pelo Iphan); Cachoeira do Brucunum: uma das 148 nascentes e diversas cachoeiras que compõem a Serra de Monte Alto e os Sítios Arqueológicos e a casa de pedra (REIS, 2012, p. 59).

Ademais, existem construções com características próprias: Solar dos Moura, com detalhes em peças ornamentais e acabamento do forro e piso em madeira, Casarão dos Laranjeiras, com detalhes ornamentais e janelas e portas com arcos em estilo gótico, Igreja do Divino Espírito Santo, com arquitetura assinada por um alemão, Casa Rosada ou Casarão do

Bonfim, localizada na Praça do Bairro Bonfim, Casa dos Correios – antiga Casa do Motor, localizada na esquina da Rua do Rosário com a Praça da Bandeira, Casarão na praça coronel Juvêncio Moura, popularmente, Casarão de Das Virgens entre outras (PROJETO POLÍTICO PEDAGÓGICO, ESCOLA A, 2015).

Dadas essas características, os moradores do município de Monte Alto construíram sua vida e sobrevivência no trânsito entre o campo e a vida urbana. Pelas “muitas fazendas de criação e cultura” que se espalhavam pelo município, escoava a produção advinda da pecuária ou da agricultura para centros urbanos locais, e para além deles. As extensões e a quantidade dessas fazendas e de propriedades menores que abrigavam casas de construções mais simples, não sabemos ao certo. Segundo Erivaldo Fagundes Neves (2005), a terra distribuída no alto sertão foi adquirindo seus contornos no decorrer dos séculos, isto é, de uma extensa propriedade doada pelo governo metropolitano ao mestre de campo Antônio Guedes de Brito, houve um paulatino fracionamento com partilha entre membros de sua família, com arrendamentos e ocupações de posseiros, em geral imigrantes de decadentes zonas auríferas, que se instalaram na região, propiciando uma constituição fundiária caracterizada por pequenas e médias propriedades, contornadas por latifúndios descontínuos (NEVES, 2005).

Nessas terras, visando ao mercado interno e ao externo, prosperaram a pecuária e a agricultura, base da economia brasileira em fins do século XIX e início de século XX.

Um fator marcante da organização do município de Palmas de Monte Alto é a sua formação sociopolítica, guardando características típicas do poder coronelista, o qual se expressa na prática da troca de favores entre candidatos e eleitores em épocas de eleições municipais. Da mesma forma, nas eleições estaduais na prática da troca dos votos entre prefeitos, deputados e governadores pelas verbas para as obras no município, prática que na história brasileira foi designada como “política dos governadores”. No decorrer dos tempos, a política local foi se enquadrando às mudanças da política nacional. Entretanto, apesar dos avanços no cenário político brasileiro, a característica predominante na política local se manteve ainda por muito tempo sob a: centralização do poder nas mãos de um único grupo político. Com o decorrer do tempo, houve rupturas, porém o cenário mais recente não foge totalmente do conservadorismo de determinados grupos no poder, quando se analisa o revezamento do governo local entre dois grupos políticos.

Nesse sentido, a democracia como realidade política no contexto do município é atravessada por nuances controversas, conservando uma lógica dominante, a que favorece aos grupos que historicamente decidem e conduzem os rumos da política no município. O que implica limites da participação política, expressa no embate entre grupo dominante e a luta dos

partidos de menor expressividade pela democratização da política no município. Nesse cenário, a política partidária funcionou como técnica de conservadorismo, controle e utilização da força política no revezamento e ou permanência no poder.

Palmas de Monte Alto começou sua administração pública pelas mãos dos intendentes, no período de 1892 a 1928, com um total de quatro intendentes nesse intervalo de tempo. No período posterior, de 1929 a 1992, formou-se e permaneceu um único grupo político na administração do município, isso se deu num constante revezamento de mandato entre os aliados do próprio grupo político. Embora as nomenclaturas de partido tenham mudado no período.

É importante lembrar que durante a vigência do regime civil-militar foi instaurado o bipartidarismo por meio da aprovação do Ato Institucional número dois – AI-2. Este ato vigorou entre 1966 e 1979 e através dele também foi instituída a eleição indireta para presidente, extinguíram-se os partidos e seus registros, dentre outras medidas. Os partidos legitimados pelo regime estavam organizados em torno de dois blocos: Aliança Renovadora Nacional (ARENA), que concentrava as forças que davam sustentação ao regime, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), a oposição consentida, que fazia a resistência ao regime e agregava forças políticas muito heterogêneas, incluindo parte das forças de centro-esquerda.

Em Palmas de Monte Alto, lideranças políticas como Otacílio Alves Brandão, Carlos Spínola Castro, Sebastião Rocha, Alcebíades Dias Laranjeira, Adelice de Freitas Leão, Adalbio Basílio de Lelis, Milton Faria Dias Laranjeira, Luiz Dias Laranjeira, Adão de Souza Lima, Gracílio Pimentel Magalhães, Edmur Laranjeiras Malheiros organizaram-se na ARENA. De outro lado, concentravam-se os opositores – filiados ao Partido – PMDB.

Com a revogação dos atos institucionais do período militar e a extinção do bipartidarismo, abriu-se a possibilidade da criação de novos partidos e a legalização dos já existentes. Nesse novo cenário, em Palmas de Monte Alto continuou no poder, ainda por mais dois mandatos, o grupo político do Partido Democrático Social (PDS) que alinhava forças políticas oriundas da extinta ARENA.

Uma das cenas de ruptura do grupo político que atuava na cidade e, que colocou de um lado as lideranças do PDS, foi a partir de desacordo entre as lideranças do grupo, que o dividiu entre dois novos partidos: o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB e o Partido da Frente Liberal – PFL. Este último uniu-se posteriormente ao PMDB, em oposição ao PDS. Na eleição seguinte, ocorreu a primeira disputa mais acirrada entre o partido das lideranças que se perpetuavam no poder com a oposição, até então de pouca expressividade. Entretanto, o resultado manteve o PTB no poder por mais quatro anos. Nesse contexto, na eleição seguinte para prefeito, o

resultado confirmou mudanças nessa democracia conservadora, que era a base da política no município. Isso não quer dizer que a então nascente política representasse de fato mudanças significativas de democratização, uma vez que os representantes políticos que disputam as eleições e se mantêm no poder sempre se revezam entre os dois grupos com maior representatividade. O Quadro 2 apresenta a relação dos prefeitos e seus respectivos partidos, no período de 1929 a 2016.

Quadro 2 - Prefeitos de Palmas de Monte Alto (1929 – 2016)

Prefeitos	Partido	Período
Otacílio Alves Brandão	PRB	1929 – 1932
Carlos Spínola Castro	AL	1933 – 1941
Sebastião Rocha	AL	1942 – 1944
Alcebíades Dias Laranjeira	PSD	1945
Adelice de Freitas Leão	PSD	1946
Adalbio Basílio de Lelis	PSD	1947
Milton Faria Dias Laranjeira	UDN	1948 – 1950
Luiz Dias Laranjeira	PSD	1951 – 1954
Otacílio Alves Brandão	PTB	1955 – 1958
Luiz Dias Laranjeira	UDN	1959 – 1962
Milton Faria Dias Laranjeira	PL	1963 – 1966
Adão de Souza Lima	ARENA	1967 – 1970
Milton Faria Dias Laranjeira	ARENA	1971 – 1972
Gracílio Pimentel Magalhães	ARENA	1973 – 1976
Milton Faria Dias Laranjeira	PDS	1977 – 1982
Edmur Laranjeiras Malheiros	PDS	1983 – 1988
Fernando Nogueira Laranjeira	PDS	1989 – 1992
Edmur Laranjeiras Malheiros	PDS	1993 – 1996
Fernando Nogueira Laranjeira	PTB	1997 – 2000
Eutínio Nunes Pereira	PFL	2001 – 2004
Manoel Rubens Vicente da Cruz	PP	2005 – 2008
Manoel Rubens Vicente da Cruz	PSDB	2009 – 2012
Fernando Nogueira Laranjeira	PMDB	2013 – 2016

Fonte: organizado pela autora, com dados obtidos em ata da Câmara Municipal de Palmas de Monte Alto, 2019.

Como se vê, a formação histórica de Palmas de Monte Alto em seus aspectos geográfico, econômico, cultural, social, político e seus desdobramentos fornece ferramentas que possibilitam enxergar as experiências locais, a construção de uma sociedade, atentando para as suas particularidades, sem, no entanto, descuidar dos elementos externos que contribuem para o seu funcionamento.

O processo sociopolítico do município evidencia traços e características semelhantes àqueles dos movimentos de formação da sociedade brasileira – apoiados na modernização conservadora – conforme analisam os autores que referenciaram este estudo. Que traços e características seriam esses? a) a coexistência de movimentos de continuidades e de rupturas em disputa política no município; b) o processo lento e gradual da política local, o que não quer dizer ausência de enfrentamento/enquadramento dos novos desafios no ordenamento e ações do próprio município, especialmente no campo da educação.

No contexto mais recente, Palmas de Monte Alto vem atravessando situações peculiares com o deslocamento crescente da população rural para a cidade, inclusive com oscilações na contagem da população total. Entre 1991-2000, por exemplo, a população do município teve uma taxa média de decréscimo anual de 0,21%, passando de 20.477 em 1991 para 20.099 em 2000. Nesse mesmo período, a população de gênero masculino mantém crescimento progressivo, com um pequeno decréscimo de 0,59 em 2010. Entre 2000 e 2010 foi registrado crescimento médio de 67,6 de pessoas por ano. Esses dados podem ser confirmados na Tabela 1

Tabela 1 - População total, por gênero e localização – Palmas de Monte Alto-BA (1991-2010)

	(1991)		(2000)		(2010)	
	População	% do total	População	% do total	População	% do total
População Total	20.477	100%	20.099	100%	20.775	100%
Homens	10.537	51,4	10.369	51,59	10.599	51,0
Mulheres	9.940	48,5	9.730	48,4	10.176	49,0
Z. Urbana	5.312	25,94	6.657	33,12	9.832	47,3
Z. Rural	15.165	74,05	13.442	66,8	10.943	52,7

Fonte: elaborado pela autora com base em levantamento de dados do IBGE CIDADES (BRASIL, 2019).

Com base nos dados apresentados na Tabela 1, percebe-se que a taxa de urbanização cresceu 27,6%, passando de 25,94% em 1991 para 33,12% em 2000. Em 2010, houve um crescimento de 14,19% em relação a 2000, correspondendo a 47,31% do total da população. Esses dados revelam que a população de homens é maior do que de mulheres e que, mesmo havendo crescente urbanização, ainda prevalece maior concentração da população no campo.

Quanto aos indicadores sociais, o município alcançou patamares ascendentes no período de 1991 a 2010, com base no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM),

composto por indicadores de três dimensões: Educação, Longevidade e Renda. O IDHM de Palmas de Monte Alto era de 0,586, em 2010, o que contribuiu para situar esse município na faixa de Desenvolvimento Humano Médio (IDHM entre 0,555 e 0,699). A dimensão que mais contribuiu para essa classificação foi Longevidade, com índice de 0,777, seguida de Renda, com índice de 0,561, e de Educação, com índice de 0,462, conforme se vê na Tabela 2.

Tabela 2 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal e seus componentes – Palmas de Monte Alto-BA (1991-2010)

	(1991)	(2000)	(2010)
IDHM Educação	0,074	0,194	0,462
% de 18 anos ou mais com ensino fundamental completo	4,94	9,12	27,98
% de 5 a 6 anos frequentando a escola	23,04	65,71	100,00
% de 11 a 14 anos frequentando os anos finais do Ensino fundamental	9,05	29,91	76,43
% de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo	1,94	15,33	38,42
% de 18 a 20 anos com ensino médio completo	2,45	2,13	22,43
IDHM Longevidade	0,632	0,692	0,777
Esperança de vida ao nascer (em anos)	62,93	66,53	71,61
IDHM Renda	0,432	0,532	0,561
Renda per capita (em R\$)	117,53	219,03	262,69
% de extremamente pobres	44,68	47,06	19,45
% de pobres	78,17	72,26	41,14
Índice de Gini	0,48	0,76	0,48

Fonte: (BRASIL, 2019)

Como se observa na Tabela 2, o acesso à educação básica entre os anos de 1991 e 2010 alcançou incremento significativo, mas se manteve longe de alcançar a universalização. Sabe-se que nesse período houve uma intensa campanha voltada para a universalização do ensino, impulsionada pela Conferência Educação para Todos, da qual o Brasil foi signatário e que previa uma série de ações com vistas à promoção do acesso à educação. Houve também a publicação da LDB nº 9394/96, que regulamentou, dentre outros aspectos, a instituição dos sistemas de ensino. Destaca-se ainda a força da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro

de 1996, que resultou na instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e na respectiva subvinculação dos recursos dos impostos para o Ensino Fundamental. Através do FUNDEF parte das receitas foi para o Ensino Fundamental passaram a ser determinadas em função do número de matrícula. Com isso houve uma corrida para ampliar a oferta de ensino nos municípios.

Essas características históricas e sociodemográficas do município dão o lastro geral para a aproximação com a organização e o funcionamento do sistema municipal de educação. O município não é uma ilha; é parte de um tempo e um espaço que se comunica com os processos vividos no Brasil e no mundo. A educação, como parte desse movimento mais global, revela traços próprios e muitas de suas características ainda são enigmas por serem desvendados. O estudo aqui proposto busca algumas aproximações iniciais com esses enigmas e a problematização da gestão é parte dos esforços para compreendê-los e desvendá-los.

2.2 A EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO: EVOLUÇÃO HISTÓRICA NA CONSTITUIÇÃO E ORGANIZAÇÃO

No período mais recente, o município conta com uma rede de atendimento a crianças e jovens que abrange instituições públicas (municipal estadual) e privadas da educação básica, totalizando 5.120 matrículas da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio e educação de jovens e adultos (EJA) no ano de 2015. Esse contexto mais recente perpassou por um processo lento e gradual com características específicas de município pequeno e com lacunas na constituição da organização do sistema de ensino.

A primeira instituição de ensino primário construída na sede do município foi criada na década de 1940 pelo Governo do Estado, que inaugurou o prédio escolar em 1948. Antes, havia apenas uma escola isolada num povoado próximo da cidade, conforme consta na redação da ata de inauguração do novo prédio escolar.

No ano de 1965 a 1978, o município contava apenas com o Ginásio D. Justino Russolilo, instituição privada, para oferecer o Ensino Fundamental e Médio. Entretanto, com o desenvolvimento do município, ainda que timidamente, houve aumento da população e, conseqüentemente, expansão da área urbana, resultando na formação de novos bairros e no crescimento das demandas em torno da capacidade de oferta da educação. Em consequência dessa expansão, em 1978 foi criado o colégio municipal para oferta do ensino de primeiro grau

(da 5ª à 8ª série) e do segundo grau, com o curso de Magistério. O processo de construção e inauguração dessa instituição escolar se deu durante o período conturbado vivido pelos brasileiros – Ditadura Militar– especificamente no governo do General Ernesto Geisel, quando a Bahia era governada pelo Senhor Antônio Carlos Magalhães, o Secretário Estadual de Educação e Cultura da Bahia era o Dr. Carlos Corrêa de Menezes Santa’Anna e o gestor municipal da época era o Sr Milton Farias Dias Laranjeira (PPP, ESCOLA A, 2015)¹⁴.

Esse colégio, pode-se dizer que foi e ainda é uma das instituições de maior referência dentro do município de Palmas de Monte Alto. Tal fato se deve a sua capacidade de atendimento educacional, com aproximadamente 1.200 alunos no ano de 2015. Ele foi criado pelo Decreto Municipal nº 209, autorizado pela portaria nº 1250, que está publicada no Diário Oficial do dia 01/03/78. Atualmente, após a Lei Nacional destinar à competência do Estado apenas o Ensino Médio, essa mesma escola permanece ativa com oferta de ensino para os Anos Finais do Ensino Fundamental. Nesse contexto, em que se insere a organização das primeiras instituições privada e pública da rede de atendimento de ensino no município nasceu, em 1988, uma escola pública municipal para a oferta de 1ª a 4ª série do então 1º grau, conforme a nomenclatura instituída pelas diretrizes e bases à época, isto é, Lei 5692/1971, localizada no então formado primeiro bairro do município, com um intervalo de 10 anos entre a primeira e a segunda escola municipal.

Em 1998, foi fundada uma escola da rede privada de ensino, que está localizada no centro da cidade. Destinada à oferta de educação para os anos iniciais do Ensino Fundamental, seu reconhecimento se deu por meio da Portaria nº 2420/1998 cuja publicação no Diário Oficial ocorreu em 30/04/1998, logo depois uma segunda escola particular. Dessa forma, foi se caracterizando a organização do sistema de ensino.

É importante ressaltar que quase todas as escolas do município, exceto o colégio da zona urbana, mesmo tendo começado a funcionar na década de 1990, ou antes, só a partir de 2001 é que tiveram seus processos de autorização e reconhecimento desencadeados, devido ao chamado das determinações legais da Resolução do CEE de nº 037, datada de 09/10/2001, que fixa as normas para credenciamento e autorização de funcionamento das instituições de ensino. Nesse mesmo período, foi implantada uma escola de ensino médio no município, com Portaria nº. 980 e data de publicação dia 06/02/2002.

O processo de regulamentação das escolas começou a partir de 2003 com o Decreto nº 28, de 21 de outubro de 2003, que dispõe sobre a criação dos colégios municipais de 5ª a 8ª

¹⁴ Todas as referências relacionadas aos documentos da escola aparecerão com a seguinte estrutura de identificação: **nome do documento abreviado** (PPP; RI; ATA), **identificação da escola** (Escola A/Escola B), **ano de elaboração do documento**.

série, esse Decreto regulamentou 04 (quatro) colégios, localizados na zona rural do município. No mesmo dia, o Decreto nº 29, de 21 de outubro de 2003, dispõe sobre a criação de várias escolas municipais. Esse Decreto considerou criadas, desde as respectivas datas de funcionamento, 33 (trinta e três) escolas localizadas na zona urbana e rural do município, com oferta de Educação Infantil (pré-escola de 4 e 5 anos de idade) e Anos Iniciais do Ensino Fundamental. Posteriormente o Decreto nº 02 de 21 de janeiro de 2004, autorizou mais uma escola da zona rural para as mesmas etapas da educação básica das anteriores. Por fim, os Decretos de nº 08 e o de nº 10, de 09 de abril de 2006 dispõem sobre a criação de mais duas escolas de Anos Iniciais do Ensino Fundamental, na sede do município.

Três anos depois, foi criada na sede do município a primeira creche municipal, para o atendimento de crianças na faixa etária de 1 a 3 anos de idade, regulamentada pela Lei nº 534, de 07 de abril de 2009, que dispõe sobre a criação e denominação da Creche Municipal de Palmas de Monte Alto-BA e dá outras providências. Esse processo de criação das instituições de ensino gerou uma diversidade de características na organização do sistema de ensino do município.

A partir de 2000, o município vem apresentando um quantitativo de matrículas que indica tendência ao decréscimo, como ilustra o Quadro 3, que apresenta os dados por dependência administrativa (Estadual, Municipal e Privada) e respectivas etapas da educação básica e da EJA, entre 2005 e 2015.

Quadro 3 - Matrículas por dependência administrativa: estadual, municipal e particular
(2005-2015)

Ano	Dependência Administrativa	Ed. infantil		Ens. Fundamental		Ens. Médio	EJA	
		Creche	Pré-Escola	Anos Iniciais	Anos Finais		Ens. Fund.	Ens. Médio
2005	Estadual	0	0	198	0	1.027	160	
	Municipal	0	765	2.214	2.067	61	345	
	Privada	0	46	86	0	0	0	
	Total	0	811	2.497	2.067	1.088	501	
2007	Estadual	0	0	0	0	1.181	56	
	Municipal	154	578	2.554	2.010	0	1.207	
	Privada	22	56	97	0	0	0	
	Total	176	634	2.651	2.010	1.181	1.263	
2009	Estadual	0	0	0	0	1.099	75	
	Municipal	310	593	2.167	1.799	0	1.615	
	Privada	4	69	117	0	0	0	
	Total	314	662	2.284	1.799	1.099	1.690	
2011	Estadual	0	0	0	0	951	49	
	Municipal	280	481	1.890	1.719	0	419	
	Privada	7	74	124	0	0	0	
	Total	287	555	2.014	1.719	951	468	
2013	Estadual	0	0	0	0	789	0	117
	Municipal	195	513	1.623	1.591	0	349	0
	Privada	10	51	138	0	0	0	0
	Total	205	564	1.761	1.591	789	349	117
2015	Estadual	0	0	0	0	819	0	91
	Municipal	124	426	1.554	1.314	0	524	0
	Privada	29	57	182	0	0	0	0
	Total	153	483	1.736	1.314	819	524	91

Fonte: elaborado pela autora, com base em dados do Censo Escolar/INEP (BRASIL, 2019)

No período de 2005 a 2015 observou-se um quantitativo com leves alterações no número de escolas e professores da rede municipal. Assim, pode-se ter uma ideia da relevância desse quantitativo no atendimento aos alunos quanto à organização do sistema de ensino, conforme demonstra a Tabela 3:

Tabela 3 - Número de escolas e professores da rede municipal no período de 2010 a 2015

Ano	Educação Infantil		Ensino Fundamental
2010	Professores	39	202
	Escola	46	49
2011	Professores	43	190
	Escola	46	49
2012	Professores	43	193
	Escola	47	51
2013	Professores	46	202
	Escola	40	42
2014	Professores	39	202
	Escola	36	38
2015	Professores	42	200
	Escola	35	37

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados do IBGE CIDADES, 2019.

Com base nos dados dessa Tabela 3, o número de escolas e professores que atuam na Educação Infantil e no Ensino Fundamental da rede municipal mantém-se nas mesmas casas decimais, com leves alterações no período pesquisado.

Na rede municipal de ensino, tanto na zona urbana quanto na zona rural, no período de 2011 a 2015, o Ensino Fundamental apresentou taxas muito variadas entre os Anos Iniciais e os Finais, no quesito rendimento dos alunos matriculados. Nos Anos Iniciais a aprovação alcançou índice mais elevado no 1º e 2º ano, obtendo uma média de 90% a 100%. Em contrapartida, no 3º e 4º ano houve uma queda nessa taxa, com média que variou de 60% a 70%. Esses resultados chamam atenção pela diferença percentual, mas, possivelmente essa variação se justifique em razão de ser período de transição do ciclo de alfabetização para um nível mais elevado de estudos e aprendizagem. O 5º ano seguiu com taxa de 80% a 90,0% de aprovação. A Tabela 4 sistematiza esses resultados.

Tabela 4- Taxa de rendimento nos Anos Iniciais e Finais do Ensino Fundamental (2011-2015)

Anos Iniciais	Taxa de Aprovação (%)		Taxa de Reprovação (%)		Taxa de Abandono (%)		
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	
1º ano	2011	97,4	96,2	2,6	0,0	0,0	3,8
	2012	99,2	97,0	0,8	1,5	0,0	1,5
	2013	98,3	97,8	0,8	0,7	0,9	1,5
	2014	98,9	98,9	0,0	0,5	1,1	0,6
	2015	99,1	94,1	0,0	3,9	0,9	2,0

2º ano	2011	98,4	89,5	1,0	7,8	0,6	2,7
	2012	100,0	84,8	0,0	12,4	0,0	2,8
	2013	100,0	98,5	0,0	0,7	0,0	0,8
	2014	100,0	97,5	0,0	0,8	0,0	1,7
	2015	97,9	95,7	2,1	3,1	0,0	1,2
3º ano	2011	57,7	73,6	31,8	25,1	10,5	1,3
	2012	62,1	69,4	26,5	29,4	11,4	1,0
	2013	56,3	60,3	32,7	38,7	11,0	1,0
	2014	61,9	60,7	36,2	38,8	1,9	0,5
	2015	63,4	64,4	34,2	34,6	2,4	1,0
4º ano	2011	76,5	89,8	19,3	7,5	4,2	2,7
	2012	76,6	77,6	18,1	20,2	5,3	2,2
	2013	75,6	81,7	21,7	16,8	2,7	1,5
	2014	71,3	75,9	28,1	24,1	0,6	0,0
	2015	72,7	74,0	22,5	23,3	4,8	2,7
5º ano	2011	91,1	90,0	6,9	8,2	2,0	1,8
	2012	86,8	90,7	11,8	6,6	1,4	2,7
	2013	83,4	86,4	14,1	12,2	2,7	1,4
	2014	77,2	83,7	21,8	12,9	1,0	3,4
	2015	88,1	87,0	10,7	10,9	1,2	2,1
Anos Finais							
6º ano	2011	62,6	62,9	29,2	28,1	8,2	9,0
	2012	58,5	56,3	32,6	32,6	8,9	11,1
	2013	52,0	67,0	34,6	24,9	13,4	8,1
	2014	52,4	59,4	43,8	35,8	3,8	4,8
	2015	64,3	55,9	28,7	30,0	7,0	14,1
7º ano	2011	65,7	77,0	21,0	19,0	13,3	4,0
	2012	74,2	72,7	21,4	22,7	4,4	4,6
	2013	66,1	78,7	28,5	18,1	5,4	3,2
	2014	46,2	74,5	48,4	18,8	5,4	6,7
	2015	58,2	71,7	36,2	17,0	5,6	11,3
8º ano	2011	80,6	76,6	14,5	16,6	4,9	6,8
	2012	67,0	84,8	25,8	10,1	7,2	5,1
	2013	76,0	89,0	16,9	7,4	7,1	3,6
	2014	72,1	80,0	23,1	13,3	4,8	6,7
	2015	75,4	82,0	14,6	9,0	10,0	9,0
9º	2011	78,8	85,8	17,1	9,0	4,1	5,2
	2012	90,1	90,0	9,3	7,2	0,6	1,8
	2013	85,7	89,6	9,8	5,2	4,5	5,2
	2014	91,3	95,2	5,3	4,0	3,4	0,8
	2015	87,6	87,4	9,5	0,0	2,9	12,6

Fonte: Censo Escolar/INEP (BRASIL, 2019)

Nos Anos Finais as taxas de rendimento revelam mudanças no 6º, 7º e 8º ano, com queda no percentual de aprovação. A taxa de abandono também se destacou, em especial nos anos finais, variando de 10% a 8,0% na zona urbana, e de 14% a 8,0% na zona rural.

No período de 2011 a 2015, verificou-se uma queda nas taxas de reprovação e de abandono. A reprovação nos Anos Iniciais se concentra no 3º e 4º ano, enquanto a taxa de abandono apresentou acréscimo no 3º ano, entre 2011 e 2013, seguindo com decréscimo em 2014 e 2015, já para o 4º e 5º ano a taxa de abandono é menos significativa no período pesquisado. Entretanto, nos Anos Finais as taxas de reprovação e abandono são altas, um pouco amenizadas no 9º ano.

Os dados reunidos indicam que persiste na rede municipal, notadamente nas três primeiras séries do Ensino Fundamental e nos Anos Finais, o mesmo círculo de abandono e repetência que se verifica em nível regional e nacional; situação que se desdobra em distorção entre idade e série cursada, resultante do baixo desempenho escolar.

O insucesso escolar não é um fenômeno que se possa interpretar dissociado das dinâmicas sociais globais e da realidade de cada sistema de ensino. Assim, a produção da exclusão escolar envolve nuances diversas que vão desde as condições sociais dos estudantes até as condições de trabalho e à valorização profissional, alcançando aspectos mais específicos como a formação continuada de professores, a organização do trabalho pedagógico, bem como a prevalência de sistemas de avaliação que insistem em responsabilizar o aluno pelo seu fracasso.

Essa temática do insucesso escolar na literatura brasileira envolve diferentes debates e interpretações, o que não permite chegar a uma definição universal sobre o fenômeno. No interior dos próprios órgãos/ações governamentais da educação, a complexidade do tema se revela através dos parâmetros adotados para conceituar evasão e abandono escolar.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - Inep (1998) estabeleceu, por exemplo, que “abandono” significa a situação em que o aluno desliga-se da escola, mas retorna no ano seguinte, enquanto que “evasão” é quando o aluno sai da escola e não volta mais para o sistema escolar. Já o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica/Ideb (BRASIL, 2012) aponta o abandono como o afastamento do aluno do sistema de ensino e desistência das atividades escolares, sem solicitar transferência.

Quanto à organização da carreira do magistério na rede municipal a aprovação da Lei nº 433, de 14 de fevereiro de 2003, que dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Palmas de Monte Alto e dá outras providências, constituiu-se um marco ao regulamentar os direitos, vantagens e deveres dos integrantes dessa carreira. Sete anos depois, em meio à continuidade de discussões, uma nova lei alterou a carreira, adequando-a em quesitos requeridos pelos estatutos nacionais. Assim, foi aprovada a Lei nº 553, de 13 de agosto de 2010, que dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério

Público do Município de Palmas de Monte Alto, Estado da Bahia e estabelece outras providências contendo os princípios e normas de direito público que lhes são peculiares, em especial a LDB, a Lei do Piso Nacional e a Lei do FUNDEB. Tal plano, entre outros aspectos, introduziu o concurso público para provimento de vagas (Art. 21), realização de eleições nas unidades escolares (Art. 12, inciso 1º) e a qualificação docente (Art. 22) modificando substancialmente o perfil das normas educacionais do município. Essa Lei retoma o princípio da gestão democrática do ensino público, estabelecida no Art. 206, inciso VI, da CF/88, e no Art. 14 da LDB (PALMAS DE MONTE ALTO, 2010a).

Outro aspecto que merece destaque é o perfil da profissionalização que, nesses últimos dez anos, sofreu alterações significativas quanto à formação acadêmica. Do total de 242 professores em 2015 da rede municipal de ensino, todos possuem nível superior.

Em suma, podemos inferir que o município possui uma população rural e urbana típica do interior da Bahia, cujas características sociodemográficas e educacionais comportam elementos que ajudam a entender os movimentos operados na constituição e organização da educação pública, incluindo as disputas políticas em torno desse processo. É disso que trata o próximo item.

2.3 SISTEMA MUNICIPAL DE ENSINO NO MARCO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Como já referido na introdução desta dissertação, o fundamento normativo maior que orienta a organização e funcionamento da educação no Brasil está na Constituição Federal de 1988, a qual estabelece que a organização dos municípios deverá ser regida por Lei Orgânica. Os municípios se tornaram entes federados e iniciaram a construção de seu arcabouço normativo, podendo materializá-lo de forma a considerar os limites e as possibilidades dos espaços locais, tornando concreta a chance de participação dos diversos segmentos da sociedade. É dentro desse contexto que é escrita a Lei Orgânica do município de Palmas de Monte Alto, nº 280, aprovada em 8 de abril de 1990, dois anos após a Constituição de 1988, em vigência (PALMAS DE MONTE ALTO, 1990)

Ao analisar a Lei Orgânica, percebe-se que seu conteúdo dedicou apenas um capítulo para educação, cultura, desporto e lazer. Nesse capítulo, sete artigos para educação, dentre estes, três referentes à gestão da educação do município. Tal lei estabelece, em seus artigos 97, 98 e 99 que serão criados: Conselho Municipal de Educação – CME, Colegiados Escolares – CE,

cuja composição e competência serão definidas em lei que garante a representação da comunidade escolar e da sociedade e a eleição para diretor e vice-diretor das escolas municipais (PALMAS DE MONTE ALTO, 1990).

Aproximadamente após uma década de a Lei Orgânica ter sido outorgada, é possível observar a implantação do Sistema Municipal de Ensino – SME instituído pela Lei nº 369, de 14 de julho de 1998. Além de determinar aspectos administrativos, especificar a manutenção e o funcionamento da rede escolar, essa lei estipula, em seu Artigo 4º que os órgãos que compõem: Conselho Municipal de Educação - CME, Conselho Municipal de Acompanhamento e Fiscalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEB, Colegiados Escolares – CE, Conselho de Alimentação Escolar – CAE, Secretaria Municipal de Educação e Cultura, Escolas Municipais, Biblioteca Municipal, suas funções de caráter consultivo, normativo, executivo, deliberativo e fiscalizador (PALMAS DE MONTE ALTO, 1998).

A Lei que criou o sistema municipal de ensino, se entendida como parte dos instrumentos que dão ordenamento à educação municipal, trouxe avanços, a despeito de alguns limites do texto aprovado. Um desses limites, talvez o mais vital, consiste na ausência do princípio da gestão democrática do ensino público na forma da legislação do sistema de ensino. Porém, essa Lei se articula em alguns elementos com os termos da LDB no sentido da autonomia para a elaboração de normas próprias de gestão, como, por exemplo, a existência da constituição dos órgãos CME e CE nos termos da Lei.

Nesse arcabouço normativo, a partir da Lei Orgânica, o CME e sua regulamentação vêm se dando no município em movimento de sucessivas produções empreendidas pelos chefes do poder executivo municipal para modificação e aprovação de novas leis específicas. Entre os anos de 2001 e 2010, quatro foram instituídas: as Leis 403/2001, 515/2008, 530/2008, 558/2010b. Cada uma aprovada em conjuntura política específica, cada qual apresentando característica mais favorável a processos de participação coletiva ou seu inverso. Um ponto comum às quatro leis é o fato de terem sido iniciativas do poder executivo com aprovação do legislativo e da comissão de educação. Todavia, uma quinta Lei foi instituída no município a de nº. 573/2011, que resultou de reivindicações do magistério público afiliado ao Sindicato dos Servidores Públicos (Sindpalmas-Sindicato¹⁵) para que se realizasse a eleição de diretores nas escolas municipais. Essa Lei determinava em seu Art. 2º que os cargos de diretor e vice-diretor recairiam sobre nomes diretamente escolhidos pela comunidade escolar de cada escola.

¹⁵ O Sindicato dos Servidores Públicos foi criado em 1992, como delegacia do sindicato de Guanambi e, em 2012, foi desmembrado, tornando-se um território independente em Palmas de Monte Alto.

Portanto estava determinado em lei que a escolha dos nomes para os respectivos cargos se daria por eleição livre e direta; é o que confirma o Art. 3º sobre as eleições. Contudo, a luta do magistério público continuou, dessa vez requerendo o cumprimento da lei a partir da data de sua promulgação, 12 de dezembro de 2011, e não em novembro do ano seguinte, conforme estava determinado no seu Art. 4º. (PALMAS DE MONTE ALTO, 2011)

A previsão de realização dos pleitos eleitorais para quase um ano depois da criação da lei gerou muitas discussões com o poder executivo e até ação judicial no Ministério Público. Isso se deu em razão de a gestão municipal insistir no argumento de incompatibilidade de prazo para se desenvolver um processo de eleição de gestor escolar e vice num período de fechamento de ano letivo, devido à exiguidade de tempo para serem cumpridas todas as atribuições do cargo.

O sindicato reagiu partindo para diversas mobilizações, entre elas reuniões com o executivo, uso da tribuna da Câmara de Vereadores e, por fim, ação no Ministério Público – MP, entendendo que havia um distanciamento muito grande entre a aprovação da lei e o período previsto para a realização das eleições. No direcionamento de ação ao Ministério Público, a justiça (Promotora) acatou como pertinente a justificativa do Poder Executivo, prevalecendo assim a realização da eleição no período previsto no texto da lei. Todavia, com os resultados da eleição municipal e, no final de mandato, o executivo não efetivou o disposto na lei e o município manteve a escolha do gestor escolar por indicação política.

Importante situar que a discussão acerca do cumprimento da lei já citada, se manteve no contexto de uma nova gestão administrativa iniciada em 2013, dessa vez pelo grupo adversário. Nesse cenário, as reivindicações foram retomadas pela Câmara de Vereadores, para que o novo prefeito cumprisse o previsto na lei. Para tanto, seu governo recorreu ao Tribunal de Justiça do Estado da Bahia arguindo “inconstitucionalidade” do Art. 99 da Lei Orgânica do município e outro do Estatuto do Magistério para extinguir a lei recém-criada para eleição de gestores nas unidades de ensino do município, por motivos até então desconhecidos. Assim, o processo (nº 0012433-70.2013.8.05.0000) julgou procedente a Ação e declarou a inconstitucionalidade material do Art. 99 da Lei Orgânica municipal, bem como as legislações correlatas. O que marcou, enfim, um grande retrocesso.

Após a Lei que ordena o Sistema de Ensino, foi criada a Lei nº 403 de 10 de abril de 2001 que estabelece a Nova Constituição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Com funções: normativa, deliberativa e consultiva, e vinculada à Secretaria Municipal de Educação (SME), tem como finalidade o estudo, o planejamento e a orientação de todas as atividades relacionadas com a SME. A composição desse órgão, conforme o Art.

4º, se dá por oito representantes efetivos com suplência, todos nomeados por ato do prefeito e escolhidos entre pessoas de notório conhecimento em assuntos relacionados com a educação do município; quatro indicados pela Administração Municipal e Secretaria de Educação; dois indicados pela Associação de Pais e Mestres e dois indicados pelo Clube de Mães. É importante observar que a redação do ementário principal da lei estabelece a “Nova Constituição do CME”, entretanto, na análise do ordenamento jurídico do município, não foi evidenciada nenhuma lei anterior à referida lei (PALMAS DE MONTE ALTO, 2001).

Após sete anos de vivência do CME e, com a provocação das múltiplas responsabilidades da gestão escolar democrática, o município instituiu uma nova Lei de nº 515, de 06 de junho de 2008, para o CME, que altera a anterior, em suas competências, atribuições, composição, funcionamento e demais disposições, com base na LDB e da Lei nº 11.494/07, (que trata do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB). Essa nova Lei, além das funções normativa e deliberativa, acrescenta a de assessoramento ao SME, respeitando a lei nacional (LDB) e a estadual, bem como leis complementares. A composição desse órgão ratifica o processo da Lei nº 403/2001 e acrescenta, conforme Art. 6º, que ela se dá por: composição plural, com participação paritária entre os segmentos de usuários das escolas municipais (pais e alunos), segmento dos profissionais de educação, segmentos das entidades civis, legalmente constituídas, e poder público, com percentual entre 25% a 30% por segmento: dois da Secretaria Municipal de Educação; um de professor; um do Conselho Tutelar; um do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; um de diretor; um da Secretaria Municipal de Ação Social; um da Secretaria Municipal de Saúde; um de pai; um discente; um de Associação; e um representante de Sindicato (PALMAS DE MONTE ALTO, 2008a).

No que se refere às atribuições do CME, destacam-se, dentre outras: zelar pelo cumprimento da legislação relacionada à educação; aprovar as diretrizes educacionais; assessorar o governo municipal na elaboração de políticas públicas; emitir pareceres no âmbito da rede municipal; exercer uma gestão democrática, transparente e efetivamente ativa; socializar os trabalhos realizados; participar da elaboração de proposta orçamentária; analisar e aprovar o Plano Municipal de Educação; publicar seus atos normativos e relatório anual, conforme respeitadas as diretrizes básicas de educação nacional e estadual (PALMAS DE MONTE ALTO, 2008a).

Outro aspecto relevante das atribuições do CME, diz respeito à competência de mobilização da sociedade civil na instituição dos órgãos colegiados. Dessa forma, no mesmo ano de 2008, foi instituída a Lei nº 530, de 09 de dezembro de 2008, que estabelece a

implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, mantidos pelo Poder Público Municipal. Essa Lei representou um passo importante para a implantação dos conselhos escolares e de construção de novas práticas participativas nas escolas, com funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras nas questões de ordem pedagógicas, administrativas, deliberativas. Assim, constituiu-se no órgão máximo no âmbito da escola, nos limites da legislação em vigor e compatíveis com as diretrizes e políticas educacionais traçadas pela Secretaria Municipal de Educação, a descrição do funcionamento da gestão democrática das escolas e aquilo que foi priorizado como atribuições do CE, devem obrigatoriamente constar de:

Analisar e aprovar o Projeto Político Pedagógico – PPP, Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, Proposta Curricular, Regimento Interno e demais documentos;
Criar e garantir mecanismos de participação efetiva e democrática da comunidade escolar;
Convocar assembleias gerais da comunidade escolar ou dos seus segmentos pelo menos três vezes ao ano;
Implantar a avaliação interna e externa de todos os segmentos e órgãos de estabelecimento de ensino, inclusive de si próprio e publicizar junto à Secretaria Municipal de Educação (PALMAS DE MONTE ALTO, 2008b).

Essa norma jurídica traz ainda o Conselho Escolar com representação proporcional dos segmentos: 1º professores, 2º técnicos, 3º alunos e 4º pais. O mandato dos conselheiros será de dois anos, com reunião mensal (ordinária e/ou extraordinária). O texto legal passa a apresentar mais detalhadamente princípios da gestão democrática (PALMAS DE MONTE ALTO, 2008b).

O documento exposto apresenta-se como o mais enfático na materialização da gestão escolar democrática, sobretudo em termos de participação, porque o CE se constitui um dos mecanismos de ação coletiva no interior das escolas, reforçando o princípio da gestão democrática, que é a participação. Lima (2014) aponta que os conselhos poderão constituir uma alternativa democrática de grande alcance, sobretudo se a participação nos processos de decisão puder ocorrer nas escolas; pois assim estarão dotadas de certa autonomia e inseridas num contexto de administração de tipo descentralizado. O autor reconhece ainda que num contexto organizacional 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.

Nesse contexto, a prática da institucionalização da participação da comunidade na escola, mediante a regulamentação e obrigatoriedade de canais como os conselhos escolares, pode viabilizar abertura para a participação ativa dos segmentos desse órgão na construção

coletiva dos projetos pedagógicos e do regimento das escolas. Assim como o Conselho de Classe para todas as escolas do município com diretrizes e procedimentos definidos que propõem, por exemplo, a criação de fichas de acompanhamento individual dos alunos com base em indicadores de aprendizagem, o sistema de recuperação paralela e o conselho de classe bimestral¹⁶.

Em 2010, a aprovação da Lei de n.º 558/2010 modifica a Lei de 1998, nas suas instituições em acompanhamento às modificações e implementações da LDB, que atualiza vários aspectos da Educação Básica em âmbito nacional. A despeito dessas modificações, foi garantido o princípio da gestão democrática do ensino público, o que representou um avanço na educação do município. Essa Lei ratifica em seu Art. 6º, inciso III, a natureza dos órgãos colegiados (CME, FUNDEB, CE, CAE) e suas funções (PALMAS DE MONTE ALTO, 2010).

No Art. 4, composto de 11 incisos, há afirmações bastante significativas para serem observadas na gestão escolar no contexto atual. Vejamos: incisos I, III e IV – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; pluralismo de ideias e concepções pedagógicas; respeito à liberdade e apreço à tolerância (PALMAS DE MONTE ALTO, 2010).

Por último e, sob fortes pressões de regulamentação educacional em nível estadual e nacional, foi homologado, em 2015, mais um dispositivo normativo no município de Palmas de Monte Alto, que abordava questões referentes à gestão escolar. É possível analisar, na seção a seguir, esse dispositivo legal, criado por meio da Lei n.º 614/2015, que aprova o Plano Municipal de Educação. Traçando assim a trajetória da regulamentação da legislação do município para a gestão da educação, conforme demonstra o Quadro 4.

Quadro 04 – Legislação relacionada com a gestão da educação de Palmas de Monte Alto-BA (1990-2015)

Lei	Ementário principal
Lei nº 280, de 8 de abril de 1990.	Lei Orgânica do município de Palmas de Monte Alto.
Lei nº 515, de 06 de junho de 2008.	Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Palmas de Monte Alto e dá outras providências.
Lei nº. 530, de 09 de dezembro de 2008.	Estabelece a Implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, mantidos pelo Poder Público Municipal.
Lei nº. 553, de 13 de agosto de 2010.	Dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público

¹⁶ No capítulo 3 os conselhos serão abordados de forma mais detalhada.

	do Município de Palmas de Monte Alto-BA e estabelece outras providências.
Lei nº. 558, de 15 de dezembro de 2010.	Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece outras providências.
Lei nº. 614, de 23 de junho de 2015.	Aprova o Plano Municipal de Educação – PME do Município de Palmas de Monte Alto – BA, em consonância com a Lei nº. 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.

Fonte: Elaboração própria, com base na legislação recolhida e constante nas Referências.

2. 4 PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO E O LUGAR DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

Conforme apontado na seção anterior, entre as atribuições do CME, também compete o monitoramento da execução do Plano Municipal de Educação (PME), instituído pela Lei n.º 614/2015, aprovado no dia 23 de junho de 2015, dentro do prazo estabelecido pelo atual PNE (2014-2024), que era dia 24 de junho de 2015.

A dinâmica do processo de construção do PME iniciou-se em caráter de urgência, pois, segundo fala espontânea de uma coordenadora da Secretaria de Educação, só na véspera do prazo de 24 de junho de 2015 deu-se início ao processo de construção do PME e, num cenário controverso entre o dito e o escrito, nos sentidos: a) segundo relatos de coordenadores da Secretaria Municipal de Educação, da gestão na época (2013-2016), houve ações em torno da elaboração do PME com a participação de representantes das comunidades escolar e local; b) não foram encontradas nos arquivos dos órgãos públicos (Secretaria Municipal de Educação, Secretaria de Administração, Câmara de Vereadores) memórias que comprovassem a participação das comunidades local e escolar nesse processo de construção. Também, na condição de professora do município não fui convidada a participar desse processo de elaboração do referido PME.

É possível inferir, a partir do contexto explicitado, que a escolha dos membros para compor o processo de elaboração não teve os critérios divulgados de forma transparente, o que, por sua vez, pode ter dificultado (e continuar dificultando) uma participação política no processo. Observa-se ausência dos segmentos das comunidades local e escolar, o que indica fragilidade na mobilização dos pares e na discussão mais ampla dos encaminhamentos das políticas públicas para a educação do município. Esse dado indica que a rapidez na elaboração

do PME (2014-2024), cujo processo total ocorreu no prazo último de elaboração, foi decorrente das falhas no processo. Apesar disso, o eixo central do PME de Palmas de Monte Alto, em linhas gerais, segue a abordagem do PNE, e ratifica o princípio da gestão democrática no SME, porém a associa a mecanismos de mérito e competência, conforme meta 19 e suas respectivas estratégias:

Meta 19 - assegurar, no prazo de 2 anos, condições para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas.

Estratégias:

19.5 firmar a gestão democrática das unidades escolares como produtora de oportunidades e constituição de novos paradigmas da educação, considerando:

19.5.1 o movimento que fortalece o coletivo dos profissionais da educação, a união dos alunos e a aproximação da comunidade com o cotidiano escolar;

[...]

19.5.4 a participação nos mecanismos de efetivação da gestão democrática, sendo direta quando a decisão requer a participação de todos, ou indireta quando os mecanismos internos estabelecem que as representações dos diferentes segmentos organizados, constituintes do espaço escolar, participem nas instâncias de discussão, consulta e deliberação previstas na gestão democrática.

19.6 definir normas de gestão democrática do ensino público com a participação da comunidade escolar, por meio do fortalecimento dos Conselhos Escolares, consulta pública para a escolha das equipes diretivas, dentre outras ações que ampliem a participação e a transparência da administração pública.

19.7 apoiar e incentivar organizações estudantis autônomas, associação de pais e responsáveis, como espaços de participação e exercício da cidadania, fortalecendo a atuação dos conselhos de escola, grêmios estudantis e comunidade escolar em todas as unidades do sistema de ensino (PALMAS DE MONTE ALTO, 2015, p. 32-33).

Conforme o exposto, torna-se evidente o alinhamento das políticas municipais em consonância com as diretrizes, metas e estratégias do PNE (2014-2024), uma vez que os pressupostos da gestão escolar democrática estarão pautados nos critérios de eficiência e eficácia, conforme preconiza a meta 19 da Lei. Essa meta deixa explícita a associação direta do fazer da escola com os critérios de mérito e desempenho, embora esses critérios difiram entre si quanto a algumas metas e estratégias e também quanto às especificidades do município. Assim, as metas na sua maioria não são executadas, devido à falta de planejamento do orçamento municipal, inviabilizando a aplicação da maioria das metas na gestão da educação do município. Cito, por exemplo, o não cumprimento da estratégia 19.6, da Meta 19, uma vez que não é realidade no município a escolha da equipe diretiva através de consulta pública à

comunidade civil. Essa escolha é feita pelo poder executivo sem nenhum critério aparente de participação da comunidade escolar.

3. AS ESCOLAS E A GESTÃO DEMOCRÁTICA

A escola, e o sistema educativo em seu conjunto, pode ser considerada como uma instância de mediação cultural entre os significados, sentimentos e condutas da comunidade social e o desenvolvimento humano das novas gerações (PÉREZ GÓMEZ, 2002, p. 17).

Este capítulo está voltado mais diretamente para o interior das escolas que constituíram o campo empírico da pesquisa, procurando explorar os nexos entre o ordenamento educacional, as ações políticas sobre gestão democrática dos que decidem/decidiram sobre os direcionamentos do sistema municipal de educação e seus possíveis sinais de manifestação na gestão das escolas públicas municipais, sobretudo no que se refere ao possível engendramento da gestão democrática.

Em diálogo estreito com os elementos conceituais situados no capítulo 1 e na caracterização do município, no capítulo 2, este último capítulo, inicialmente, caracteriza as escolas que constituem o campo empírico. Em seguida o texto é direcionado para a caracterização dos órgãos colegiados e seu funcionamento. Por último, descreve-se a atuação do gestor escolar frente às condicionalidades do sistema de ensino, procurando realçar as relações entre os sentidos atribuídos à gestão democrática pelos sujeitos envolvidos em tal processo e suas expressões na operacionalização dos mecanismos que lhe dão corpo.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DO CAMPO EMPÍRICO: AS ESCOLAS MUNICIPAIS

Diante da caracterização dos processos envolvidos na organização e funcionamento do Sistema Municipal de Educação de Palmas de Monte Alto, duas escolas localizadas na zona urbana constituíram o campo empírico para esta pesquisa. Uma escola considerada de grande porte que oferece os Anos Finais do Ensino Fundamental e a Educação de Jovens e Adultos – EJA, a qual será mencionada como “Escola A”. A outra, de pequeno porte, que será referida como “Escola B,” oferece a Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e EJA.

A escolha dessas duas unidades escolares como campo empírico da pesquisa, como já informado na introdução, deveu-se à identificação de aspectos que dão singularidade a cada uma das instituições e à presença de traços comuns entre elas, como procuro assinalar. Quanto às singularidades observam-se notáveis diferenças na forma de funcionamento das duas, desde a estrutura física, administrativa, pedagógica ao envolvimento regular e significativo da

comunidade local e escolar. Entre as diferenças também se destaca o porte das escolas, enquanto uma é considerada de grande porte – com mais de 500 matrículas – a outra é de pequeno porte, possui entre 250 e 300 matrículas. E por fim, por meio de um elemento comum: vivências da problemática em torno da contradição dos aparatos legais, como, por exemplo, a forma de escolha do gestor escolar no município e suas implicações e/ou contribuições na gestão escolar.

A “Escola A”, de grande porte, de acordo com dados do Projeto Político Pedagógico – PPP, nasceu com o objetivo de assegurar o direito à educação pública a crianças e jovens que estavam fora do sistema educacional em razão de suas condições econômicas. Também, com a missão de promover o ensino de primeiro grau da 5ª à 8ª série e, mais tarde, com a mudança na LDB para o ensino de nove anos, adequou-se para oferecer vagas também a estudantes do 6º ao 9º ano, ou seja, Anos Finais do Ensino Fundamental.

A escola é composta por sujeitos de perfis provenientes dos mais variados contextos e segmentos sociais, desde os estudantes que moram no centro até os que moram nos bairros mais afastados, e ainda os que são provenientes da zona rural. Para estes a Secretaria de Educação municipal disponibiliza o transporte escolar, o que permite transitar por um *continuum* rural-urbano cotidianamente.

Em 2015, a estrutura física administrativa e técnico-pedagógica da “Escola A”, de acordo com os dados do PPP, estava composta por: sala de direção (1), secretaria (1), sala de professores (1), banheiros (5), sala de coordenação (1), sala de digitação - SETEP (1), sala de atendimento aos pais e alunos - NAPA (1), sala de informática (1), biblioteca (1) e auditório (1).

Além desses espaços, a configuração dessa escola conta também com 17 salas de aula em pleno funcionamento, com capacidade máxima de atendimento de 680 alunos por turno. Em 2015 são 39 turmas em funcionamento: 16 delas no turno matutino, com aulas das 7h00 às 11h30; 17 turmas no turno vespertino funcionando das 13h00 às 17h30 e 06 turmas no noturno para atendimento da Educação de Jovens e Adultos, funcionando das 19h00 às 22h30. A instituição dispõe de banheiro feminino (6), banheiro feminino adaptado (1), banheiro masculino (5), banheiro masculino adaptado (1). Quanto aos espaços disponíveis reservados às práticas de Educação Física, recreação e lazer, conta-se com: quadra poliesportiva coberta (1), campo de futebol (1), quadra de vôlei de areia (1), quadra de peteca (1), pista de atletismo sinalizada (1) e pista de salto à distância (1). Há também espaços para alimentação e demais atendimentos gerais da escola: cantina (1), lavanderia (1), banheiro (1), depósitos de alimentos (1), depósito de material de limpeza (1). E ainda uma horta escolar em plena produção, um poço artesiano e, no entorno da escola, um espaço com árvores frondosas e frutíferas.

Quanto às equipes de trabalho, o corpo docente é formado por 54 professores, todos com formação superior em pedagogia (em sua maioria) ou em área específica da disciplina em que estivesse atuando. Além disso, alguns fazem curso de aperfeiçoamento e investem em formação continuada, ainda que por iniciativa própria. A equipe técnica de secretaria é composta por cinco funcionários com ensino médio completo e/ou nível superior, funcionário de apoio composto por 32 ocupando às diversas funções no funcionamento da escola.

Quanto à “Escola B”, de pequeno porte, é uma instituição que oferece os níveis de ensino: Educação Infantil, Anos Iniciais do Ensino Fundamental e a modalidade EJA. A instituição está situada em bairro de fácil acesso para os alunos. Em comparação com a escola anterior, essa instituição foi construída em tempos recentes, especificamente no ano de 1984. No censo de 2015, essa unidade escolar contava com 12 professores e 14 funcionários para atender 294 alunos distribuídos em três turnos de aula: o da manhã funcionando das 7h30 às 11h30; o vespertino, das 13h00 às 17h00 e o noturno, das 19h00 às 21h00. O espaço físico é constituído de cinco salas de aula, uma diretoria, uma cantina com dispensa, dois banheiros, uma biblioteca, um auditório onde acontecem as atividades em grupo, por exemplo, as Atividades Complementares (AC), reuniões de pais e mestres, reuniões dos conselhos colegiados etc. e espaço externo à escola para as atividades recreativas. Essa escola atende alunos provenientes dos mais variados contextos e segmentos sociais, moradores da zona urbana do município (PPP, ESCOLA B, 2015).

Em relação ao Regimento Interno, a “Escola B” apresenta um documento muito semelhante ao da “Escola A”. A forma de organização e o funcionamento difere apenas no que diz respeito a aspectos da organização de turmas, agendas de reuniões. A semelhança entre os dois documentos se deve, possivelmente, porque esses documentos foram construídos, de forma conjunta, com a orientação da secretaria de educação para todas as escolas da rede municipal. O Regimento Interno traz os mesmos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Conselho de Classe e Associação de Pais e Mestre) com papel, composição, garantias institucionais e efetividade da atuação desses conselhos escolares.

As instituições dispõem do Regimento Interno (RI) elaborado por cada unidade escolar, sendo essa atribuição prevista na Lei Municipal n.º 530/2008, Art. 3, inciso I. Esse Regimento tem seu conteúdo fundamentado na LDB e no Art. 1º da Resolução 127 de 1997. Ele foi elaborado em 2004 com a participação da comunidade escolar e de uma comissão nomeada pela Secretaria Municipal de Educação. A última atualização do RI aconteceu em 2010 e foi realizada por uma comissão composta de colaboradores da área de educação e representantes dos segmentos das escolas (gestores, coordenadores, professores), como revelam as atas das

reuniões do dia 25 e 26 de fevereiro de 2010, ocorridas nos três turnos de funcionamento das escolas. Segundo informação contida na Ata (ATA 1, ESCOLA A, 2010), o processo de (re)elaboração do regimento ocorreu em duas etapas: a) num primeiro momento, aconteceram as discussões em torno da (re)elaboração do regimento, partindo da leitura do documento já existente para as análises das possíveis defasagens e as necessárias atualizações/adequações das normas (direitos e deveres) em acompanhamento ao desenvolvimento das escolas dentro das legislações vigentes; b) num segundo momento, as decisões tomadas foram apresentadas em plenária para toda a comunidade escolar, depois de lido e esclarecidas as dúvidas, o documento foi enviado para a apreciação e aprovação da Secretaria Municipal de Educação e escolas locais.

Essa forma de construção e atualização do RI atende aos seus objetivos e finalidades, ou seja, procuraram garantir a democratização da gestão escolar, conforme está prescrito em seu Art. 13, incisos XVIII e XIX, que estabelece a garantia de fórum de discussão a todos os segmentos através da institucionalização dos órgãos colegiados (Conselho Escolar, Conselho de Classe, Associação de Pais e Mestres), bem como a garantia de sua funcionalidade (RI, ESCOLA A e B, 2010).

De par com a proposta do RI, a escola mantém instituído e, em funcionamento os órgãos colegiados, compostos pelo: Conselho Escolar – CE, Associação de Pais e Mestres – APM e o Conselho de Classe – CC, constituído pelos representantes dos segmentos escolar: docentes, discentes, técnicos e pais e ou responsáveis legais pelos alunos.

Em relação à educação do município, com base na caracterização dessas duas escolas, pode-se considerar que, em geral, dispõe de espaço amplo e/ou estruturado de forma a atender o que lhe compete, desde professores, concursados em sua grande maioria e com formação na área de atuação, até a efetividade da atuação de órgãos colegiados.

Realizada a caracterização das escolas no contexto do Sistema de Ensino de Palmas de Monte Alto, vê-se a importância de analisar a implementação dos órgãos colegiados e seu funcionamento no interior nas unidades de ensino, bem como as falas dos sujeitos, a fim de compreender as relações na operacionalização dos mecanismos acerca desta questão.

3.2 OS ÓRGÃOS COLEGIADOS E PARTICIPAÇÃO NAS ESCOLAS

Conforme explicitado no capítulo anterior, a caracterização da organização do sistema de ensino, em especial seu ordenamento jurídico e os mecanismos de gestão democrática – ambos iniciados com a criação da Lei Orgânica – acompanhou a normativa legal nacional da Constituição Federal de 1988 e da LDB 1996, em sintonia com os direcionamentos que passaram a ser base para a gestão escolar. Como parte disso, vem ganhando centralidade a associação entre a gestão democrática e o fortalecimento dos Conselhos Escolares (CE) nos estabelecimentos de ensino, com funções consultiva, deliberativa e fiscal.

Nesse contexto, a instituição dos colegiados escolares definidos pelo Regimento Interno, representou um passo significativo para a implantação dos conselhos escolares e de construção de novas práticas participativas nas escolas. Com ela, o município se igualou a outros que têm fomentado a atuação desses órgãos com alguma regularidade. Segundo dados do INEP, em mais de 84% das escolas brasileiras há conselhos funcionando com algum padrão de regularidade (pelos menos duas vezes ao ano) (BRASIL, 2015). Apesar disso, ainda se percebe que há fragilidades quanto à construção de espaços que favoreçam o diálogo e a participação continuada, especialmente através de encontros em intervalos mais curtos (SOUZA, 2019).

Em Palmas de Monte Alto, o Conselho Escolar tem previsão de se reunir quatro vezes durante o ano letivo. Quanto às competências desse Conselho, o Regimento Interno estabeleceu que:

Art. 22 – Compete ao Conselho Escolar:

- I – promover o fortalecimento e modernização dos processos de gestão deste estabelecimento escolar, através de autonomia técnico-pedagógica e administrativo-financeira e a participação efetiva da comunidade escolar no processo educacional;
- II – ampliar os níveis de participação comunitária na análise dos projetos e no compromisso e co-responsabilidade;
- III – fortalecer a integração escola-comunidade;
- IV – promover atividades cívicas, artísticas, desportivas e recreativas que facilitem a integração entre alunos, pais, professores, no interesse da ação educativa (RI, ESCOLA A e B, 2010).

Os Conselhos das escolas A e B foram implantados em 2009 e têm, segundo o estabelecido no Art. 22 do Regimento, a responsabilidade de fortalecer a gestão, especialmente no que diz respeito à participação efetiva da comunidade escolar, integração entre escola e comunidade, atividades que integrem pais, alunos, professores, etc. Enfim, o foco parece estar

voltado para aspectos importantes e capazes de contribuir para uma gestão que seja democrática na prática, de fato com o propósito de promover integração entre escola e comunidade e de compartilhar responsabilidades que digam respeito a outros segmentos ligados a escola, além de professores, coordenação e gestores.

As etapas de constituição desses órgãos abrangeram três atividades chaves: a) realização de assembleia geral para a constituição dos conselhos; b) composição de comissão eleitoral escolar; c) composição de diretoria do conselho escolar. Essas etapas foram iniciadas no mês de fevereiro de 2009, por convocação dos diretores escolares para reuniões com todos os integrantes da comunidade: docentes, discentes, técnicos e pais, para a escolha de representantes para todos os segmentos. O Quadro 5 demonstra a organização e sequência de cada etapa.

Quadro 5 - Constituição do Conselho Escolar nas escolas A e B em 2009

Escola	Data	Etapas	Participantes	Segmentos
Escola A	09/03	Assembleia Geral de Constituição do CE	Técnicos, docentes, discentes e pais.	Docentes, discentes, técnicos e pais.
	14/03	Comissão Eleitoral Escolar	Técnicos, docentes, discentes e pais.	Docentes, discentes, técnicos e pais.
	09/06	Composição da diretoria do CE	Técnicos, docentes, discentes e pais.	Vice-presidente e secretária
Escola B	20/02	Assembleia Geral de Constituição do CE.	Técnicos, docentes, discentes e pais.	Docentes, discentes, técnicos e pais.
	27/03	Comissão Eleitoral Escolar	Técnicos, docentes, discentes e pais.	Docentes, discentes, técnicos e pais.
	04/11	Composição da diretoria do CE	Técnicos, docentes e pais.	Vice-presidente e secretária

Fonte: elaboração própria, com base nas atas consultadas nas escolas (2020).

O processo de constituição/implantação do Conselho Escolar acompanhou o Regimento Interno de cada instituição. De acordo com esse instrumento, os representantes dos diferentes segmentos da escola (docentes, discentes, pais e técnicos) foram convocados para escolha dos

representantes por meio de assembleias, exceto a função de presidente do CE que é exercida pelos diretores escolares, que, de acordo com o Regimento, assumem a função como membro nato.

No tocante a esse processo, as atas das assembleias conjuntas da “Escola A” para a constituição/implantação do CE revelaram que, na etapa da assembleia geral de constituição, participaram 40 docentes, 20 discentes, 7 técnicos e 25 pais. E teve como pauta a escolha de nomes/candidatos para concorrer à eleição de representantes do CE; através do voto direto, todos os participantes escolheram os nomes para compor a chapa.

Na dinâmica da etapa de composição da comissão eleitoral escolar, estavam relacionados para votar 48 docentes, 34 técnicos, 1.362 discentes e 300 pais e/ou responsáveis legais pelo aluno. Desse montante, compareceram para a votação 41 docentes, 439 discentes, 24 técnicos e 102 pais, com 10 votos nulos na categoria de discentes e 4 na categoria de pais. Dessa forma, foram eleitos os representantes de todos os segmentos, na condição de titular e suplente, para a composição do Conselho Escolar.

Por fim, na etapa de composição da diretoria do CE, revelou-se a participação dos representantes de todos os segmentos eleitos para a escolha do vice-presidente e secretário do CE. É importante mencionar que as datas de reuniões acompanharam a agenda da instituição.

As atas da “Escola B” revelaram o mesmo processo na constituição/implantação do CE, também fracionado em três etapas de atividades. Na primeira delas, a assembleia geral de constituição, participaram 15 docentes, 10 discentes, 9 pais e 3 técnicos.

Também, na etapa da composição de comissão eleitoral escolar, estavam relacionados para votar: 9 docentes, 21 discentes, 7 técnicos e 138 pais ou outro responsável legal pelo aluno. Destes, votaram 9 docentes, 11 discentes, 7 técnicos e 50 pais ou responsáveis pelo aluno. Na

etapa de composição da diretoria do CE, ficou registrado que houve participação dos representantes de todos os segmentos eleitos, na escolha do vice-presidente e secretário do CE.

No que se refere ao processo de composição do CE, uma das regras do RI das duas escolas assegura que nenhum membro da comunidade escolar pode participar de mais de uma categoria na mesma escola, votando ou concorrendo, ainda que represente segmentos diversos ou acumule funções. Outro aspecto relevante do funcionamento desses CEs, comum às escolas investigadas, diz respeito ao período de funcionamento designado por mandato, que é de dois anos, podendo os representantes serem reeleitos por igual período. Para os discentes a idade mínima para participação é de 12 anos.

Os dados apresentados indicam que as escolas do município formalizam em três etapas a constituição/implantação do CE, seguindo o mesmo processo de organização que se verifica

na maioria das escolas brasileiras com uma demanda de funcionamento regular, com encontros mensais, por exemplo, a fim de que essas reuniões funcionem como espaço capaz de favorecer o diálogo e a participação.

Os dados analisados mostram uma proporcionalidade de participação maior dos docentes. Isso estaria relacionado a uma consciência maior na visão política desses membros nas tomadas de decisões no interior das escolas, como se observa nas entrevistas dos sujeitos participantes desta pesquisa. Quando questionados sobre a gestão participativa na escola, foram unânimes em ressaltar a importância do trabalho coletivo.

No tocante aos pais e alunos, observa-se um número reduzido, se for comparada a quantidade prevista para votação com o quantitativo de participantes que compareceram: 300 pais e 1.362 alunos na “Escola A”; 138 pais e 21 alunos na “Escola B”, esse era o quadro previsto. Mas compareceram para votar: 102 pais e 439 alunos da “Escola A”; 50 pais e 11 alunos na “Escola B”. A interação comunicativa de pais e alunos na escola não é uma condição que se possa avaliar dissociada da efetivação dos mecanismos de participação. Assim, a fragilidade da interação dos pais com a escola envolve um conjunto de ações e responsabilidades necessárias para a realização da gestão escolar democrática, que vão desde a mobilização e articulação dos diferentes segmentos no compartilhamento da tomada de decisões até construção de uma cultura de engajamento da comunidade escolar nas decisões da escola.

Essa temática da participação limitada dos pais na gestão escolar, na literatura brasileira especializada no tema, envolve interpretações que permitem reflexão mais profunda sobre essa lacuna – a insuficiente participação dos pais na escola. Segundo Libâneo (2018), não tem havido consenso entre pesquisadores e educadores sobre as formas concretas dessa participação, embora esteja claro para a maioria que os pais participem de forma delegada no CE.

A fala espontânea de uma professora na entrevista semiestruturada revelou, por exemplo, que o CE está instituído nas escolas com todos os representantes da comunidade escolar. Isso não quer dizer que funcione de fato, ou seja, que desempenhem as funções para as quais foram designados. Todavia, é possível que os representantes atendam ao perfil exigido para cumprimento das disposições legais, uma vez que o artigo 14 da LDB estabelece a articulação do CE e o conceito de gestão democrática em qualquer desenho de gestão democrática a ser definido pelos próprios sistemas de ensino, a possuírem seu conselho próprio (SOUZA, 2019).

Outro órgão colegiado analisado foi o Conselho de Classe (CC) que também integra o RI das unidades escolares. Segundo o Regimento (Art. 28), o CC é um órgão colegiado de

natureza técnico-pedagógica com previsão de se reunir quatro vezes durante o ano letivo, sempre ao final de cada unidade. Quanto às suas competências, o Regimento Interno estabeleceu:

Art. 31 – compete ao Conselho de Classe:

I – dar informação e parecer a respeito dos alunos, sobre os aspectos psicopedagógicos;

II – opinar sobre organização adequada e aplicação de planos e programas;

III – opinar sobre processo relativo a suspensões e cancelamentos de matrículas de alunos;

IV – decidir sobre a promoção de cada aluno que não tenha atingido nota satisfatória para promoção, na forma deste regimento;

V – identificar os alunos de aproveitamento insuficiente;

VI – analisar o comportamento da classe, confrontando o seu relacionamento com os diferentes processos;

VII – participar dos atos de classificação, reclassificação e avanço de estudos (RI, ESCOLA A e B, 2010).

O CC constituiu-se nas escolas por professores de todos os componentes curriculares, representantes de alunos, coordenador pedagógico, professor articulador de área, representante da diretoria e os representantes do CE. A agenda de funcionamento do mesmo direcionou quatro momentos na discussão dos processos avaliativos: ao final de cada unidade didática (1ª, 2ª, 3ª, 4ª), por convocação dos diretores escolares para reuniões com todos os docentes, discentes representantes de turmas (líderes) e representante do CE.

Assim, as atas das reuniões do CC nas duas escolas revelaram as pautas desses encontros direcionadas para discussões e ações sobre a avaliação do desempenho do ensino e aprendizagem, no que diz respeito à gestão escolar, à atuação pedagógica e ao desempenho quantitativo e qualitativo dos alunos. As reuniões do CC registraram a participação de: discentes representantes de turmas, representantes do CE e todos os professores das escolas. Uma das entrevistadas faz as seguintes considerações sobre a prática do CC na escola:

Nesse sentido, o CC não basta funcionar por unidade para definir a aprovação ou reprovação de aluno, mas deve atuar em espaço de avaliação permanente, que tenha como objetivo avaliar o trabalho pedagógico e as atividades da escola. É preciso implementar meios para que esses órgãos sejam mais efetivos dentro das escolas para garantir uma cultura democrática (PROFESSORA VERA, ENTREVISTA, 2020).

Para esta professora as decisões tomadas no CC e a execução que faz dessas ações ficam muito estritas a ouvintes e presa ao papel. A escola não usa essas informações para um *feedback*, estratégia que permitiria à escola corrigir suas próprias falhas no que concerne às ações

pedagógicas. Se assim ocorresse, possivelmente, a partir do que foi dito pelos entrevistados, haveria equilíbrio dinâmico mais do que estático.

A institucionalização do CC no interior das escolas revelou que a essa participação dos segmentos tem como característica o cumprimento da normatização de participação no órgão colegiado, ou seja, uma participação conquistada transforma-se em uma participação formal, regulada, sobre a qual é possível se ter maior controle. O funcionamento, portanto, do Conselho se constitui como mecanismo de participação na gestão escolar, mas apresenta fragilidades quanto à abrangência dessa participação efetiva no cotidiano da escola. O Quadro 6 demonstra, de forma quantitativa, como tem se dado essa participação dos diferentes segmentos envolvidos.

Quadro 6 - Reunião do Conselho de Classe nas escolas A e B em 2015

Escola	Data	Pauta	Composição	Frequência
Escola A	24/04	Avaliação do desempenho/aprendizagem dos alunos nas disciplinas trabalhadas da I unidade	Técnicos, docentes, representantes do CE, representante de aluno por turma	75
	16/07	Avaliação do rendimento dos alunos, das ações pedagógicas e a tomada de decisões no processo de aprendizagem dos alunos da II unidade	Idem	69
	25/09	Avaliação do desempenho acadêmico dos alunos identificando os fatores positivos e negativos que interferem na aprendizagem - III unidade	Idem	73
	16/12	Avaliação do quadro dos alunos que não alcançaram a média para aprovação – Conselho Final	técnicos, docentes, representante de alunos por turma, representante do CE	75
Escola B	26/04	Conselho de Classe I unidade	técnicos, docentes, representante de aluno, representante do CE	15
	31/07	Conselho de Classe II unidade	Idem	16
	27/09	Conselho de Classe III unidade	Idem	15
	14/12	Conselho de Classe Final	Idem	15

Fonte: elaboração própria, com base nas atas consultadas das escolas (2020).

Como se observa no Quadro 6, o Conselho de Classe das duas escolas investigadas reuniu-se no final de cada unidade do ano letivo com proposta única de avaliar e tomar decisões quanto ao processo de aprendizagem dos alunos. É importante mencionar que o calendário de

reuniões nas escolas apresenta agenda própria. Desse modo, as reuniões na “Escola A” seguiram uma dinâmica de realização das reuniões respectivamente em cada turno de funcionamento da escola (matutino, vespertino, noturno), devido ao número elevado de alunos e às demandas diversas. Enquanto na “Escola B” foi possível realizar as reuniões em um único turno.

As atas revelaram ainda a ênfase na participação dos docentes nas discussões avaliativas em torno do desenvolvimento do aluno, das ações pedagógicas e tomada de decisões quanto ao processo de aprendizagem. Observou-se como secundária a participação do coordenador pedagógico que fica reduzida à simples coleta de informações num contínuo compromisso de registro dessas ações. Os representantes dos discentes atuam apenas como ouvinte, só no papel da representatividade, assim como os pais, que demonstraram preocupação com interesses particulares, alheios aos problemas pedagógicos específicos que a escola enfrenta.

Sobre a constituição e funcionamento de mais um órgão que integra o RI das escolas, que é a Associação de Pais e Mestres (APM), definida no início do ano letivo com previsão de se reunir quatro vezes ao ano. Quanto às competências, o Regimento Interno desse órgão estabeleceu que:

Art. 26 – compete a Associação de Pais e Mestres:

I - interagir e articular no estabelecimento de ensino enquanto órgão facilitador de ação positiva promovendo o bem estar da comunidade do ponto de vista educativo cultural e social;

II – promover a aproximação e a cooperação dos membros da comunidade com as atividades deste estabelecimento de ensino;

III – contribuir para a solução de problemas inerentes à vida deste estabelecimento de ensino. Preservando uma convivência harmônica entre pais, ou responsáveis legais, professores, alunos e funcionários;

IV – incentivar a criação do grêmio estudantil e trabalhar cooperativamente com o mesmo (RI, ESCOLA A E B, 2010).

Assim, a APM, considerada órgão auxiliar da escola, como instância de participação, tem seu funcionamento no interior das escolas, suas ações são planejadas no início do ano letivo, num quantitativo de quatro reuniões anuais que contempla a participação de docentes, pais e representantes do CE e, em alguns casos, a participação de discentes, como ocorre com a Escola A. Como demonstrado no Quadro 7, a dinâmica de realização das reuniões se enquadra na discussão das demandas das escolas em geral e também demandas pontuais.

Quadro 7- Reuniões da Associação de Pais e Mestres nas escolas A e B em 2015

Escola	Data	Pauta	Participação	Frequência
---------------	-------------	--------------	---------------------	-------------------

Escola A	01/03/2015	Ensinar com competência: o papel da família, escola e aluno	Docentes, técnicos, pais e representantes do CE	176
	14/06/2015	Apresentação do processo e diagnóstico da avaliação da I unidade e de projetos pedagógicos	Idem	147
	17/08/2015	Alunos com número de faltas superior a 20 faltas mensais sem justificativas	Docentes, técnicos, discentes, pais e representantes do CE	31
	31/10/2015	Indisciplina nas salas de aula	Técnicos, discentes, docentes, pais e representantes do CE	27
	16/11/2015	Acompanhamento escolar dos pais	Docentes, técnicos, pais e representantes do CE	120
Escola B	13/02/2015	Planejamento do ano letivo e a importância dos pais na escola	Técnicos, docentes, pais e representantes do CE	62
	30/04/2015	Apresentação do Programa Mais Educação e o funcionamento das oficinas, normas da escola (horários, fardamento), avaliação da I unidade	Idem	64
	16/06/2015	Escolha de representantes de pais para compor o Conselho do FUNDEB	Funcionária da SME, técnicos, docentes, pais e representantes do CE	42

Fonte: elaboração própria, com base nas atas recolhidas das escolas (2015).

Com base nos dados do Quadro 7, na “Escola A” foram realizadas cinco reuniões durante o ano de 2015, contemplando a participação de pais. Cabe ressaltar que as três reuniões com o número de frequência maior foram para discussão de temas gerais da escola. Enquanto as outras duas, com número menor de frequência, encaminharam-se ao diálogo de temas pontuais, atendendo: turmas, turnos, docentes, discentes, coordenação pedagógica. Observa-se que a “Escola A” ultrapassou o número de reuniões previsto no início do ano letivo, possivelmente por ser uma escola de grande porte, o que pode acarretar mais demandas. Na “Escola B”, o número de reuniões não atendeu o previsto de quatro reuniões anuais.

Esses dados mostram que a participação de pais na escola não significa que a tomada de decisão aconteça de forma coletiva em todos os assuntos, pois observamos duas culturas diferentes em relação aos pais e sua participação nos assuntos da escola. Uma em que os pais

cobram de professores a qualidade do ensino, outra de pouca participação ou participação voltada apenas a interesses particulares.

Em linhas gerais, a implantação/constituição dos órgãos colegiados e seu funcionamento no interior das escolas acompanhou o instituído na legislação do sistema de ensino. Nesse sentido, os estudos empíricos afirmam que a centralidade da gestão democrática parece recair sobre o CE, quando consagrado um elemento de práticas participativas no interior das escolas, articulam-se a problemas escolares e dos sujeitos no seu funcionamento (SOUZA, 2019). Na medida em que se conseguir a participação de todos os segmentos da escola – docentes, discentes, técnicos e pais – nas decisões sobre seus objetivos e seu funcionamento, aumenta a potencialidade a ser explorada quanto aos conselhos de classe (PARO, 2016).

Tais órgãos colegiados, como mecanismos de participação da comunidade escolar, são, do ponto de vista normativo, instrumentos de mobilização/orientação que dão sustentação ao princípio de gestão democrática estabelecido pela Constituição de 1988 e regulamentado pela LDB/1996. Todavia, os estudos empíricos sobre os conselhos, mesmo quando confirmam uma disposição potencial ao diálogo, indicam que há uma compreensão limitada dos sujeitos que dão sustentação a tais órgãos quanto às suas potencialidades políticas ou técnicas. Diante dessa lacuna, observa-se que os conselhos têm se caracterizado como organismos formalizadores das decisões já tomadas pela direção escolar ou pelo grupo dominante na política escolar (SOUZA, 2019).

Na prática, isso se converteu na transferência de compartilhar responsabilidades com a gestão pública da legislação educacional brasileira para a gestão das escolas municipais, conforme estabelece o Art. 73 da LDB/1996, por exemplo, cujo conteúdo especifica a existência de órgãos fiscalizadores, e na institucionalização de mecanismos de participação da comunidade escolar, mediante a regulamentação e obrigatoriedade de formas como o Conselho Escolar, o grêmio estudantil, o Conselho de Classe e a Associação de Pais e Mestres.

As análises feitas por este estudo detectaram que, do ponto de vista legal, foram introduzidos mecanismos de participação nas escolas. Na prática, a forma como os órgãos colegiados de deliberação se configuram permite a participação de diversos sujeitos na tomada de decisões. A professora Vera¹⁷ da “Escola A”, em seu relato, afirma que quando se refere à regulamentação, composição e funcionamento dos órgãos colegiados no interior da escola, a atuação do Conselho de Classe no processo de decisão revela descompasso referente às tomadas de decisões e execução das ações. Sobre isso, ela afirma:

¹⁷ Os nomes utilizados para identificação dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa são fictícios, em respeito aos princípios da ética em pesquisa científica.

a escola que eu trabalho tem conselho escolar, conselho de classe e realiza reunião de pais e mestres. Grêmio estudantil é um órgão que não funciona muito no ensino fundamental, porém as salas de aula contam com líderes de classe que participam e representam as turmas nos órgãos colegiados. O conselho de classe reúne no final de cada unidade para avaliar o rendimento dos alunos, as ações pedagógicas e tomar decisões quanto ao processo de aprendizagem dos estudantes. É composto por alunos, professores, gestores e coordenadores pedagógicos. A reunião de pais e mestres acontece umas quatro vezes ao ano envolvendo pais, professores, representantes de classe e gestores. O problema é que as decisões tomadas no conselho de classe e a execução que faz das ações ficam muito na escuta, coleta as informações define as ações, mas, muitas vezes, essas ações acabam ficando apenas no papel, não voltamos a avaliar as decisões que foram tomadas ou algumas que foram praticadas se elas surtiram efeito, fica muito no fazer pelo fazer, então acredito que estes órgãos estão instituídos é preciso fazer com que funcionem de fato, atendendo a função para os quais foram criados para fazer, para deliberar, para atuar. Precisam ter uma funcionalidade dentro do sistema educativo (PROFESSORA VERA, 2020).

Este relato de uma única professora representa diferentes vozes que se complementam na afirmação da constituição e funcionamento dos órgãos colegiados no interior das escolas. A coordenadora pedagógica Nalva da “Escola A” é outra voz nesse quadro:

Aqui na escola não existe grêmio estudantil, mas existe Conselho Escolar, Conselho de Classe, reuniões de pais e mestres e líderes de turmas que são convidados a participarem. As reuniões do Conselho Escolar, Conselho de Classe elas acontecem nas quatro unidades 1ª, 2ª, 3ª e 4ª, no conselho final que é aquele que a gente vai ver a questão, avaliar o qualitativo do aluno. Nos conselhos é o momento em que os professores expõem a atual situação da escola, conversamos sobre os alunos, sobre as intervenções pedagógicas que devem ser feitas. É na reunião com pais que há a troca de opiniões, o diálogo, chamadas para que eles fiquem atentos às metodologias trabalhadas [...], em que momento eles devem atuar, como devem comportar sempre na parceria escola e família. Todos os segmentos compõem os conselhos: representantes de professor, de pais, da parte administrativa, têm a comunidade civil, todos participam. A escola incentiva a participação dos pais, inclusive até nos eventos da escola são feitas reuniões para discutir com os pais como serão, como ocorrerão a participação deles, como serão a participação dos filhos [...], entretanto, mesmo sendo incentivados, os pais pouco contribuem com sugestões, opiniões (COORDENADORA NALVA, 2020).

A professora Vera, complementando o que afirmara a respeito da participação dos pais nas decisões da escola, diz que,

as reuniões de pais embora a escola tente organizar, geralmente o pai vai para a reunião só para saber como é que o filho dele está na escola, mas ele não interessa em participar dos problemas da escola, em ajudar resolver os problemas da escola do filho dele. Na escola, nós observamos duas culturas

diferentes em relação aos pais e sua participação nos conselhos: uma em que os pais cobram dos professores a qualidade do ensino, das atividades, as aulas, a organização da escola e outro grupo que pouco participa, quando participam interessam apenas pelo comportamento do filho (PROFESSORA VERA, 2020).

É possível inferir pelas informações acima a existência dos órgãos colegiados, constituídos por todos os segmentos das escolas, bem como ausência de práticas de corresponsabilização por parte dos pais na escola, o que por sua vez pode dificultar uma participação ampliada na gestão escolar democrática. Observa-se uma lacuna pontual das decisões e execução das ações ao CC, assim como uma participação particularista dos pais. Essa relação entre o funcionamento dos órgãos colegiados e a eficácia da participação na gestão escolar enquadra-se no aspecto de participação que Souza (2009, p. 133), classificou como “à normalização e à normatização da participação”. O autor aponta, ainda, que a democratização da gestão escolar pressupõe a ampliação da participação das pessoas nessa gestão, isso significa que a participação não pode se resumir aos processos de tomadas de decisões.

A professora Júlia e a coordenadora Ana da “Escola B”, com falas semelhantes relatam que na escola em que trabalham existe conselho escolar, conselho de classe, reuniões de pais e mestres, porém, não existe grêmio estudantil. As reuniões são programadas no início do ano letivo e todas registradas em ata, todos da escola participam (docentes, discentes, pais, técnicos).

Paralelamente, os órgãos colegiados de deliberação interna (CE, CC e APM) foram citados de forma unânime entre os pares da escola como espaços institucionais para o exercício da gestão democrática. A professora Vera em sua fala, afirma serem os órgãos colegiados os espaços para o exercício da prática democrática. Embora ela ressalte que ainda há fragilidades nesse exercício.

Na escola em que trabalho existe espaços para o exercício da gestão democrática como a existência de órgãos colegiados, os quais funcionam com a representação dos segmentos da escola e são instâncias que favorecem a participação nas tomadas de decisões com a participação dos diferentes atores escolares. O planejamento pedagógico, embora tenha funcionado de modo limitado por causa dos conflitos internos, mas quando acontece é de forma coletiva por meio de reuniões que envolvem professores, gestão, coordenação pedagógica, representante do Conselho Escolar e líderes de turma. Sabemos que esses espaços são utilizados de modo limitado, pois não há um esforço para torná-los mais efetivo nas tomadas de decisões da escola. Funciona de modo restritivo e pontual (PROFESSORA VERA, 2020).

Conforme observado nas falas das entrevistadas, os órgãos colegiados se configuram em espaços para o exercício da gestão democrática, porém observa-se que nas duas escolas investigadas há pouco engajamento político dos sujeitos no processo de afirmação das ações que se executam por intermédio desses órgãos para o desenvolvimento da própria escola. As falas retratam o distanciamento do sentido de gestão democrática, quando entendida como um processo político para que as pessoas atuantes na escola possam identificar problemas, acompanhar ações e buscar soluções desses problemas (SOUZA, 2009).

A pressuposição de Souza (2009) acerca dos órgãos colegiados é reconhecida na fala da gestora Sílvia da “Escola B”, quando ela afirma que as reuniões dos conselhos escolares, as reuniões de Atividades Complementares (AC), são o melhor espaço para o diálogo, a troca de conhecimento, as deliberações, espaços onde acontecem votações e todos têm informação das decisões tomadas. O gestor Paulo da “Escola A” lembra que, além dos espaços que os conselhos escolares ocupam, existem outros eventos que reúnem as comunidades escolares e locais como, por exemplo, as programações nas datas comemorativas instituídas no projeto pedagógico da escola.

Por fim, no entendimento da concepção de gestão democrática, com base na legislação nacional, esta destaca como direcionamento das práticas organizativas, evidenciando, o CE como uma das possibilidades de efetivação para a concretização da participação dos diferentes segmentos no cenário das escolas públicas. Nesse sentido, observa-se que, diante do compromisso que a gestão das escolas possui no estabelecimento de seus mecanismos legais a participação da comunidade é tida como condição de democratização da escola e, conseqüentemente, da sociedade. Assim, a constituição dos órgãos colegiados como mecanismos de participação na gestão escolar democrática do município de Palmas de Monte Alto, bem como sua composição por todos os segmentos deram um passo significativo nesse processo. Por outro lado, suas ações, por vezes estão marcadas de práticas de funcionamento que limitam e esvaziam o seu sentido de função deliberativa, concebendo, portanto, o exercício dos colegiados escolares (gestão escolar) como sendo incapaz de funcionar, de fato, para evitar menos intervenção no ensino e aprendizagem.

3.3 A ATUAÇÃO DO GESTOR ESCOLAR: IMPLICAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES

A gestão democrática, com base na LDB 9.394/96, é designada como uma ação a ser adotada e implementada pelos sistemas de ensino. No núcleo de discussão da gestão democrática, estão os mecanismos de participação na gestão das escolas municipais, como já referido no item anterior. Nessa proposta de gestão, o papel dos gestores escolares tem mostrado importância muito significativa na condução do processo de participação social no interior das escolas, por meio da criação de mecanismos nos quais docentes, técnicos, discentes e pais podem discutir coletivamente a tomada de decisões nas escolas.

O gestor escolar, entendido como líder e coordenador das atividades da escola, é um importante mediador das ações da instituição. Os sistemas de ensino, de maneira geral, atribuem ao diretor escolar um conjunto de responsabilidades administrativas e pedagógicas. Nesse contexto, a gestão democrática tem como um dos princípios a descentralização de poder e de tarefas relativas à organização e ao funcionamento das escolas. Assim, os gestores figuram, dentro das escolas, ora como líderes centralizadores das atividades, ora como líderes que compartilham o poder, descentralizando-o.

No tocante às escolas investigadas, este estudo buscou analisar a participação do gestor e sua atuação dentro destas instituições. Inicialmente, foram detalhadas algumas características desses gestores: a relação dos gestores que atuaram no período de 2005 a 2015, a forma de provimento de cada um e o tempo de serviço dedicado à educação. O nome do gestor é fictício, por motivo já mencionado anteriormente. Conforme demonstra o Quadro 8:

Quadro 8 - Perfil dos gestores das escolas A e B (2005- 2015)

Escola	Relação de gestores na gestão de prefeitos de 2005 a 2015			Forma de provimento	Tempo de Serviço	Tempo de serviço na U. Escolar	Tempo na gestão
	Prefeito	Período	Gestor				
A	Manoel Rubens	2005/2008	Gileno	Indicação política	11 anos	3 anos	8 anos
	Manoel Rubens	2009/2012	Gileno	Indicação política	12 anos	8 anos	4 anos
	Fernando Laranjeira	2013/2016	Cíntia	Indicação política			
B	Manoel Rubens	2005/2008	Valda	Indicação política	25 anos	20 anos	8 anos
	Manoel Rubens	2009/2012	Valda	Indicação política			
	Fernando Laranjeira	2013/2016	Cida	Indicação política	20 anos	0 ano	4 anos

Fonte: PPP das escolas A e B (2015)

Em relação às informações expostas no Quadro 7, preliminarmente a relação dos gestores no período de 2005 a 2015, deixa evidente que os gestores das escolas permanecem na função acompanhando o período de gestão de cada prefeito, ou seja, se muda o prefeito, geralmente, muda-se o gestor da escola. Assim, a título de reflexão sobre o cenário da política educacional municipal, a mudança dos gestores nas escolas acompanha a sucessão de grupos políticos na administração do município, mostrando que a ocupação da função de gestão escolar é condicionada a vínculos político-partidários.

A respeito da forma de provimento, é possível relacioná-la com alguns pontos da pesquisa de Souza (2019): há uma exposição de alto índice de diretores escolares que assumiram a função por meio de algum tipo de indicação. Em 2003, 45,2% das escolas eram dirigidas por pessoas que foram indicadas. Porém, em 2015 este número cresceu, atingindo 51,3% das escolas brasileiras. No contexto investigado, observamos que, apesar de reivindicações do Magistério Público na luta de garantia de eleição de diretores e vice-diretores nas escolas municipais prevalece a indicação política, uma característica que supera outras

formas mais democráticas, por exemplo, a eleição. Na análise de Souza (2019), o município poderia ser incluído entre as instâncias que adota a forma menos democrática de provimento.

Quanto ao tempo de serviço dos gestores das Escolas A e B, tanto na investidura do magistério quanto na unidade escolar em que atuam ultimamente, eles já percorreram uma boa caminhada na educação do município. O gestor da Escola A está há 3 anos na gestão, chegou a atuar na coordenação pedagógica de escolas municipais, porém tem quase três décadas de trabalho, em sua maioria dedicados à docência. Já o gestor da Escola B, dedicou-se integralmente à docência na própria escola onde desempenha a função de gestor escolar.

No que tange ao papel dos gestores escolares, tomou-se como o ponto de partida o que foi o assunto de uma entrevista semiestruturada entre gestores, coordenadores pedagógicos e docentes da rede municipal: a atuação dos gestores escolares frente às condicionalidades do sistema de ensino, as relações entre os pares da escola e os sentidos atribuídos à gestão democrática pelos sujeitos envolvidos em tal processo e suas expressões na operacionalização dos mecanismos da gestão escolar.

No cenário das escolas A e B, com base nas falas da professora Vera e da coordenadora Nalva, há instabilidade na atuação do gestor escolar: alguns se dedicam mais à esfera administrativa e outros se comprometem tanto com o administrativo quanto com o pedagógico da escola. Isso, contudo, mostra a dificuldade no gerenciamento das funções exigidas pela gestão no interior das escolas quanto aos aspectos administrativos e o pedagógico. Na sua fala, a professora Vera relata que na vivência das escolas depara-se com gestores que conseguem exercer seu papel gerenciando muito bem as duas dimensões. Porém, há outros que apresentam melhor desempenho administrativo e direcionam as ações pedagógicas ao coordenador. Ela diz que, “quando isso ocorre gera um desequilíbrio no processo democrático dentro das escolas” (PROFESSORA VERA, 2020). E ainda ressalta que a figura do coordenador não tira dos gestores a responsabilidade de gerenciar as ações pedagógicas das escolas.

Paro (2016) embasa a reflexão exposta pela professora com a ideia de que, ao se distribuir a autoridade entre os vários setores da escola, o diretor não estará perdendo poder – já que não se pode perder o que não se tem, mas dividindo responsabilidades. O autor enfatiza também que, quando isso acontece, quem está ganhando poder é a própria escola. Esse seria um caminho para equilibrar essa contradição que o diretor escolar vive hoje: a gestão partilhada.

No âmbito dessas discussões, vale destacar que, com a incorporação da cultura da gestão democrática, houve uma grande mudança na forma como esses papéis são exercidos dentro das instituições. A professora Vera diz que a atuação do gestor escolar nesses 20 anos tem mudado bastante, de gestor centralizador das responsabilidades das atividades da escola para uma

atuação descentralizada. Ela argumenta que essa transformação foi viável e necessária, afirmando que ela ocorre:

quando a cultura da gestão democrática vai incorporando à escola por diferentes viés: documentos e orientações legais a que nosso sistema está submetido, às práticas que ao longo desses anos encaminham as mudanças exigidas pelo próprio contexto social, os órgãos colegiados instituídos pelas leis, as orientações da LDB, vão tirando essa centralidade da mão do diretor (PROFESSORA VERA, 2020).

A professora ressalta ainda que o gestor deve atuar nas duas dimensões no âmbito escolar: o administrativo e o pedagógico, buscando a unidade e a integração dessas dimensões tendo como foco a aprendizagem do aluno. Nesse sentido, Libâneo (2018) confirma o entendimento da atuação dos gestores escolares apontado pela professora, quando defende a posição do diretor de escola ser o responsável pelo funcionamento administrativo e pedagógico, portanto, necessita de conhecimentos no desempenho tanto no administrativo quanto pedagógico.

A coordenadora Nalva diz que a atuação do gestor de sua escola incentivou a descentralização das atividades da escola e incorporou práticas participativas na tomada de decisões no interior da escola. Embora ela faça questão de ressaltar as características de diferentes papéis dos gestores escolares no desempenho das dimensões: administrativo e o pedagógico, como:

Tivemos aqui nesse período de 2005 a 2015, parâmetros bem diferentes de gestores, tivemos àqueles que eram do pouco diálogo, mas era administrativamente muito organizado nas questões de organizar o dinheiro da escola como o PDDE e PDE, valorizam mais a infraestrutura, a parte física, organizacional no sentido administrativo mesmo, mais as questões financeiras, essa organização era perfeita. Já outros, valorizavam mais a prática pedagógica, a aprendizagem do aluno. Vale destacar que, mesmo sendo por indicação política alguns já tem esse conhecimento de gestão democrática, buscam trabalhar de forma dialógica com todos os segmentos, de discutir e encontrar as melhores formas de executar os trabalhos (COORDENADORA NALVA, 2020).

Na mesma percepção, a coordenadora Ana diz que a gestora de sua escola atua sempre com postura democrática adotando a flexibilidade, o diálogo, a coletividade e o bom relacionamento nas ações da escola. Diz, ainda, que a gestora realmente compreende a essência da gestão democrática, é atuante em todos os assuntos, tanto no administrativo quanto no pedagógico.

No que concerne à atuação do gestor nas escolas em estudo, observa-se, que na percepção dos coordenadores e professores esses gestores agem de duas formas, conforme indicam os autores que referenciam este estudo: a) delegando a parte pedagógica ao coordenador pedagógico; b) promovendo a interação entre os sujeitos. Neste último sentido, o trabalho de qualquer gestor implica sempre em conversar e dialogar muito. Do contrário, as melhores ideias se inviabilizam. Embora o diálogo seja um instrumento fundamental na obtenção dos consensos necessários das condições políticas, há outros ingredientes que alimentam este processo. A negociação é outro componente importante desse processo, porque gestão é arena de interesses contraditórios e conflituosos. Nesse sentido, o gestor que não é um líder em sua arena de atuação poderá se deparar com dificuldades adicionais.

Diante do que foi exposto, constata-se que o gestor escolar precisa atuar numa visão de conjunto e apreender a escola nos seus aspectos administrativos, pedagógicos, culturais e financeiros. Quando o gestor exerce seu papel de forma plena e equilibrada, os resultados do seu trabalho se fazem notórios dentro e fora da instituição onde atua. Nessa hora, a escola precisa estar bem coordenada e administrada. Não se quer dizer com isso que o sucesso da escola reside unicamente na pessoa do gestor ou numa estrutura administrativa autocrática ou que a eleição vá garantir a gestão democrática. Ao contrário, trata-se de entender o papel do diretor como um líder, uma pessoa que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articular a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão de um projeto comum (LIBÂNEO, 2018).

Em razão disso, a escolha do gestor requer muita responsabilidade do sistema de ensino e da comunidade escolar. Assim, a partir das falas dos sujeitos que representa o coletivo da gestão escolar, tornou possível conhecer a forma de escolha executada no município, que se realiza por meio de indicação política. Sobre isso Souza (2019) afirma ser considerada a pior forma de provimento no processo democrático, dado o forte controle governamental sobre ela. Isso pode acarretar entraves na gestão escolar, tais como: nas relações político-pedagógicas, implicações no processo de ensino e aprendizagem e até mesmo a desejo dos sujeitos de outra forma de escolha do gestor escolar no município.

Quanto à escolha do gestor escolar, a professora Vera diz que, no âmbito do município, não pode ser considerada democrática, pois se trata de uma escolha e indicação do prefeito municipal, realidade que não se limita ao município de Palmas de Monte Alto. Sabemos que esse processo de escolha é uma prática recorrente e legalmente aceita. Pesquisas realizadas no Brasil mostram que a indicação política é uma dentre as modalidades, conforme relato de Paro (2011, p. 44), quando afirma que a escolha de dirigentes escolares pode acontecer por:

“nomeação pura e simples pelo poder executivo, concurso público, eleição pela comunidade escolar”.

É importante destacar que a gestão democrática não se limita à forma de escolha do gestor escolar, pois envolve também construção e fortalecimento de espaços representativos, como conselhos e assembleias, como já referidos anteriormente, por exemplo, a constituição e funcionamento dos conselhos escolares como mecanismos de participação que se materializaram no interior das escolas do município. Nesse sentido, a condição de gestor indicado pelo poder executivo não interfere em sua visão de atuação comprometida com o coletivo de modo a apreender a escola em seus aspectos específicos.

Sobre a forma de escolha do gestor pelo poder executivo foi indagada aos entrevistados das Escolas A e B. As respostas apresentaram aspectos reveladores dos entres na atuação dos gestores escolares frente à gestão escolar democrática. Quando inquirida sobre o assunto, a professora Vera diz:

Não considero a forma de escolha do gestor adotada pelo município – indicação – como a melhor. Considerando que nosso município é pequeno e que geralmente nesses municípios existe de modo muito forte a questão do embate político partidário e os gestores (diretor e vice-diretor) são cargos vistos como de confiança e muitas vezes isso gera sérios conflitos e problema no espaço escolar, entraves para gerir a escola, para ganhar confiança do corpo docente para empreender projetos e consegui o empenho e a adesão dos pares. [...] Em outros casos, ocorre o acirramento de diferenças e interesses, principalmente quando não são bem gerenciados pelo gestor, às vezes, por não consegui dialogar os interesses dos professores e da gestão municipal, por empreender práticas de “perseguição política” e favorecimento de pessoal, de interesses de uns em detrimento do interesses de outros, a gestão em algumas escolas tornam-se muito problemática, implicando de forma significativa a redução da qualidade da educação escolar, cito como exemplo, é o caso da escola que trabalho: não temos mais na escola a reunião coletiva de planejamento pedagógico, eliminada por causa dos conflitos, das divergências que tornaram os encontros coletivos improdutivos. Essa questão partidária é levada para dentro das escolas, então isso dificulta muito o trabalho dentro da escola, dificulta, falo por experiência, quando atuava como coordenadora via as dificuldades dos diretores, pois alguns professores contrários ao prefeito que contratou o gestor viam-no como inimigo político. Nesse caso, o cargo de gestor, embora legitimado legalmente, uma vez que há possibilidade de indicação, não se legitima na prática, ou seja, como se pensassem o diretor está ocupando essa função porque foi favorecido politicamente, não porque é competente para exercer a função. Isso é um problema: os gestores escolares aqui, precisam lutar pela aceitação, para provar que é competente e, com isso, legitimar sua função [...]. Então, pensando nesse sentido, essa forma de organização atrapalha muito e implica no andamento dessa gestão democrática dentro das escolas. Até o diretor que chega à escola mostrar que ele está para fazer um bom trabalho, de mostrar que está ali para trabalhar e ouvir todos isso demora, quando vem de uma indicação até provar competência e ganhar confiança de alunos e professores demora e, muitas

vezes, isso não acontece. (PROFESSORA VERA, ENTREVISTA, MARÇO DE 2020).

Esse, entretanto, não é um depoimento isolado e restrito a uma professora, mas o retrato de um sentimento que se manifesta, espontaneamente, entre os diferentes segmentos envolvidos direta ou indiretamente com a gestão escolar do município. A coordenadora Nalva é mais uma voz nessa questão:

Primeiro ponto que não temos uma gestão democrática e, que demarca um recuo daquilo que sonhamos para a educação, que é uma educação democrática é o diretor ainda ser indicado pelo poder executivo, pelo secretário de educação, então, é uma indicação, é o olhar dele para satisfazer algumas vontades, alguns pontos. Então a gente observa muito essa transição e a ruptura do funcionamento da escola. Nesse sentido, muitas vezes o diretor ele vem para atender algumas demandas do poder executivo, alguns anseios e não leva muito em conta o processo que estava sendo executado no espaço escolar, qual era o propósito, qual eram os objetivos, não se revela a que veio, não mostra muitas vezes, o que veio fazer. O gestor trabalha numa visão mais administrativa e menos na perspectiva do olhar pedagógico, às vezes só de comunicar o que vai acontecer, ao invés de dialogar (COORDENADORA NALVA, 2020).

A coordenadora pedagógica Ana, assim se manifesta sobre a escolha do diretor e a interferência na prática da gestão escolar: “pois é, infelizmente no nosso município não tem eleição, então fica a desejar, e isso às vezes acaba atrapalhando um pouco o trabalho da gente, porque as vezes a gente entra em situações de falar sobre gestão democrática, acaba ficando sem argumentos” (COORDENADORA ANA, 2020). Quanto às relações político-pedagógicas, a coordenadora pedagógica Ana diz: “por ser um cargo que é indicação a gente houve ainda muita picuinhas, está no cargo porque fulano colocou, mesmo o diretor tendo competência, é ignorada, tem que provar que tem competência a todo momento” (COORDENADORA ANA, 2020)

A indicação política do gestor escolar representa para uma gestão escolar democrática uma ruptura e um recuo do funcionamento da escola, o gestor figura dentro das escolas, num perfil de acordo com os seus vínculos com as lideranças e os seus predicativos para ser o/a representante do governo na escola. Por meio dessa forma de controle, observa-se a reprodução do clientelismo político. Esta é uma relação em que os defensores precisam equilibrar os interesses privados dos gestores e dos grupos políticos que lhes confiaram a tarefa de ser um agente de controle, mas também de persuasão política no interior das escolas, em detrimento de ações que visem uma gestão democrática.

Assim, constata-se que, embora a concepção dos autores que referenciam este estudo seja a de que a indicação política é a menos democrática, nas gestões municipais até o presente a escolha ocorreu por indicação política, contribuindo para que o clientelismo e as práticas antidemocráticas fossem mantidos nesses espaços. Sobre a essa forma de critério para escolha dos diretores, Paro (2011) ressalta que uma virtude dessa prática é que sendo ela antidemocrática, vai aparecer antidemocrática para todos da comunidade escolar e, raramente alguém quer se declarar antidemocrático.

A professora Vera, que também tem posicionamento contrário à escolha por indicação política, afirma:

Acredito que a melhor maneira de romper com esse problema seja adotar medidas democráticas não somente na atuação, mas também na escolha dos gestores escolares, como a eleição, por exemplo, talvez, quem sabe, dirimissem muitos problemas que ocupam a cena escolar em termos de clima organizacional, de qualidade educacional (PROFESSORA VERA, 2020).

A professora Júlia, complementando o relato da professora Vera, diz que a escolha do gestor escolar “teria que ser eleição ou então um processo seletivo, alguma coisa que selecionasse melhor os candidatos ao cargo, as pessoas que deveriam manifestar o desejo delas espontaneamente, é mais justo tem que pensar na questão da lei” (PROFESSORA JÚLIA, 2020). Embora ressalte que o diretor, mesmo tendo assumido a gestão por nomeação política, em sua escola, ultimamente, não causa tantos impactos com os pais, tem sido tranquilo.

Concomitante aos limites na efetivação da gestão democrática, advindos da escolha do gestor escolar por indicação política, o desejo dos sujeitos das escolas por outra modalidade mais democrática, como por exemplo, a eleição, é visível. Esse desejo de escolha do gestor pelo voto da comunidade escolar, revelado pelos sujeitos das escolas, encontra sintonia com o que afirma Lima (2014), que 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.

Esse quadro apresentado sobre a questão da escolha do gestor escolar e seu desdobramento, revelou também que, dependendo do modo como se encaminham as relações entre gestores e docentes, essas diferenças políticas partidárias se diluem e é possível haver sucesso. Na fala da professora Vera, ela enfatiza que ter sucesso depende muito do clima escolar, de como esse clima está, se ali já existe um clima de conflitos ou não. É importante considerar que a gestão democrática não é centrada apenas na figura do diretor e muito menos implica apenas a existência de eleição. Vai muito além disso: o simples fato da instituição das

eleições diretas para diretor não é suficiente para se caracterizar como uma gestão democrática, pois democracia presume permanente processo de participação (BORDENAVE, 1994).

A partir da entrevista semiestruturada, também foi possível verificar a percepção da atuação do gestor escolar e a relação entre os segmentos da escola. Todos eles acreditam que mantêm uma boa relação no desempenho da gestão nas escolas, pois suas ações estavam comprometidas com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar. Seguem relatos sobre as relações que ratificam, em suas visões, a percepção de bom relacionamento em suas práticas após serem indicados para o cargo:

Tenho boa relação com a SME, há uma reciprocidade de compromissos, diálogo em prol da escola, os professores contribuem com seu conhecimento da aprendizagem dos alunos no processo de organização de turmas, apontando-se o nível de aprendizagem, faixa etária dentre outras intervenções, sinto-me aceito pelos pais (GESTOR PAULO, 2020).

Vejo muito positivo a relação entre todos da escola: professores, alunos, coordenador, funcionários, pais e com a SME. Nós trabalhamos no coletivo num compartilhamento de responsabilidades em busca de alcançar objetivos comuns, eu vejo assim: todos da escola como uma equipe formada de peças que se encaixam. Acredito que nosso trabalho em equipe, com a participação de toda a comunidade escolar transforma-se em um dinamismo das atividades muito positivo na escola (GESTORA SÍLVIA, 2020).

Nessas falas, os gestores revelaram aspectos essenciais da atuação do gestor escolar, que é o trabalho coletivo, de parcerias e de diálogo no desenvolvimento da interação, embora ressaltem que não é fácil lidar com a reduzida participação dos pais nas decisões da escola. Nem todos os pais se comprometem com a gestão da escola, conforme a fala do diretor Paulo da “Escola A”:

é uma participação mais forçada, a gente sempre está mandando bilhetinho, recado, ligando pedindo a presença deles na escola, pedindo para participar das coisas, das reuniões, mas não são todos, tem pais que são mais presentes na escola” (GESTOR PAULO, 2020).

É possível inferir, entretanto, a participação pontual dos pais, por se tratar de uma escola de grande porte, o que pode acarretar menos alcance, implicando em uma participação mais ampla e efetiva desse segmento. Esse fato, entretanto, não é observado na “Escola B”, por ser de pequeno porte, o que torna maior a possibilidade de relações estreitas com os pais.

Os gestores Paulo e Sílvia relataram que em termos de enfrentamento de resistência à participação na escola, inexistiu impedimento de realização das atividades no espaço escolar. Todos os sujeitos aprovam as ações da gestão escolar, conforme se observa na fala seguinte:

Tudo o que a escola propõe, por exemplo, os eventos em datas comemorativas são sempre bem visto e não há resistência por parte de discentes, de docentes nem de pais, a gente observa aquela questão do querer ajudar, todos querem ajudar, fazer alguma coisa para vê a instituição crescer (GESTOR PAULO, 2020).

Em aparente contradição, a gestora Sílvia diz que pelo fato de o município viver a política partidária de maneira muito intensa, percebe-se uma divisão de grupo dentro da escola, e com isso em alguns momentos há resistência por parte de alguns técnicos na colaboração de algumas atividades, mas, segundo ela, são situações pontuais que não chegam a causar desequilíbrio no desenvolvimento das atividades da escola.

Os gestores afirmam em suas falas que a participação dos coordenadores pedagógicos nas escolas é um elemento fundamental. O gestor Paulo, por exemplo, confirma que sua gestão depende desse apoio, pois acontece com base na “troca de conhecimento em todos os assuntos da gestão, os coordenadores estão sempre dispostos a contribuir, prevalece o diálogo e o consenso no desenvolvimento das ações” (GESTOR PAULO, 2020). A gestora Sílvia também relata que a coordenadora pedagógica dá muito apoio à gestão da escola, com a troca de ideias, as dúvidas, os questionamentos, os enfrentamentos das adversidades, uma atuação com muita responsabilidade nos assuntos técnico-pedagógico da escola.

Percebe-se, a partir dessas falas, que a relação baseada na participação não é uma ação estanque de gestão escolar democrática. Ela se faz com a participação ativa dos docentes e coordenador pedagógico no comprometimento da gestão escolar, no desenvolvimento das atividades técnico-pedagógicas. Esses sujeitos passam a ser considerados “autores e atores” e não apenas “figurantes na cena escolar”. A relação de compartilhamentos prepara-os para o trabalho descentralizado, a fim de trazer possibilidades de práticas democráticas no interior das escolas. É, portanto, papel da escola desenvolver condições de trabalho de modo coletivo, assim, torna-se uma instituição com mais qualidade educacional (SOUZA, 2019).

Também foram entrevistados diferentes segmentos da escola (gestor, coordenador e docente) com esse questionamento acerca da operacionalização da legislação no interior das escolas. Fica evidente, a partir das falas dos entrevistados, que muitas foram as contribuições das normas jurídicas institucionalizadas no interior das escolas. Um dado relevante e comum na fala desses profissionais da educação foi a base normativa como instrumento de orientação e apoio no papel dos gestores escolares. Os segmentos citaram as normas do sistema de ensino, como base de fortalecimento de ações participativas na gestão escolar. Conforme pode ser visto nos relatos do gestor, coordenador e professor a seguir:

[...] pra que a gente possa fazer a coisa corretamente, precisamos da orientação, apoio da legislação do SME, sem essas orientações a gente não teria como organizar a escola, hoje, a escola é bem organizada, porque a gente segue essas leis, como os conselhos, que são constituídos na escola. Os conselhos ajudam muito no planejamento e execução das ações na escola, são muito importantes na tomada de decisões por ser constituídos por todos os segmentos da escola (GESTOR PAULO, 2020).

[...] a organização do ensino no município é levada a sério, acompanha a legislação nacional e estadual no processo dos princípios da gestão democrática. Porém, na prática não cumpre totalmente o que está escrito, por exemplo, falta formação continuada regular para todos da comunidade escolar e, também muitas vezes as mudanças políticas interferem na organização das escolas, com rupturas, desconexão na gestão escolar. E, ainda, a legislação do SME traz em seu conteúdo o papel do coordenador pedagógico, mas numa perspectiva de orientação, porém, pouco explícito de como deve ser executado (COORDENADORA NALVA, 2020).

[...] O sistema de ensino do município é estruturado com base na legislação maior, temos: Secretaria Municipal, Escolas, gestores (diretor e vice-diretor), coordenador pedagógico. O SME em 2011 criou uma Lei estabelecendo a eleição de diretores, entretanto, não foi colocado em prática, então por enquanto, prevalece o que está definido, mas como uma recorrente, aquilo vai se tornando quase como uma cultura dentro do nosso sistema de ensino, orienta o trabalho do professor, na instância municipal temos o Plano Municipal de Educação, definido democraticamente. Em termos de currículo somos amparados ainda pelas leis a nível nacional e as estaduais que acabam muitas vezes implicando no nosso sistema municipal. (PROFESSORA VERA, 2020).

Conforme observado nesses fragmentos de falas, a organização do Sistema de Ensino acompanha normativa legal nacional da Constituição Federal e da LDB passa a ser base para a gestão escolar. Outros elementos no SME são citados pelos sujeitos que na visão deles representam limites/lacunas na gestão escolar municipal. Além da legislação como base de orientação/apoio, foi citada a formação continuada para todos da comunidade escolar, eleição de diretor escolar, a fragilidade no conteúdo do papel do coordenador pedagógico, implicações nas normas internas.

Ao serem provocados a refletir sobre a vinculação política com o governo e a atuação na gestão da escola, os gestores revelaram a política e a gestão escolar sob uma perspectiva dialógica. O gestor Paulo chegou a afirmar que não conhecia outra forma de relação dentro da realidade das escolas do município que não fosse do diálogo e de consenso da gestão escolar livre de pressões políticas partidárias.

A gestora Sílvia reiterou a afirmação; segundo ela: “existe uma relação de diálogo, sem cobranças fora do papel do gestor na escola, fui indicada para o cargo pelo prefeito, sei que é

cargo de confiança, mas eu tenho minha posição de gerir os interesses da escola” (GESTORA SÍLVIA, 2020).

Em contrapartida à fala dos diretores, é importante considerar que, em geral, a interferência dos políticos nas tomadas de decisão é um fato concreto na realidade de escolas brasileiras. Segundo Souza (2019), a indicação política de diretor escolar sugere uma maior intervenção e controle do poder público na escola de um lado, ou a utilização dos cargos de direção como moeda de troca no jogo político das políticas regionais e locais. Observamos nas falas acima que, mesmo o gestor sendo escolhido pelo poder executivo, é possível haver uma relação dialógica, sem a intromissão político-partidária, ao menos do ponto de vista desses gestores. Por outro lado, não se pode garantir o desaparecimento total dessa interferência, visto que outras medidas podem ser criadas pelos políticos para continuar mantendo seus currais eleitorais (PARO, 2001).

No que tange as concepções atribuídas à gestão escolar, os sujeitos dessa pesquisa trouxeram conceitos que se assemelham em muitos aspectos e coaduna com a fala de estudiosos da área e com aquilo que, na prática, se efetiva como gestão democrática. A seguir destacamos conceitos que expressam o entendimento de gestão democrática:

Dar vozes aos diferentes atores do cenário educativo: os professores, os alunos, os pais, ouvir essa comunidade em geral; Articular interesses de culturas diferentes (PROFESSORA VERA).

É voz e vez em todas as questões sobre tudo da escola (PROFESSORA JÚLIA).

Trabalho coletivo em prol de um mesmo objetivo (COORDENADORA NALVA).

Trabalho com base no diálogo, no incentivo a participação de todos nas ações da escola (COORDENADORA B).

Compartilhar o poder, descentralizando-o (GESTORA SÍLVIA).

De modo geral, essas informações trazidas pelos sujeitos revelam a polissemia que o conceito de gestão democrática carrega e que, de certo modo perpassa o seu sentido tais como “dar vozes”, “articular interesses comuns”, “trabalho coletivo”, “um mesmo objetivo”, “diálogo”, “incentivo”, “participação”, “compartilhar poder”, “descentralizando”. Esses sentidos atribuídos à gestão democrática estão associados ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico e na perspectiva da partilha do poder (LIBÂNEO, 2018; PARO, 2016).

Há de se considerar também que o conceito de gestão democrática, tende a ser diversificado devido não se tratar apenas de ações democráticas ou de processos participativos de tomada de decisões, trata-se, antes de tudo, de ações voltadas à educação política, na medida

em que são ações que criam e recriam alternativas mais democráticas no cotidiano escolar (SOUZA, 2009).

Embora a Professora Vera tenha associado o sentido da gestão democrática à prática de “articular interesse de culturas diferentes e isso muitas vezes não é fácil de lidar”, acrescenta que práticas democráticas se articula com base no diálogo. Isso do seu ponto de vista é participação. Sua fala remete ao que Souza (2019), afirma sobre o espaço aberto ao diálogo de diferentes culturas, se 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.

A gestão escolar democrática está ligada a ideia de que a prática educativa tem que partir de perspectivas em que permite que diferentes vozes se encontrem, sejam confrontadas, sem que uma anule a outra, mas ambas sejam consideradas como importantes para o pensar e o fazer educativo. Nesse sentido, a cultura da escola tem relação com esse processo de interações dos segmentos da escola, os quais devem substituir relações baseado apenas na autoridade do diretor e nos procedimentos burocráticos (LIBÂNEO, 2018).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como objetivo caracterizar e analisar as relações entre o princípio constitucional da gestão democrática, os movimentos de adequação do sistema municipal de educação de Palmas de Monte Alto e suas repercussões no chão das escolas, observando as concepções de gestão em disputa.

Para alcançar tal objetivo foi delineado um caminho teórico-metodológico que incluiu: análise bibliográfica sobre as categorias democracia, participação e gestão democrática; a realização de análise de documentos do período em estudo e entrevista semiestruturada com professores, coordenadores pedagógicos e gestores de ambas as escolas. Para analisar o cenário local foram considerados os seguintes documentos: leis municipais e atas de reuniões e/ou assembleias, encontradas nos arquivos da Câmara Municipal; documentos de instituições escolares, como Regimento Interno, atas e projetos políticos pedagógicos.

A partir do momento que os modelos em disputa no Brasil passaram a mostrar limites, ficou claro o fato de que é um movimento que controla a ação política dos setores populares. Embora, nesse contexto histórico, os autores afirmem que houve um processo de abertura política a partir de 1945, foi uma abertura controlada e dirigida pelas forças dominantes. Nesse sentido, apesar da tentativa recorrente dos setores dominantes de manter sob controle as classes populares, mas nem por isso sem pressão social das camadas populares, dos sindicatos, dos movimentos sociais, possibilitou que as reformas jurídico-institucionais introduzidas na Constituição de 1988, incorporassem avanços em relação aos direitos sociais, em especial, em relação à educação.

A compreensão do contexto sociopolítico brasileiro, com a redemocratização do país e os desdobramentos para a definição da participação popular, permitiram evidenciar a participação limitada no embate entre classes e nas lutas pela democratização do Estado. De um lado, pela defesa de uma política de massa vinculada à força política das camadas populares; por outro lado, pela defesa de um projeto vinculado aos interesses dos grupos dominantes e manutenção de uma formação dentro dos valores burgueses.

Foi possível perceber, por meio deste estudo, que o Brasil é um país cujo desenvolvimento se deu historicamente de maneira desigual, não linear e com forte tendência ao conservadorismo, mesmo em períodos cujo propósito político era construir um Brasil moderno. Nesse contexto, as formas democráticas foram se constituindo dentro da sociedade brasileira, a partir do desenvolvimento de experiência de que a política se resume em posição de força e em lutas de interesses. O processo democrático envolveu momentos de grandes

tensões entre grupos distintos, com interesses econômicos e políticos antagônicos. Contudo, é importante lembrar que nesse movimento progressivo, encontrou-se a colaboração de classes, gerando uma espécie de equilíbrio contraditório. Assim, a democracia foi e é uma realidade no Brasil, porém, fragilizada ao longo do tempo, pela ausência de participação popular plena no jogo político. O que também significa dizer que as influências sociopolíticas, econômicas e culturais que a educação recebeu ao longo do século XX serviram para as instituições escolares repensarem seu papel em meio ao caótico propósito capitalista.

No entendimento do contexto da formação sociopolítica durante a ditadura civil-militar – época marcada por crescente acumulação capitalista, reações antidemocráticas, notadamente a forte repressão da sociedade e os desdobramentos do modelo da política educacional permitiram evidenciar os recuos e avanços decorrentes dos projetos econômicos do país. A educação, como um dos setores dessa sociedade marcada pelos projetos de gestão pública conservadora e comprometida em atender a interesses burgueses, apresenta em sua história reflexos nítidos dos modelos políticos de sociedade, os quais definem, entre outras coisas, o nível de participação popular nesses governos.

Sendo assim, pôde-se compreender que o período pós-ditadura civil-militar, assim como os meandros para a constituição da sociedade brasileira no século XX, permitiram evidenciar os projetos em disputa para a modernização do país: de um lado os complexos limites postos à luta para a democratização do Estado brasileiro e, portanto, da agenda das políticas sociais; de outro, a defesa da efetivação e consolidação dos direitos sociais, entre eles a educação.

No segundo capítulo, a partir da análise desse contexto histórico nacional, foi possível entender os desdobramentos na organização jurídica e normativa da gestão escolar em Palmas de Monte Alto. Esses desdobramentos permitiram evidenciar as ferramentas de construção de uma sociedade que mantém as peculiaridades locais e também a aproximação dos elementos externos, como, por exemplo, inevitável relação que se estabelece com a legislação nacional e a estadual, uma vez que ambas contribuem para o funcionamento da sociedade montealtense e, conseqüentemente, da gestão nas escolas públicas. Nesse processo, é importante destacar o arcabouço normativo que criou os mecanismos da gestão escolar.

Com vistas às regulamentações que organizam o Sistema Municipal de Ensino de Palmas de Monte Alto, pode-se considerar, a partir do contato com os sujeitos envolvidos na pesquisa e dos documentos averiguados, que essa regulamentação acompanhou a normativa legal nacional da Constituição Federal e da LDB, em sintonia com os direcionamentos que passaram a ser base para a gestão da educação. Verificou-se ainda que há uma tentativa de cumprimento das determinações para o funcionamento da rede de ensino. Esses aspectos foram

discutidos no capítulo dois e levaram à constatação que, embora seja este um município pequeno no interior da Bahia, existem avanços significativos em prol da construção de um modelo de gestão democrática, mesmo que isso se dê no seio de uma sociedade que ainda faz escolhas políticas conservadoras, o que dificulta a própria capacidade de participação popular mais efetiva nos diversos setores, inclusive na educação.

O terceiro capítulo deste estudo apresenta a realidade da gestão em duas escolas públicas municipais, considerando os documentos que oficialmente regulamentam a gestão escolar e a visão dos gestores, coordenadores pedagógicos e professores. As falas explicitadas nas entrevistas revelaram a defesa de um modelo de gestão democrática, pois já existe essa prática na educação do município. Portanto, os sujeitos participantes apontaram as dificuldades em avançar com a democracia dentro da escola quando esta escola é reflexo da sociedade em que está inserida e, portanto, fortemente influenciada por ela. Admitem, portanto, que houve avanços, mas a teoria ainda se distancia da prática, especialmente em termos de participação da sociedade nas questões da escola.

A implantação da Lei do Sistema de Ensino em Palmas de Monte Alto, n.º 558/2010, constituiu-se um marco operatório importante para a educação do município ao garantir o princípio da gestão democrática no ensino público. Essa garantia, no entanto, não perpassa apenas pelos aspectos normativo e jurídico, uma vez que envolve como princípios a possibilidade de autonomia, de participação e de descentralização nos processos de decisão e divisão de responsabilidades. Portanto, os mecanismos de gestão participativa não garantem na prática a efetivação de um modelo de gestão crítico-democrática.

Dessa maneira, a gestão democrática, considerada como um tipo de prática político-pedagógica e administrativa, orientada por processos de interação das comunidades escolar e local, deverá passar pela construção de mecanismos de participação dos diferentes segmentos. Como parte desse processo, vem ganhando centralidade a associação entre a gestão democrática e o fortalecimento dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, com funções consultiva, deliberativa e fiscal.

A prerrogativa legal que assegura a construção de órgãos colegiados nas escolas, com participação dos diversos segmentos da comunidade escolar, indica as reais intenções desse ordenamento. Essa implantação e funcionamento no interior das escolas acompanhou o instituído na legislação do sistema de ensino. Na prática, se configuraram como espaços reais no exercício da gestão democrática, como instâncias que favoreceram a participação na tomada de decisões e contaram com diferentes atores escolares. Na percepção dos entrevistados expõe que há pouco engajamento político dos sujeitos no processo de afirmação das ações que se

executaram por intermédio desses órgãos no desenvolvimento da própria escola. Também, na prática, essa estrutura, por vezes, apresentou dificuldades reais para a constituição dessa democracia no espaço escolar.

Outro aspecto que merece destaque nesta pesquisa é o fato de que o gestor escolar, no desempenho de seu papel, revelou um duplo perfil, o que significa que alguns se dedicam mais à esfera administrativa, enquanto outros têm se voltado à esfera pedagógica. Isso mostrou em parte a dificuldade no gerenciamento das funções exigidas pela gestão no interior das escolas e, conseqüentemente, um possível desequilíbrio no processo democrático.

No município, apesar de reivindicações do Magistério Público para criação da lei que prevê a promoção e realização de eleições para diretores e vice-diretores das instituições escolares, o poder executivo optou por manter a indicação política dos diretores. Assim, foi possível compreender que a política da gestão escolar do município não rompeu com o modelo assistencial e compensatório existente na rede de ensino historicamente promovido pelas gestões municipais. Ao contrário, contribuiu para que práticas antidemocráticas fossem mantidas nas escolas.

Não obstante essa forma de escolha dos gestores escolares, este estudo revelou também que, quando há uma relação de compromisso e responsabilidade com uma prática democrática entre os segmentos da escola, algumas conseqüências desse modelo imposto de escolha podem ser diluídas e há a possibilidade de construção coletiva de uma gestão que priorize a participação ativa da comunidade escolar e da sociedade civil, embora esse movimento vá de encontro à história das gestões públicas.

O conceito de gestão democrática assumido neste estudo é identificado como um conjunto de ações do cotidiano escolar através da participação, associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, à participação responsável de todos nas tomadas de decisões e na sua efetivação mediante um compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos.

Corroboro, pois, a ideia defendida por Souza (2009), que a define como um processo que não se resume à tomada de decisões e que é sustentado no diálogo e na alteridade, na participação ativa dos sujeitos do universo escolar, na construção coletiva de regras e procedimentos e na constituição de canais de comunicação, de sorte a ampliar o domínio das informações a todas as pessoas que atuam na/sobre a escola. Sendo assim, os sentidos atribuídos à gestão escolar em Palmas de Monte Alto se assemelharam em muitos aspectos com aquilo que, na prática, se efetiva como gestão democrática, embora fosse uma prática necessária, não foi e não é suficiente para consubstanciar a participação ampliada da gestão escolar.

Pode-se concluir então que as diretrizes traçadas em favor da gestão escolar estiveram diretamente vinculadas ao princípio da garantia de participação, as quais se destacam pela autonomia e representatividade da sociedade civil. A legislação do SME, em lugar das antigas relações de poder de cultura autoritária, articulou novos formatos de organização de gestão escolar a órgãos colegiados consultivos, normativos e deliberativos, fortalecendo a participação da comunidade local e escolar. Assim, personagens do universo das escolas deixaram de lado o papel de participantes passivos frente às deliberações dos gestores municipais e passaram a ser concebidos como autores e atores ativos dessa história escolar, com possibilidades para propor e discutir encaminhamentos à gestão das escolas municipais. Com isso, toma forma a ideia de identidade e fortalecimento das escolas, que, conforme a legislação e a percepção dos sujeitos, as duas escolas elaboraram e executaram suas propostas pedagógicas respeitando as normas comuns e as do sistema de ensino.

Portanto, embora esses autores e atores comecem a assumir papéis de protagonismo dentro das escolas, este estudo mostrou que as relações entre o princípio constitucional entre as concepções de gestão em disputa, movimentos de adequação do sistema municipal de educação em Palmas de Monte Alto e sua repercussão no chão das escolas se diferenciam e se aproximam, gerando uma progressão dentro das escolas que aponta para posturas de maior autonomia e luta democrática.

No cenário atual é necessário e urgente estudos que contribuam com a reflexão sobre a participação e a mobilização da sociedade civil e de todos aqueles que lutam e buscam uma educação pública socialmente referenciada, a partir da organização dos meios legais, os quais destacam a participação da comunidade escolar como foco central no processo de mudanças. A escola é, por excelência, um dos mais ricos espaços para o exercício cotidiano da democracia e, neste momento de intensos retrocessos políticos e educacionais, é necessário resistir e lutar para a construção desse modelo de educação pública. Eis, portanto, o desafio!

REFERÊNCIAS

AGUIAR, Durval Vieira de. **Província da Bahia**. Rio de Janeiro: Editora Cátedra – MEC, 1979.

ARAÚJO, Jonas Cardoso. Algumas considerações acerca do município de Palmas de Monte Alto. *In: SILVA, Joaquim Perfeito (Org.). Territórios e Ambientes da Serra de Monte Alto*. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2012. p. 67-176.

ARF, Fabiana Aparecida. **O papel do diretor na administração escolar: ontem e hoje**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Filosofia e Ciências. Universidade Estadual Paulista, Marília- São Paulo, 2007.

ARROYO, M. G. Administração da educação, poder e participação. **Educação e Sociedade**. Ano I, n. 2, jan. 1979. Campinas: Cedes.

ATLAS DE DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal/ IDHM. 2013. Disponível em: www.atlasbrasil.org.br. Acesso em: 10 de janeiro 2019.

BASTOS, João Baptista (Org.). **Gestão democrática**. 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002.

BOGDAN, C. R.; BIKLEN, S. **Investigação qualitativa em educação**. Porto: Editora, 1994,

BORDENAVE, J. E. **O que é participação**. 8 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BORGES, André. **Lições de reformas da gestão democrática: Brasil, EUA e Grã-Bretanha. São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2-3, jul/set., p. 78, 2004.

BRASIL. Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal Nível Superior. Banco de Teses. Brasília, DF, Capes, 2019. Disponível em: <http://bancodeteses.capes.gov.br/bancodeteses/>. consulta em 10 maio 2019.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Portal do Censo Escolar. 2019. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/dados/consulta-matricula>. Acesso em 06 de abril 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 13.005**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 25 de junho de 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm. Acesso em: 04 abr. 2020.

BRASIL. **Índice de Desenvolvimento da Educação Básica**. Formação em Ação, 2012. Disponível em: http://www.nre.seed.pr.gov.br/cascavel/File/CIENCIAS_IndicedeDesenvolvimentodaEducaçãobásica.pdf. Acesso em: 28 julho 2020.

BRASIL. Lei nº 11.494/07 de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 18 de maio 2020.

BRASIL. Lei nº. 11.497 de 2007. **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/lei/111494.htm. Acesso em: 22 de dezembro de 2019.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.172**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, 9 de janeiro de 2001.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep. **Censo Escolar de 1998**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/pesquisa/thesaurus>. Acesso em: 22 julho de 2020.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb>. Acesso em: 02 julho 2019.

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

BRASIL. Lei nº 5692 de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências.

BRASIL. decreto de 2 de julho de 1968. Dispõe sobre a instituição de grupo de trabalho para promover a reforma universitária e dá outras providências. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-62937-2-julho-1968-404810-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 de julho de 2020.

BRASIL. Lei nº 5.540 de 28 de novembro de 1968. Fixa normas de organização e funcionamento do ensino superior e sua articulação com a escola média, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15540.htm. Acesso em: 13 set. 2020.

BRASIL. **Ato Institucional nº 2**. Brasília: Senado Federal, 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-02-65.htm. Acesso em: 04 jul. 2020.

BRASIL. Lei nº. 4024 de 20 de dezembro de 1961. Lei de Diretrizes e Bases da Educação. Fixa as Diretrizes da Educação Nacional.

BRASIL. **decreto nº 19.402 de 14 de novembro de 1930**. Cria uma Secretaria de Estado com a denominação de Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/d19402.pdf>. Acesso em: 12 set. 2020.

CARVALHO, E. J. Gonçalves. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do Estado e gestão da educação. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 30, n. 109, p. 1144-1155, 2009. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br> Acesso em: 06 dez. 2020.

CELLARD, A. A análise documental. In: POUPART, J. *et al* (Org.). **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.p. 295-316.

COUTINHO, Carlos Nelson. O Estado brasileiro: gênese, crise e alternativas. In: LIMA, Júlio César F.; NEVES, Lúcia Maria W. (Org.). **Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz/EPSJV, 2006. p. 176-178. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/j5cv4/pdf/lima-9788575416129.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2020.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Gestão democrática da educação: exigências e desafios. Porto Alegre, **Revista brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 8, n. 2, jul./dez, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Estado, Educação e Democracia no Brasil: retrocessos e resistências. Campinas, **Educação e Sociedade**, v. 40, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302019000100203. Acesso em: 10 abr. 2020.

DOURADO, Luiz Fernandes. Plano Nacional de Educação: política de Estado para a educação brasileira. Brasília/DF: Inep, 2016. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/>. Acesso em: 10 agosto 2019.

DRABACH, Nádia Pedrotti. Gestão gerencial: a ressignificação dos princípios da gestão democrática. Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação – Anpae, 25. São Paulo, SP, 26 a 30 abr. 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar: um problema educativo ou empresarial? Análise da proposta do estado capitalista brasileiro para a burocratização do sistema escolar**. São Paulo. Cortez/Autores Associados, 1984.

IANNI, Octávio. **Pensamento social no Brasil**. Bauru: EDUSC, 2004.

IANNI, Octávio. **O Colapso do populismo no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

IBGE CIDADES. 2019. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/palmas-de-monte-alto/pesquisa/13/78117?ano=2005,2007,2009,2011,2013,2015>. Acesso em: 10 de janeiro 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Microdados Prova Brasil 2015**. Disponível em: <http://inep.gov.br/microdados>. Acesso em: 2 abr. 2020.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Informe estatístico do MEC revela melhoria do regimento escolar, 1988. Disponível em: http://portal.inep.gov.br/artigo/-/asset_publisher/B4AQV9zFY7Bv/content/informe-estatistico-do-mec-revela-melhoria-do-rendimento-escolar/21206. Acesso em: 20 de julho 2020.

LEAL, Nunes Victor. Coronelismo, Enxada e Voto, ed. do autor, 1975. p. 181.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 6. ed. rev. e ampl. São Paulo: Heccus Editora, 2018.

LIBÂNEO, Carlos. Democratização da escola pública: a pedagogia crítico-social dos conteúdos. 19 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1983 (Coleção Educar, 1).

LIMA, Licínio C. A Gestão Democrática das Escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-1083, out/dez., 2014.

NARDI, Elton Luis; BOIAGO, Paula Fernanda Silveira. Contornos da produção acadêmica sobre gestão democrática do ensino público em teses e dissertações da área da educação (1996-2015). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34 n. 3, p. 749-773, set/dez. 2018.

NARDI, Elton Luis. Gestão democrática no contexto dos 20 anos da LDBEN: entre bandeiras, tensionamentos e possibilidades. In: BATISTA, Neusa Chaves; FLORES, Maria Luiza Rodrigues (Org.). **Formação de gestores escolares para a educação básica**: avanços, retrocessos e desafios frente aos 20 anos de normatização da gestão democrática na LDBEN. Porto Alegre: Evangraf; Escola de Gestores da Educação Básica, 2016. p. 19-44.

NEVES, Erivaldo Fagundes. **Estrutura fundiária e dinâmica mercantil**: Alto Sertão da Bahia, séculos XVIII e XIX. Salvador: EDUFBA; Feira de Santana: UEFS, 2005.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Política educacional nos anos 1990: educação básica e empregabilidade. In: DOURADO, Luís Fernandes; PARO, Vítor Henrique (Org.). **Políticas públicas e educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001. p. 105-121. Disponível em: <https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Políticas-publicas-e-educacao-basica-4.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021.

OLIVEIRA, Francisco de. **Brasil**: uma biografia não autorizada. São Paulo: Boitempo, 2018.

OLIVEIRA, Ivana Campos; MENEZES, Ione Vasques: revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de pesquisa**, v. 48 n. 169. p. 876-900, jul/set. 2018.

OLIVEIRA, Maria Eliza Nogueira. **Gestão escolar e políticas pública educacionais**: um embate entre o prescrito e o real. Curitiba: Appris, 2013.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da educação pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Administração Escolar: introdução crítica**/Vitor Henrique Paro. – 17 ed. rev. e ampl. São Paulo: Cortez, 2012.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

PARO, Vitor Henrique. **Estrutura da escola e educação como prática democrática**. São Paulo: Xamã, 2008.

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

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores: a escola pública experimenta a democracia**. São Paulo: Xamã, 2003.

PARO, Vitor Henrique. Eleição de diretores de escolas públicas: avanços e limites da prática. *In: Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001. p. 63-78.

PARO, Vitor Henrique. **A gestão da educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**. [Trabalho apresentado no V Seminário Internacional Sobre Reestruturação Curricular, realizado de 6 a 11/7/1998, em Porto Alegre, RS. Publicado em: SILVA, Luiz Heron da; org. *A escola cidadã no contexto da globalização*. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307] Disponível em: http://www.gestaoescolar.diaadia.pr.gov.br/arquivos/File/sem_pedagogica/fev_2010/a_gestao_da_educacao_vitor_Paro.pdf cidadã no contexto da globalização. Petrópolis, Vozes, 1998. p. 300-307).

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 4 ed. São Paulo: Cortez, 1990.

PARO, Vitor Henrique **Administração escolar: introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 1986.

PELLEGRINI, Marco César *et al.* **Vontade de saber história**. São Paulo: FTD, 2012.

PENIN, S.; VIEIRA, S. **Refletindo sobre a função social da Escola**. *In: VIEIRA, S. L. (Org.). Gestão da escola: desafios a enfrentar*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002. p. 13-45.

PÉREZ GÓMEZ A. I. **A cultura escolar na sociedade neoliberal**. Porto Alegre: Artes Médicas, 2002.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**. 23 ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

RAMOS, Danielle da Silva. **“O mundo aqui é largo demais” Produção e comércio no termo de Monte Alto – alto sertão da Bahia (1890-1920)**. 2016. Dissertação (Mestrado em História). Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2016.

REIS, Aline da Silva. Patrimônio histórico, cultural e ambiental de Palmas de Monte Alto: um olhar sob as luzes da representação sociais. *In: SILVA, Joaquim Perfeito (Org.). Territórios e Ambientes da Serra de Monte Alto*. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2012. p. 53-70,

SAMPAIO, Theodoro. O Rio de São Francisco e a Chapada Diamantina: trechos de um diário de viagem (1879-80). **Revista S. Cruz**. São Paulo, 1905. Disponível em: http://www.biblio.etnolinguistica.org/sampaio_1905_rio. Acesso em: 7 mar. 2019.

SAVIANI, Demerval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 5. ed. Campinas, SP: Assuntos Associados, 2019. (Coleção Memória da Educação)

SAVIANI, Demerval. As concepções pedagógicas na história da educação. Texto elaborado no âmbito do projeto de pesquisa “o espaço acadêmico da pedagogia no Brasil”, financiado pelo CNPq, para o “projeto 20 anos do **Histedbr**”. Campinas, 25 de agosto de 2005.

SILVA, Antonia Almeida. Gestão escolar na Bahia: o faz e desfaz dos atos oficiais e desafios para o fortalecimento das lutas históricas. Silva, Givanildo da; SANTOS, Inalda Maria dos (Orgs.) **Políticas de gestão escolar no Nordeste brasileiro: percursos, desafios e perspectivas**. – Maceió: Edufal, 2019. p. 117-137.

SILVA, Antonia Almeida. As políticas públicas para a educação na Bahia nos anos 90: entre a continuidade e o aprimoramento dos marcos operacionais do Estado. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, n. 28, p. 239-257, dez. 2007. Disponível em: https://www.fe.unicamp.br/pf-fe/publicacao/5034/art16_28.pdf. Acesso em:

SILVA, Joaquim Perfeito da. (Org.). **Territórios e ambientes da Serra de Monte Alto: Região Sudoeste da Bahia**. Vitória da Conquista: Edições UESB, 2012.

SOUZA, A. R. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 103, p. 271 – 290, abr./jun. 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v27n103/1809-4465-ensaio-S0104-40362018002601470.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2019.

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.

TRIVINOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. **Evolução Territorial e Administrativa do Estado da Bahia: Um Breve Histórico**. Salvador: BAHIA, 2001.

VIEIRA, Sofia Lerche. **Política Educacional em Tempos de Transição (1985-1995)**. 1998. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 1998.

WEFFORT, Francisco Correia. **O Populismo na política brasileira**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

DOCUMENTOS CONSULTADOS

PALMAS DE MONTE ALTO. **Lei nº. 614**, de 23 de junho de 2015. Aprova o Plano Municipal de Educação – PME do Município de Palmas de Monte Alto – BA, em

consonância com a Lei nº. 13.005/2014 que trata do Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 23 de jun. 2015.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº. 573**, de 12 de dezembro de 2011. Dispões sobre a escolha de Diretores e Vice-Diretores das Instituições Escolares de Palmas de Monte Alto - BA e estabelece outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 12 de dez. 2011.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº. 553**, de 13 de agosto de 2010. Dispõe sobre o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério Público do Município de Palmas de Monte Alto-BA e estabelece outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 13 de ago. 2010a.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº. 558**, de 15 de dezembro de 2010. Dispõe sobre o Sistema Municipal de Ensino e estabelece outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 15 de dez. 2010b.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº. 534**, de 07 de abril de 2009. Dispõe sobre a criação e denominação da creche municipal de Palmas de Monte Alto – BA e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 07 de abr. 2009.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº 515**, de 06 de junho de 2008a. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Educação de Palmas de Monte Alto e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 6 de jun. 2008a.

PALMAS DE MONTE ALTO **Lei nº. 530**, de 09 de dezembro de 2008. Estabelece a Implantação dos Conselhos Escolares nos estabelecimentos de ensino, mantidos pelo Poder Público Municipal. Palmas de Monte Alto, BA, 09 de dez. 2008b.

PALMAS DE MONTE ALTO. **Lei nº. 433**, de 14 de fevereiro de 2003. Dispõe sobre o Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Palmas de Monte Alto e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 14 de fev. 2003.

PALMAS DE MONTE ALTO. **Lei nº. 403**, de 10 de abril de 2001. Estabelece a Nova Constituição do Conselho Municipal de Educação e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 10 de abril 2001.

PALMAS DE MONTE ALTO. **Lei nº. 369**, de 14 de julho de 1998. Dispõe sobre a implantação do Sistema Municipal de Ensino de Palmas de Monte Alto e dá outras providências. Palmas de Monte Alto, BA, 14 de jul. 1998.

PALMAS DE MONTE ALTO. **Lei nº 280**. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Município. Palmas de Monte Alto, BA, 1990.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, Marilene Pinto Cardoso Laranjeira Rocha, integrante do corpo docente da Universidade Estadual de Feira de Santana, convido-o(a) a colaborar com a pesquisa intitulada “A Gestão Democrática da Educação Pública em Palmas de Monte Alto: visões políticas e atuação dos gestores na escola (2005-2015)”, O projeto, é parte de minha pesquisa para a realização do curso de Mestrado em Educação, sob a orientação da professora Dr^a Antonia Almeida Silva, e tem como objetivo Caracterizar e analisar os possíveis sinais de gestão democrática nas escolas públicas municipais de Palmas de Monte Alto, considerando as relações de condicionalidades entre o(s) cariz(es) sócio-político do município, a organização do sistema de ensino e a atuação dos gestores escolares. A pesquisa abrange em sua metodologia o uso de dois recursos: a análise de documentos escritos versando sobre o tema e entrevistas semi-estruturadas com alguns dos participantes implicados nos processos de constituição da gestão escolar nas escolas do município de Palmas de Monte Alto. Esta é a razão pela qual você está sendo convidado(a) a participar, como depoente, do projeto referido, o qual está ligado ao Mestrado em Educação - UEFS.

Assim, solicitamos a sua colaboração com esta pesquisa por meio da concessão de uma entrevista orientada por um roteiro semi-estruturado, com o propósito de relatar o seu entendimento sobre os processos da gestão democrática nas escolas do município de Palmas de Monte Alto. Sua participação na pesquisa não acarretará nenhum tipo de despesa, mas caso venha a ter algum custo decorrente dessa participação garanto o seu ressarcimento pela pesquisadora, assim como assegurarei assistência integral e imediata nos recursos que se fizerem necessários para viabilizar sua participação, bem como indenização por eventuais danos decorrentes da mesma. Se for do seu consentimento, o seu depoimento será gravado por meio digital em data, horário e local combinados de comum acordo, que não gere nenhum ônus para o(a) senhor(a). Posteriormente a entrevista será transcrita para que o(a) senhor(a) verifique o conteúdo e autorize o uso total ou parcial das informações no relatório de pesquisa e possíveis publicações dela decorrentes, com a finalidade única e exclusiva de promover a difusão de conhecimentos sobre a gestão democrática. Os dados coletados serão mantidos, por um período de cinco anos, em rigoroso sigilo na Universidade Estadual de Feira de Santana, Av. Transnordestina S/N, bairro Novo Horizonte, Feira de Santana, BA, CEP: 44036900, no Centro de Estudos e de Documentação em Educação/ CEDE, módulo IV, sob a responsabilidade da professora Antonia Almeida Silva.

Como parte dos cuidados para assegurar o sigilo e evitar a exposição dos participantes a risco, usarei um pseudônimo para identificá-lo(a). Apesar destes cuidados, não pode ser excluído o risco de que pessoas venham a usar as informações prestadas por você de forma inadequada, através de citações diretas ou indiretas de trechos do depoimento concedido. Isto poderá ter como consequência a distorção do sentido que você deu ao seu depoimento. Outro risco é o possível constrangimento ou desconforto causado por alguma pergunta formulada ao longo da entrevista. Neste caso, você terá o direito a não responder à pergunta e em toda e qualquer situação de risco estaremos empenhados para impedir ocorrências dessa natureza. Apesar dos riscos citados, o depoimento que você venha a dar fornecerá dados para uma compreensão mais complexa dos processos vividos pelos sujeitos na construção da gestão democrática municipal, uma vez que os dados expressos nos documentos não são suficientes para se produzir evidências sobre as interpretações dos sujeitos no âmbito das escolas e seus modos de viver a gestão democrática. A pesquisa proposta se apresenta enquanto possibilidade de contribuição para os estudos sobre a gestão democrática, com ênfase no papel do gestor escolar e não tem fins lucrativos, e sim sociais. Sendo assim, o(a) entrevistado(a) só poderá se inserir no trabalho ao sentir-se à vontade para colaborar com o estudo sobre o tema e não terá qualquer remuneração por essa atividade. A entrevista será realizada de forma sigilosa, excluindo o risco de exposição do(a) participante. Mesmo que o conteúdo da sua entrevista seja mencionado em relatórios ou em publicações científicas, não será relacionado ao seu nome. Caso haja algum desconforto com o uso do meio digital utilizado ou de qualquer outra situação eventual, a entrevista poderá ser interrompida a qualquer momento.

Os resultados da pesquisa serão sistematizados e publicados em artigos científicos e, possivelmente em eventos e livros, além do relatório final apresentado à UEFS. Cópias destes resultados serão entregues aos participantes que colaboraram com a pesquisa, por meio da entrega material, no caso de produções impressas, ou a entrega por via eletrônica, no caso de publicações que sejam veiculadas dessa forma. Mesmo que você se declare apto para participar da pesquisa neste momento, a qualquer tempo poderá desistir desse ato, sem qualquer prejuízo, conforme a Resolução 466/2012, item III. 2, letras l e m, assim como a Norma Operacional/ CNS – CEP/CONEP N° 001/2013, item 3.4.1, n° 14. Caso sinta-se devidamente esclarecido(a) e concorde com a sua participação no estudo, por favor, assine o termo abaixo, o qual se apresenta em duas vias, sendo uma do(a) senhor(a) e outra da pesquisadora.

Local, data.

Assinatura da pesquisadora responsável

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura da professora que orienta a pesquisa

Pesquisadora responsável: Marilene Pinto Cardoso Laranjeira Rocha
Orientadora: Prof^aDr^a Antonia Almeida Silva

Universidade Estadual de Feira de Santana – Mestrado em Educação, módulo II, Sala de aula
12- Fone: (75) 3161-
Km 3, Br 116, Campus Universitário
e-mail – leninha_laranjeira@yahoo.com.br

Em caso de dúvidas do ponto de vista ético contatar o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos (CEP-UEFS), órgão responsável pela proteção de participantes de pesquisa. Módulo 1, MA 17 Tel. (75) 3161- 8124 [E-mail-cep@uefs.br](mailto:cep@uefs.br).
Horário de funcionamento: segunda à sexta, de 13h30 às 17h30

APÊNDICE B – TERMO DE COMPROMISSO



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA

DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**TERMO DE COMPROMISSO**

Eu Marilene Pinto Cardoso Laranjeira Rocha, CPF 66058406587, RG Nº 06.436.275-29, na qualidade de Pesquisadora Responsável pela pesquisa “A Gestão Democrática da Educação Pública em Palmas de Monte Alto: cariz sócio-político e atuação dos gestores na escola (2005-2015)”, **comprometo-me a enviar ao CEP/UEFS a anuência das pessoas que vão colaborar com a pesquisa mediante a concessão de entrevistas semi-estruturadas.** Declaro que sou conhecedora da Resolução 466/2012, que aprova diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas envolvendo seres humanos, gerada pelo Conselho Nacional de Saúde, assim como da Resolução Nº 510, de 07 de Abril 2016, que estabelece normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana. E por aceitar os termos das referidas Resoluções, comprometo-me a respeitar e observar suas prescrições em todas as fases da pesquisa aqui nomeada.

Feira de Santana, 23 de novembro de 2019

Marilene Pinto Cardoso Laranjeira Rocha
MARILENE PINTO CARDOSO LARANJEIRA ROCHA

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM GESTOR ESCOLAR

QUESTIONAMENTOS

- 1- Há quanto tempo é professor?
- 2- Quanto tempo de experiência como gestor?
- 3- Como você descreve a organização do sistema de ensino do município?
- 4- De que forma você ingressou no cargo de gestor escolar?
- 5- No seu entender a legislação do sistema de ensino orienta o trabalho do gestor escolar?
- 6- Quais indicações da lei mais influenciaram suas ações?
- 7- Qual o seu entendimento sobre a gestão democrática?
- 8- Como é sua relação com a equipe da Secretaria de Educação? Quais experiências marcam a sua relação com a Secretaria? Há abertura para a direção da escola se distanciar da vinculação política com o governo? Como? Por quê?
- 9 - Como você descreve as relações professores na escola? Como é a participação dos professores na gestão da escola? E os outros profissionais? E os pais ou responsáveis?
- 10 Você percebe alguma resistência à participação na escola? De quem? Como? Quando?
- 11 Como você descreve a participação dos coordenadores e professores na gestão da escola?
- 12 Na escola em que você está atuando existem espaços institucionais para o exercício da gestão democrática? Quais? Como funcionam? Desde quando? Quem integra?

APÊNDICE D – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A COORDENADORA

QUESTIONAMENTOS:

- 1- Há quanto tempo é coordenador?
- 2- Teve experiência em outro cargo na escola?
- 3- Como você descreve a organização do sistema de ensino do município?
- 4- No seu entender a legislação do sistema de ensino orienta o trabalho do coordenador pedagógico?
- 5- Qual o seu entendimento sobre a gestão democrática?
- 6- Como você caracteriza as práticas de gestão do sistema no município? Em que elas facilitam o estabelecimento de relações democráticas no interior da escola? Por quê?
- 7- Como você descreve a atuação do gestor da escola?
- 8- Na escola em que você está atuando existe conselho escolar, conselho de classe, grêmios estudantil, reuniões de pais e mestres? Quem compõe? De que forma? Quando acontecem as reuniões?
- 9- Você participa da escolha do gestor escolar no município? Como?
- 10- Como você analisa a forma adotada para a escolha do gestor escolar no município e seu impacto na relação com os professores, estudantes, técnicos, família, governantes e comunidade local?

APÊNDICE E – ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PROFESSOR

QUESTIONAMENTOS:

1. Há quanto tempo é professor?
2. Já ocupou outro cargo na escola?
3. Como você descreve a organização do sistema de ensino do município?
4. No seu entender a legislação do sistema de ensino orienta o trabalho do professor?
5. Qual o seu entendimento sobre a gestão democrática?
6. Como você caracteriza as práticas de gestão do sistema no município? Em que elas facilitam o estabelecimento de relações democráticas no interior da escola? Por quê?
7. Como você descreve a atuação do gestor da escolar?
8. O que você caracteriza como perfil de um gestor participativo?
9. Na escola em que você está atuando existe conselho escolar, conselho de classe, grêmios estudantil, reuniões de pais e mestres? Quem compõe? De que forma? Quando acontecem as reuniões?
10. Como você analisa a forma adotada para a escolha do gestor escolar no município e seu impacto na relação com os estudantes, técnicos, família, governantes e comunidade local?
11. Na escola em que você está atuando existem espaços institucionais para o exercício da gestão democrática? Como funcionam? Desde quando? Quem integra?

ANEXO A-PATRIMÔNIO HISTÓRICO

Patrimônio Histórico





