



Gestão escolar pública:

desafios contemporâneos



# Gestão escolar pública:

desafios contemporâneos

Rio de Janeiro, 2015

© 2015 Fundação Vale.

Todos os direitos reservados.

*Coordenação:* Setor de Ciências Humanas e Sociais da Representação da UNESCO no Brasil

*Revisão técnica:* Andreia Prestes

*Foto de capa:* Pedro Gravatá

*Revisão editorial:* Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

*Projeto gráfico e diagramação:* Unidade de Comunicação, Informação Pública e Publicações da Representação da UNESCO no Brasil

Gestão escolar pública: desafios contemporâneos / organização de  
Daniela Patti do Amaral. – Rio de Janeiro : Fundação Vale,  
UNESCO, 2015.  
76 p.

Incl. Bibl.

ISBN: 978-85-7652-204-1

1. Administração educacional 2. Gestores educacionais 3. Políticas  
públicas de educação 4. Relações étnico-raciais 5. Brasil I. Amaral,  
Daniela Patti II. Fundação Vale

Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto 570BRZ3002, Formando Capacidades e Promovendo o Desenvolvimento Territorial Integrado, o qual tem o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade de vida de jovens e comunidades.

Os autores são responsáveis pela escolha e apresentação dos fatos contidos neste livro, bem como pelas opiniões nele expressas, que não são necessariamente as da UNESCO, nem comprometem a Organização. As indicações de nomes e a apresentação do material ao longo desta publicação não implicam a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO a respeito da condição jurídica de qualquer país, território, cidade, região ou de suas autoridades, tampouco da delimitação de suas fronteiras ou limites.

Esclarecimento: a UNESCO mantém, no cerne de suas prioridades, a promoção da igualdade de gênero, em todas as atividades e ações. Devido à especificidade da língua portuguesa, adotam-se, nesta publicação, os termos no gênero masculino, para facilitar a leitura, considerando as inúmeras menções ao longo do texto. Assim, embora alguns termos sejam grafados no masculino, eles referem-se igualmente ao gênero feminino.

#### **Fundação Vale**

Av. Graça Aranha, 26  
16º andar – Centro  
20030-900  
Rio de Janeiro/RJ – Brasil  
Tel.: (55 21) 3814-4477  
Site: [www.fundacaovale.org](http://www.fundacaovale.org)

#### **Representação da UNESCO no Brasil**

SAUS Qd. 5, Bl. H, Lote 6,  
Ed. CNPq/IBICT/UNESCO, 9º andar  
70070-912 – Brasília/DF – Brasil  
Tel.: (55 61) 2106-3500  
Fax: (55 61) 3322-4261  
Site: [www.unesco.org/brasil](http://www.unesco.org/brasil)  
E-mail: [grupoeditorial@unesco.org.br](mailto:grupoeditorial@unesco.org.br)  
[facebook.com/unesconarede](https://facebook.com/unesconarede)  
twitter: @unesco brasil

Impresso no Brasil



# Gestão escolar pública:

desafios contemporâneos

FUNDAÇÃO VALE



A área de Educação da Fundação Vale busca contribuir para a melhoria da qualidade da educação, por meio de articulação, mobilização e formação de diversos atores, valorizando os potenciais educativos locais.

## Fundação Vale

### Conselho Curador

Presidente

Vania Somavilla

Conselheiros

Zenaldo Oliveira

Luiz Eduardo Lopes

Marconi Vianna

Antonio Padovezi

Ricardo Gruba

Ricardo Mendes

Luiz Fernando Landeiro

Luiz Mello

### Conselho Fiscal

Presidente

Murilo Muller

Conselheiros

Lino Barbosa

Benjamin Moro

Felipe Peres

Rodrigo Lauria

Vera Schneider

Diretora-presidente

Isis Pagy

Diretor-executivo

Luiz Gustavo Gouvêa

Relações Intersetoriais

Andreia Rabetim

Educação

Maria Alice Santos

Andreia Prestes

Anna Cláudia D'Andrea

Carla Vimercate

## Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Reitor

Roberto Leher

Vice-reitora

Denise Fernandes Lopes Nascimento

Decana do Centro de Filosofia e Ciências Humanas (CFCH)

Líliá Guimarães Pougý

Vice-decana do CFCH

Mônica Lima

Diretora da Faculdade de Educação

Ana Maria Ferreira da Costa Monteiro

Vice-diretora da Faculdade de Educação

Daniela Patti do Amaral

Outubro de 2015

Apresentação	7
Introdução	9
<b>Capítulo 1</b>	<b>15</b>
<b>As políticas federais de educação e a gestão dos sistemas municipais de ensino</b>	
Armando C. Arosa	
<b>Capítulo 2</b>	<b>27</b>
<b>A formação dos gestores escolares na perspectiva da gestão democrática: políticas e práticas</b>	
Daniela Patti do Amaral	
<b>Capítulo 3</b>	<b>41</b>
<b>Projeto político-pedagógico e cotidiano escolar: retrospectivas, deslocamentos e possibilidades</b>	
Silvina Julia Fernández	
<b>Capítulo 4</b>	<b>59</b>
<b>Relações étnico-raciais, gestão escolar e educação: dos desafios para a consolidação de uma perspectiva democrática nas escolas</b>	
Amílcar Araujo Pereira e Elizabete Santos Mofacto	
Sobre os autores	75

## Apresentação

A Fundação Vale tem a *educação* como um dos principais pilares da sua atuação social, com base na premissa de que o ensino gratuito e de qualidade é um direito de todos os cidadãos.

No Brasil, no que diz respeito à gestão democrática de escolas públicas, a realidade ainda é bastante desafiadora: o cargo de diretor nem sempre é exercido por profissionais com formação técnica ou que tenham sido avaliados pelos poderes públicos, de modo a certificar as competências para o exercício da gestão democrática. Em 2014, ocorreu um avanço importante: o Plano Nacional de Educação (PNE) aprovado tem como uma de suas propostas superar práticas pouco democráticas na seleção de diretores escolares.

Nesse contexto, contribuir para a efetivação dessa meta, por meio da formação dos gestores escolares, da aproximação desses profissionais com as discussões que ocorrem na academia – aliando teoria e prática –, bem como do estímulo à reflexão das redes públicas sobre as mudanças necessárias para a construção de uma escola mais democrática, são importantes estratégias para uma sociedade mais justa.

Com essa intenção, a Fundação Vale firmou parceria com a Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) para o desenvolvimento de um curso de gestão escolar voltado aos diretores da rede pública do município de Mangaratiba (RJ). O curso teve 96 horas de duração, e os profissionais que tiveram mais do que 75% de presença receberam um certificado de curso de extensão da UFRJ. A presente publicação é fruto dessa parceria e surgiu da necessidade de se compartilhar os temas debatidos no curso com outros gestores escolares, de modo a ampliar a discussão sobre a importância da gestão democrática das escolas.

Esperamos que a leitura contribua para que os gestores aprimorem suas práticas, desenvolvendo estratégias que conduzam à construção de uma escola pública mais acolhedora, democrática e participativa.

Fundação Vale

## Introdução

Esta coletânea de artigos faz parte de um esforço coletivo de professores da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e da Fundação Vale no debate sobre os desafios contemporâneos para a consolidação da gestão escolar democrática. A aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE, a Lei nº 13.005/2014)<sup>1</sup> se configurou na proposta do Ministério da Educação (MEC) de solucionar práticas clientelistas – além de pouco democráticas e participativas – de seleção de diretores de escolas públicas em todo o país. A Meta 19 do PNE prevê a garantia, mediante lei específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, da nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à participação da comunidade escolar.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o ensino público deve ser ministrado com base na gestão democrática, um princípio que foi ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB, a Lei nº 9.394/1996)<sup>2</sup>. Ao instituir a gestão democrática do ensino público, esse documento legal inseriu a sociedade civil no cenário, dessa vez, não mais como coadjuvante do processo de formação histórico-política do país, mas sim como protagonista, o que importa, necessariamente, a participação de todos os envolvidos na escola pública. Essa é uma questão que merece reflexão e novas pesquisas: até que ponto as famílias e os responsáveis pelos estudantes estão dispostos a participar do dia a dia da escola? Como criar estratégias para aproximar as famílias, os responsáveis e a comunidade do cotidiano e da gestão escolar?

A escolha de diretores para as escolas públicas sempre foi um assunto muito polêmico e discutido, tanto nas redes de educação quanto entre especialistas e pesquisadores. O assunto também se encontra em grande evidência devido ao fato de ser, entre as outras práticas de administração escolar, aquela que envolve um maior interesse dos governantes, pois é uma importante ferramenta de cooptação pelo poder. Conforme destacado por Souza, “a gestão escolar, pelas determinações legais, deve ser pautada pelo princípio e pelo método democráticos. Todavia, há pouca clareza sobre o que significa a tradução de um em outro, na ação concreta nas escolas públicas país afora” (SOUZA, 2009, p. 124).<sup>3</sup> A compreensão expressa pelo autor sobre a gestão democrática se pauta no seu entendimento como um processo político, no qual as pessoas que atuam na escola identificam problemas, discutem, deliberam, planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola, na busca da solução daqueles problemas.

Entendemos que os diretores escolares devem ter uma visão orgânica da escola, bem como trabalhar de forma a integrar os diversos aspectos da gestão, como o financeiro, o pedagógico, o comunitário e o administrativo. Tais demandas mostram que as formas de escolha dos dirigentes escolares e de provimento do cargo devem estar articuladas às atribuições e aos papéis que esses atores sociais desempenham na função e na disposição política que precisam desenvolver ao longo de suas atividades. Além disso, a forma como os diretores chegam à função de direção das escolas indica diferentes compreensões do trabalho do gestor escolar.

Observa-se a intenção da União, como responsável pela elaboração do PNE, de tentar construir um consenso, pela via legal, de processos de seleção de gestores escolares que levem em conta o mérito, o desempenho e a participação da comunidade escolar. Além disso, vemos a tentativa de centralizar, por meio de uma proposta de prova nacional, o processo que irá subsidiar os significados que, efetivamente, a União está construindo sobre a gestão democrática. No Brasil, dados de outubro de 2015 disponíveis no portal De Olho nos Planos indicam que 67% dos municípios têm planos de educação já aprovados. Com relação aos planos estaduais de educação, a situação ainda é preocupante, uma vez que somente 38% dos estados têm planos de educação aprovados, mesmo tendo expirado, em junho de 2015, o prazo indicado no Plano Nacional de Educação para que todos os entes federados tivessem seus planos de educação sancionados pelo Executivo.

O portal De Olho nos Planos é uma iniciativa composta por diferentes setores da sociedade, que busca ampliar e pluralizar o debate público sobre a importância da participação de todos na construção de planos de educação. Compõem

<sup>1</sup> BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Ed. extra. Brasília, 26 jun. 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>.

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.

<sup>3</sup> SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educ. Rev.* Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 123-140, dez. 2009.



essa iniciativa: a Ação Educativa, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, a União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), a Associação Nacional de Política e Administração Educacional (Anpae) e o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE).

Reconhecemos a importância da gestão escolar nos processos de luta por democracia – especificamente, mas não somente – nas escolas. Os gestores e as gestoras são articuladores para *dentro* e para *fora* das escolas, e lideram tanto as articulações com as políticas educacionais macro quanto com as políticas e os projetos específicos da escola, em diálogo com a comunidade escolar e de forma a contribuir para a consolidação de uma gestão democrática. Com isso, essas políticas estabelecidas nas escolas não podem ser desarticuladas das demandas e lutas sociais, nas quais todos estão envolvidos como cidadãos, seja participando ativamente delas, seja ao menos sofrendo impactos de diferentes formas por essas lutas e por seus resultados.

Neste livro, buscamos apresentar propostas que dialoguem com a teoria e as práticas que visam a consolidar a gestão democrática e participativa nas escolas públicas, com base na experiência do Curso de Extensão em Gestão Escolar oferecido pela Fundação Vale e coordenado pela Faculdade de Educação da UFRJ para os gestores escolares da Rede Municipal de Mangaratiba, realizado em 2014.

O curso de extensão proposto pretendeu democratizar ainda mais o acesso a novos espaços e ações formativas, com vistas ao fortalecimento da escola pública como direito social básico. Como ponto de partida, tomamos o fato de que a gestão democrática das unidades escolares constitui uma das dimensões que tem potencial de contribuir significativamente para reforçar a educação como um direito universal. Esse é o princípio norteador das atividades formativas que se pretendeu desenvolver.

O Curso de Extensão em Gestão Escolar, na perspectiva da gestão democrática da educação, orientou-se pela afirmação do direito à educação escolar básica com qualidade social. Assim, os componentes curriculares e a abordagem teórico-metodológica consideraram os fatores externos e internos associados à gestão das escolas.

Destacamos como objetivos gerais do curso:

- Formar os gestores educacionais (diretores) das escolas públicas da Rede Municipal de Mangaratiba.
- Contribuir para a qualificação dos gestores escolares na perspectiva da gestão democrática e da efetivação do direito à educação escolar básica com qualidade social.
- Incentivar os gestores a refletir sobre a gestão democrática e a desenvolver práticas colegiadas de gestão no ambiente escolar que favoreçam a formação cidadã dos alunos.
- Propiciar oportunidades aos gestores para o exercício de práticas inovadoras nos processos de planejamento e de avaliação da gestão escolar.
- Possibilitar aos gestores oportunidades para a ampliação de capacidades para analisar e resolver problemas, bem como elaborar e desenvolver projetos e atividades na área de gestão.
- Estimular o desenvolvimento de práticas de gestão democrática e de organização do trabalho pedagógico que contribuam para uma aprendizagem efetiva dos alunos, de modo a incidir, progressivamente, na melhora do desempenho escolar.

O município de Mangaratiba é o portão de entrada da região da Costa Verde, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Tem como principais atividades o turismo, a indústria, o comércio, a agricultura, a construção civil, a pesca, a agropecuária e a exportação de minérios.

O município tem uma população estimada pelo IBGE (2014) em 40 mil habitantes e é dividido em seis distritos: Mangaratiba, Conceição de Jacaré, Itacuruçá, Muriqui, Serra do Piloto e Praia Grande. Conforme o IBGE, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do município é de 0,753.

Dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) sobre a Rede Municipal de Educação de Mangaratiba atestam que o último Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para os anos iniciais

do ensino fundamental foi de 5,4 (INEP, 2014).<sup>4</sup> Esse índice está acima da meta estipulada pelo MEC para a cidade, que era de 5,2, e se encontra em consonância com o IDEB nacional para os anos iniciais do ensino fundamental calculado em 2014, que também foi de 5,2. O IDEB observado para os anos finais do ensino fundamental foi de 4,6 e tinha como meta atingir 4,5. O IDEB nacional para os anos finais do ensino fundamental, em 2013, foi de 4,2. Conforme informações do Censo Escolar 2013<sup>5</sup>, o município conta com 38 escolas municipais. Sobre as matrículas municipais, constatamos, segundo o Censo Escolar 2014<sup>6</sup>:

Matrículas em creches	840 estudantes
Matrículas em pré-escolas	865 estudantes
Matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental	2.760 estudantes
Matrículas nos anos finais do ensino fundamental	2.396 estudantes
Matrículas no ensino médio	0
Matrículas na educação de jovens e adultos (EJA)	926 estudantes
Matrículas na educação especial	40 estudantes

Fonte: Censo Escolar 2014.

A proposta de formação destinou-se aos diretores das unidades escolares da Rede de Educação Básica do município de Mangaratiba e ofereceu 45 vagas, com atividades que se iniciaram em agosto e finalizaram em dezembro de 2014. Teve como beneficiários diretos os diretores das escolas públicas da Rede Municipal de Mangaratiba, e como beneficiários indiretos, a população do município de Mangaratiba.

O curso foi estruturado em dois eixos norteadores: *organização do trabalho pedagógico e gestão democrática da educação escolar*. Esses eixos estão consubstanciados em 4 (quatro) disciplinas, com carga horária de 24 (vinte e quatro) horas cada, que foram integralizadas em 12 (doze) encontros, com 8 (oito) horas-aula cada. O presente curso ofereceu as seguintes disciplinas: *trabalho pedagógico e cotidiano escolar, gestão democrática da educação escolar e sistemas de ensino, sistemas de educação, e relações étnico-raciais e educação*. Entre os 42 alunos inscritos no curso, 38 foram certificados pela UFRJ, o que equivale a um percentual de 90% de êxito. Como será possível constatar neste livro, foram propostas questões fundamentais e atuais ao debate educacional e, em especial, à consolidação da gestão democrática nas escolas públicas. Nesse sentido, o livro está dividido em quatro capítulos.

O *primeiro capítulo* apresenta as perspectivas de consolidação das políticas educacionais empreendidas pelo governo federal, com foco no PNE, na condução de um modelo de gestão que regula, induz e orienta a gestão municipal. De modo integrado, será apresentada uma proposta de um conjunto de pressupostos, com base nos quais seja possível consolidar práticas gestoras do Sistema Municipal de Educação.

O *segundo capítulo* aborda a perspectiva da consolidação da gestão democrática nas redes públicas de educação, tendo em vista o atendimento à Meta 19 do PNE. Adicionalmente, o texto propõe estratégias de fortalecimento das instâncias

<sup>4</sup> INEP. *Censo escolar da educação básica, 2013: resumo técnico*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2014. Disponível em: <[http://download.inep.gov.br/educacao\\_basica/censo\\_escolar/resumos\\_tecnicos/resumo\\_tecnico\\_censo\\_educacao\\_basica\\_2013.pdf](http://download.inep.gov.br/educacao_basica/censo_escolar/resumos_tecnicos/resumo_tecnico_censo_educacao_basica_2013.pdf)>.

<sup>5</sup> Idem.

<sup>6</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Portaria nº 8, de 8 de janeiro de 2015. Ficam divulgados os resultados finais do Censo escolar 2014. *Diário Oficial da União*, n. 6, seção 1, p. 105, 9 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/82902975/dou-secao-1-09-01-2015-pg-1>>.

colegiadas nas escolas públicas, além de apresentar modelos para o provimento do cargo de diretor escolar que contemplem a participação da comunidade da escola.

O *terceiro capítulo* enfoca as ações vinculadas ao planejamento escolar e sua relação com os indicadores educacionais produzidos pelas avaliações de larga escala, por meio do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e do Censo Escolar. Com base nos dados levantados em uma pesquisa de campo realizada em escolas pertencentes a duas redes municipais de educação, problematizamos os usos e os “desusos” desses indicadores no planejamento escolar, assim como as concepções e os modelos de planejamento escolar nelas identificados. A seguir, propomos alguns processos e procedimentos próprios do planejamento educacional que podem contribuir para a elaboração dos projetos político-pedagógicos e sua articulação com outros projetos e planos específicos do âmbito escolar, considerando os problemas apontados pelos indicadores educacionais disponíveis atualmente no país.

Por fim, o *quarto capítulo*, com base na problematização das relações étnico-raciais na história da República no Brasil e no próprio processo de construção da educação brasileira contemporânea, tem o objetivo de contribuir para que a gestão escolar coloque em prática ações no sentido de promover a consolidação de uma perspectiva democrática nas escolas, também no que diz respeito à questão étnico-racial, tanto nos currículos quanto nas relações humanas estabelecidas no ambiente escolar.

Espera-se que este livro proporcione amplas discussões sobre a consolidação da gestão democrática e participativa nas escolas públicas do país, frente aos desafios cotidianos de se garantir uma escola pública, gratuita, laica e de qualidade para todos.

Daniela Patti do Amaral

## Capítulo 1

### As políticas federais de educação e a gestão dos sistemas municipais de ensino

Armando C. Arosa

O objetivo deste capítulo é apresentar uma reflexão sobre as políticas educacionais empreendidas pelo governo federal brasileiro, com o olhar direcionado para a consecução do Plano Nacional de Educação (PNE), especialmente no que diz respeito à condução de um modelo de gestão que regula, induz e orienta a gestão municipal, que se apresenta sob a forma da *ideologia da gestão democrática*. Paralelamente, será apresentado um conjunto de pressupostos com base nos quais seja possível construir um olhar crítico sobre esse mesmo modelo de gestão, bem como contribuir para a consolidação de práticas gestoras nos sistemas municipais de educação.

Em atendimento ao objetivo proposto, realizaremos uma incursão – ainda que sem o aprofundamento desejado, em função dos limites deste texto – sobre alguns conceitos e pressupostos que irão fundamentar os encaminhamentos aqui adotados.

Antes de se discorrer acerca do modelo de gestão que vem sendo construído no curso da implementação das políticas federais de educação, é conveniente explicitarmos o que se entende aqui sobre os conceitos de *Estado, políticas públicas, democracia e gestão*.

O debate sobre o Estado, sua natureza, função, constituição e modo de operação não é recente e ainda não se esgotou.

Há estudos que tentam apresentar aspectos diversos do tema, tão polêmico quanto revelador de um conjunto de concepções de mundo que baliza uma posição hegemônica de organização social, política e econômica, bem como outras que lhe são alternativas.

Não realizaremos a restituição das concepções que circulam na produção acadêmica sobre o tema, mas partiremos da ideia de que pensar sobre seus principais aspectos significa compreender que a forma *Estado* se insere na arena em que são travadas as relações sociais, políticas e econômicas. Portanto, como na concepção marxiana, “emerge das relações de produção, não do desenvolvimento geral da mente humana ou do conjunto das vontades humanas” (CARNOY, 2011, p. 68). Passamos igualmente a entender que “o fenômeno político, no capitalismo, não se limita ao Estado, mas nele se condensa. O Estado é o núcleo material da forma política do capitalismo” (MASCARO, 2013, p. 38). Isso significa dizer que é principalmente por intermédio do Estado – mas não de modo exclusivo – que se constituem ações e se perpetuam omissões que objetivam responder ao corpo vitorioso de demandas sociais, que se expressam por meio de um conjunto de práticas jurídico-institucionais.

Conceber o Estado sob o ponto de vista político requer compreender, portanto, a relação dinâmica e indissociável das dimensões *econômicas* e *ideológicas* que também o constituem. O Estado, como uma instância organizada da sociedade, apoiada juridicamente, não está descolada do contexto dos antagonismos de classes que caracterizam as relações capitalistas.

O Estado é uma das arenas em que entram em conflito interesses e concepções diversas que expressam posições assumidas diante de situações concretas, diante do real, em que estão em jogo a vitória ou a derrota de um determinado projeto societal. Nesse sentido, o Estado burguês – na compreensão marxiana – moderno torna legítimos, por meio de seu aparato coercitivo (legislativo, policial e econômico), os desejos e as necessidades das camadas sociais detentoras da propriedade do capital.

Essa dinâmica, entretanto, não significa que existe uma linha de transmissão direta entre a vontade da burguesia e sua imposição por meio de ações estatais. Em uma compreensão mais afeita à ideia de que o Estado também é atravessado por outras forças sociais que tentam ocupá-lo, com a finalidade de se opor às forças burguesas e de fazer valer seus anseios

e necessidades, concebe-se aqui o Estado como uma instância em que se mobilizam instrumentos políticos e econômicos – internamente ou não a ele –, para construir mecanismos de domínio sobre os diversos espaços de materialização de poder que os constituem. Essa compreensão significa que aqui tomamos como central a ideia que se aproxima de uma *concepção ampliada* em que o Estado (*stricto sensu*) é permeado por forças diversas da sociedade civil. É uma concepção ampliada, que aparece na obra de Gramsci, na qual se entende o “Estado como síntese da sociedade política e sociedade civil, de Estado-coerção e de aparelhos privados de hegemonia” (COUTINHO, 2007, p. 135), entendendo-se a *sociedade política* (Estado-coerção) como “formada pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio da repressão e da violência” (COUTINHO, 2007, p. 127) – ou seja, identificada com a burocracia executiva; e a *sociedade civil* – ou seja, os aparelhos privados de hegemonia – como o “conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos, os sindicatos [...]” (COUTINHO, 2007, p. 127).

Desse modo, como registra Mascaró:

A burocracia estatal não se levanta acima das classes, grupos e indivíduos de tal modo que seja um sujeito onisciente, tampouco é totalmente poderoso e independente em relações a estes. É por isso que seu papel agente e reagente no quadro da dinâmica da reprodução das relações sociais capitalistas não pode ser pensado como necessariamente salvador das condições gerais de sociabilidade (MASCARÓ, 2013, p. 82).

Todavia, é necessário que se reconheça que há, no mundo contemporâneo, em especial no Brasil, objeto deste debate, uma franca vitória das forças que representam os interesses econômicos, políticos e ideológicos da burguesia, em suas diversas frações e formas de expressão, que ocupam de modo hegemônico os muitos e fundamentais espaços de poder do aparelho estatal.

Desse pressuposto, parte a concepção que se adota aqui sobre o conceito de *políticas públicas*. Existem inúmeras possibilidades de concebermos o significado e a função das políticas públicas: desde considerá-las como um conjunto de ações de governo com base nas quais se almeja alcançar um determinado resultado (LYNN, 1980); ou como um somatório de ações – produzidas diretamente ou por delegação – que se pretende produzir para exercer influência na vida dos cidadãos (PETERS, 1986); até como a concepção de que a política representa uma tentativa de solucionar um problema da sociedade, partindo-se do processo de tomada de decisões do qual participam certo número de atores sociais (MULLER, 2003).

Inúmeras outras possibilidades de entendimento sobre políticas públicas se encontram na literatura e, em muitas delas, o Estado é tomado como o *locus* privilegiado no qual as análises irão localizar as iniciativas principais com base nas quais as políticas se desenvolvem e se expressam. É certo que o Estado tem sido o principal protagonista das ações oficiais que produzem políticas públicas; porém, acrescenta-se a essa visão o que pensam Shiroma, Moraes e Evangelista (2002), quando consideram que as políticas públicas, em especial as políticas sociais, são permeadas por lutas, pressões e conflitos. Assim, essas políticas não são estáticas nem resultam de iniciativas abstratas, mas se inscrevem por meio de ações estrategicamente empregadas no contexto dos conflitos sociais e expressam a capacidade administrativa e gerencial de implementação de decisões de governo.

Não é sem propósito que instituições como o Compromisso Todos pela Educação (TPE), o Centro de Estudos e Pesquisas em Educação, Cultura e Ação Comunitária (Cenpec) e a Fundação Lemann, entre outras organizações da sociedade civil, exercem pressão política e econômica com o objetivo de influenciar na elaboração e na implementação das políticas educacionais, respondendo assim às orientações e somando-se a instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial, que representam os interesses das grandes corporações internacionais.

Nesse sentido, e considerando os antagonismos sociais que se manifestam também nas diversas camadas de poder em que são constituídos os aparelhos de Estado, pode-se considerar, como afirma Lucia Neves, que:

[...] as políticas públicas, no capitalismo monopolista, respondem simultaneamente às necessidades de valorização do capital e de mediação política dos interesses antagônicos que perpassam a sociedade urbano-industrial – tanto nas burocracias estatais como na sociedade civil – expressos pelos diversos sujeitos políticos coletivos inscritos nos marcos ampliados da democracia representativa clássica, bem como nos novos espaços coletivos consolidados da democracia direta de massas (NEVES, 2005, p. 14).

Desse modo, considerando essas duas perspectivas que situam as políticas públicas no interior do Estado *stricto sensu*, bem como a que ressalta a relação dialética deste com a sociedade civil, o conflito, o antagonismo e os interesses de classes manifestos de diversas formas são tomados aqui como elementos imprescindíveis para compreender o modelo de gestão que vem sendo encaminhado pelo governo federal brasileiro, que traz como marca ideológica de um Estado liberal a denominação de *gestão democrática*.

Nesse momento, cabem ainda algumas observações acerca do debate sobre *democracia*. Desde a antiga tradição ocidental, debate-se sobre qual modelo político possibilitaria a conciliação entre os diversos interesses sociais que já se reconheciam conflitantes. Assim como sobre os outros temas trazidos aqui, também a respeito da democracia existe vasta literatura, que não cabe aqui ser mencionada, mas sobre a qual se pode dizer que há – pelo menos no que tange ao modelo que se vem consagrando a partir das revoluções burguesas – elementos que aparecem como fundamentais para entendermos seu caráter formal.

Em muitos modelos que se apresentam, é possível encontrar elementos que são tomados como basilares na sua consolidação: *liberdade de organização, liberdade de expressão, eleições livres, direito de voto, representatividade social, participação, autonomia, cidadania* e tantos outros que se complexificam no conjunto das relações que se travam no mundo contemporâneo.

Para instrumentalizar o debate aqui proposto, tomamos dois desses elementos que aparentemente são fundamentais para compreendermos o que tem sido apresentado como basilar na construção da gestão democrática da educação no Brasil: *a representação e a participação*.

Para Bobbio, o desenvolvimento da democracia nos regimes representativos pode figurar-se em duas direções: na ampliação do direito de voto e na multiplicação dos órgãos representativos. Para esse autor, o direito de voto “que inicialmente era restrito a uma exígua parte dos cidadãos com base em critérios fundados sobre o censo, a cultura e o sexo” (BOBBIO, 2008, p. 324) foi sendo ampliado até o que atualmente se configura como *sufrágio universal*. No que diz respeito aos órgãos representativos, o autor registra que, em um primeiro momento, eram restritos “a uma ou duas assembleias legislativas, e depois se estenderam aos poucos à outra assembleia, aos órgãos do poder local, ou na passagem da monarquia para a república, ao chefe de Estado” (BOBBIO, 2008).

O que Bobbio escreve em seguida, e que interessa a este estudo para se entender o processo de construção de uma política de gestão educacional no Brasil, é o registro de que, nesse percurso de sedimentação do que se denominou *democracia liberal*, o que se fez foi ampliar quantitativamente os canais de representação, sem produzir de modo significativo alterações na ordem qualitativa desse processo representativo. Nesse sentido, Bobbio diz:

Em uma e em outra direção o processo de democratização, que consiste no cumprimento cada vez mais pleno do princípio-limite da soberania popular, se insere na estrutura do Estado liberal entendido como Estado, *in primis*, de garantias. Por outras palavras, ao longo do curso de um desenvolvimento que chega até os nossos dias, o processo de democratização, tal como se desenvolveu nos Estados, que hoje são chamados de democracia liberal, consiste numa transformação mais quantitativa do que qualitativa no regime representativo (BOBBIO, 2008, p. 324).

Vale mencionar que os espaços e os modelos de representação que se desenvolveram no Brasil vêm se ampliando, mas ainda apresentam traços que repercutem os modos pelos quais o país ingressa na ordem capitalista internacional e que, em termos políticos, manifesta-se também no modo como se deu a incorporação do paradigma liberal de organização do Estado.

A introdução do *liberalismo político* no Brasil conviveu com uma realidade escravista que sustentava uma economia agroexportadora baseada no latifúndio, ao mesmo tempo em que o regime monárquico perdurou até o golpe de Estado que *instaurou* a República. Nessas condições, e mesmo transcorridos quase dois séculos do primeiro passo em direção à conformação do Estado nacional brasileiro, os processos de seletividade nos mecanismos de representação ainda são marcantes, se não de modo oficial imposto pelo ordenamento jurídico, certamente pelas condições econômicas e culturais, bem como pelas condições reais de organização e mobilização por parte significativa dos trabalhadores.

Contudo, ainda que se conviva com resíduos importantes dessa herança, fundada na ideologia do “mandonismo”, do “favorecimento” e da apropriação privada do que pertence à esfera do público, não se pode negar a consignação legal das garantias de direitos de representação e de participação política, que remetem a certos avanços em relação a momentos de recrudescimento do aspecto autoritário do Estado capitalista no Brasil, notadamente nos últimos tempos, pela ditadura civil-militar iniciada em 1964. Contudo, para compreendermos a democracia no Brasil, é preciso que consideremos que as garantias formais de liberdade, que a criação e a manutenção de espaços de representação e participação não incluem a efetividade nos processos de transformação das condições para exercê-las. Desse modo, mais do que instituir mecanismos jurídicos, regulatórios e declaratórios de igualdade perante a lei – um dos princípios da democracia liberal –, é preciso criar instrumentos econômicos, sociais e políticos que efetivem os direitos de participação nos processos deliberativos, ou seja, torna-se necessária a criação de espaços e mecanismos de tomada de decisões em todos os planos da sociedade.

No âmbito da administração pública, existe uma tipologia consagrada que a classifica em três modelos que se sucedem no tempo histórico: *patrimonialista*, *burocrático* e *gerencial* (BRESSER-PEREIRA, 1996, 2001).

No denominado *modelo de administração patrimonialista*, não há distinção entre a *res publica* e a *res principis*, e o Estado é concebido, organizado e tem tal funcionamento que é reconhecido como uma extensão do poder e como propriedade do soberano e de seus seguidores, reconhecidos como integrantes da *nobreza*.

Nessa forma de organização do Estado, os cargos de governo são considerados e exercidos como privilégios, o que, associado à corrupção e ao nepotismo, caracterizam uma forma de gerir os negócios de Estado em que a figura do governante se confunde com a própria noção de *poder*.

À medida que a democracia liberal vai se hegemonizando, vão se distinguindo conceitualmente as noções de *mercado* e de *sociedade civil*, que passam a ser, na acepção do liberalismo, distintas do Estado. É, pois, um movimento histórico que não dissocia os aspectos econômicos, políticos e sociais. Desse modo, como aponta Bresser-Pereira:

as reformas do serviço público, que mudaram a administração do Estado de uma administração pública patrimonial para uma administração pública burocrática no século XIX, constituíram acontecimentos políticos (e técnicos) importantes, que redundaram na substituição das monarquias absolutas pelo Estado liberal [e constitucional] (BRESSER-PEREIRA, 2001).

Surgiu, pois, na segunda metade do século XIX, como discurso de profissionalização das ações do Estado e de combate à corrupção e ao nepotismo, a chamada *administração pública burocrática*.

Com as noções de profissionalização e de carreira, e com os princípios da impessoalidade, do formalismo e da hierarquia funcional, esse tipo de administração passa a se constituir um discurso e uma prática gestora correspondente a certo constructo ideológico associado ao liberalismo. Nessa forma de se conceber a administração do Estado, os controles administrativos, a pretexto de combater a corrupção e o nepotismo, são sempre *a priori*, pois parte-se de uma confiança limitada nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles se dirigem, em busca do atendimento de demandas.

Tomado de outro ângulo, todavia, o *controle*, que se configura como garantia de manutenção do poder do Estado, transforma-se na razão principal da existência desses funcionários. O Estado se volta para si mesmo e perde a perspectiva de sua principal missão, na ideologia que sustenta essa mesma noção de ente estatal: servir à sociedade, naquilo em que

se considera ser as funções precípua de um Estado que, agora, é ocupado por parcelas sociais diferentes daquelas que ocupavam o Estado patrimonial.

Nesse caso, exacerba-se a busca pela efetividade no controle do que eram considerados *abusos*. Todavia, pode-se apontar a ineficiência, a autorreferência e a incapacidade de se voltar para o serviço aos cidadãos como uma grande questão não resolvida, embora esta não se revelasse determinante na época do surgimento da administração pública burocrática, uma vez que os serviços do Estado eram incipientes, conforme a doutrina liberal vigente que propunha uma configuração reduzida ao aparelho estatal. Naquele momento, o Estado se limitava à manutenção da ordem, à administração da justiça e à garantia dos contratos e da propriedade privada.

Na segunda metade do século XX, atrelada, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à mundialização das atividades econômicas – uma vez que esses elementos acabam por fragilizar o modelo de gestão anterior –, surgiu o que se denomina *administração pública gerencial (gerencialismo)*. Com isso, torna-se necessário garantir a eficiência da administração pública; surge a necessidade, para aqueles que a defendem, de se reduzir os custos e de melhorar a qualidade dos serviços, tendo a *cidadania* como beneficiária, que passa a incorporar um *sentido econômico* mais marcante.

A administração pública gerencial se apoia no modelo burocrático, do qual conserva alguns princípios fundamentais, mas nele introduz certas adaptações. A admissão de funcionários passa a ser realizada com base em critérios meritocráticos, e a existência de um sistema estruturado e universal de desempenho, bem como o treinamento sistemático de servidores configuram-se como aspectos importantes desse modelo. A diferença fundamental reside, então, na forma de controle, que deixa de se basear apenas nos *processos* gestores para ampliar o foco e conferir centralidade aos *resultados*.

Cabe aqui a ressalva de que resquícios do patrimonialismo fazem conviver, no Brasil, a cultura do apadrinhamento político, o “loteamento” de setores do governo e a contratação de servidores sem o atendimento rígido desses critérios, bem como passam a ser incorporados técnicas e pressupostos advindos do mundo empresarial.

Como estratégias utilizadas nesse modelo, têm-se a definição precisa de *objetivos* e *metas* a serem atingidos, assim como um discurso que prega a *autonomia na gestão* dos recursos humanos, materiais e financeiros que forem colocados à disposição. No plano da estrutura organizacional, a *descentralização* e a *redução dos níveis hierárquicos* passam a ser implementadas, sem, todavia, uma correspondência real entre o discurso e as práticas gestoras, no que tange à atribuição da tomada de decisões.

Nessa concepção, o cidadão é visto como *contribuinte* e como *cliente* dos serviços do Estado. Os resultados passam a ser avaliados pelo critério do atendimento das necessidades dos cidadãos-clientes, e não pelo controle dos processos administrativos, como ocorria na administração burocrática.

Pode-se aferir, igualmente, que tanto na concepção burocrática quanto no gerencialismo, a divisão do trabalho tem raízes no pensamento liberal clássico e na crença na racionalidade técnica e instrumental, que toma a *disciplinarização* do trabalho como forma determinante para o alcance da eficácia, tanto na produção dos bens quanto na prestação dos serviços públicos.

Além das três formas clássicas trazidas aqui de modo sintético, surgiu uma nova possibilidade de organização administrativa do Estado, tendo a *participação* como elemento fundamental e pretendendo constituir outro paradigma de gestão de governo. Assim, o que vemos no Brasil, principalmente nas duas últimas décadas, é a tentativa, em algumas experiências, de se consolidar um modelo de gestão pública, ainda em âmbito local, que tome como princípio e objetivo a *democratização dos processos gestores*. Essa vertente, denominada de *gestão societal* (PAULA, 2005), caracteriza-se pela ideia de que devem ser criadas organizações administrativas efetivas, permeáveis à participação popular, com autonomia para operar em favor do interesse público, contemplando a complexidade das relações políticas, ampliando os canais de participação, bem como redesenhando as relações institucionais, para que ocorra a conexão entre as três esferas administrativas do Estado.



Apesar de ter ocorrido de modo disperso e sem uma expressão que pudesse ser generalizada como forma de gestão do Estado, um aspecto que está associado a essa denominação formulada por Paula (2005) permanece e se encontra em processo de disputa, por impor um sentido e por determinar seus elementos fundamentais.

Como foi possível ver quando, de modo sumário, mencionamos o debate acerca da democracia, o que está vitorioso no modelo de gestão implementado pelo governo federal brasileiro é aquele que corresponde ao ideário de concepções neoliberais que se firmam a partir da década de 1990 e sobre o qual se encontra vasta literatura, que corresponde à *gestão gerencial*, tendo como base o discurso ideológico da *gestão democrática*.

No âmbito da legislação brasileira (Constituição Federal, art. 206; Lei nº 9.394, art. 3º), tem-se a determinação de que o ensino será ministrado com base nos princípios da gestão democrática, na forma a ser estabelecida por norma específica, princípio que é ratificado no PNE, quando prevê que:

Art. 9º Os estados, o Distrito Federal e os municípios deverão aprovar leis específicas para os seus sistemas de ensino, disciplinando a gestão democrática da educação pública nos respectivos âmbitos de atuação, no prazo de 2 (dois) anos contado da publicação desta Lei, adequando, quando for o caso, a legislação local já adotada com essa finalidade (BRASIL, 2014a).

Esse princípio, embora tomado como consenso, não aparece de forma clara, de modo a fortalecer os princípios de representação e participação que garantam espaços efetivos de tomada de decisões pelos usuários dos sistemas educacionais. É, como se vê no desenvolvimento do modelo liberal de democracia, um movimento que, se, por um lado, faz com que os espaços institucionais de participação se ampliem por meio da expansão do número de *conselhos de políticas, de direitos e de acompanhamento social*, por outro lado, persiste a prerrogativa do Estado, por meio do chefe do Poder Executivo, da nomeação dos conselheiros, além de se manter o *princípio da paridade*, que faz tender para o Estado a manutenção da maioria na sua composição, limitando o poder institucional de influência da sociedade. Esse aspecto se desdobra por meio de outros dispositivos presentes no PNE e se materializa nas ações empreendidas pelo governo federal, como na condução da política de gestão dos processos de alinhamento a ser seguido pelos sistemas estaduais, municipais e distrital de ensino.

O PNE, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014a), tem como objetivo, de acordo com a Constituição Federal:

Art. 214. [...] articular o Sistema Nacional de Educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I – erradicação do analfabetismo;
- II – universalização do atendimento escolar;
- III – melhoria da qualidade do ensino;
- IV – formação para o trabalho;
- V – promoção humanística, científica e tecnológica do país;
- VI – estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (BRASIL, 1988, art. 214).

De acordo com o entendimento do Ministério da Educação (MEC) (BRASIL, 2014a, 2014b) o Plano está organizado com base em metas estruturantes (Metas 1, 2, 3, 5, 6, 7, 9, 10 e 11); em metas afeitas à redução das desigualdades e à valorização da diversidade (Metas 4 e 8); em metas que dizem respeito à valorização dos profissionais da educação – consideradas estratégicas em relação aos cumprimentos do conjunto de metas dos grupos anteriores (Metas 15, 16, 17 e 18); em metas relativas ao ensino superior (Metas 12, 13 e 14); além da Meta 20, que se refere ao financiamento da educação, e da Meta 19, que trata de

Meta 19: assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto (BRASIL, 2014a).

Sem desconsiderar o conteúdo potencialmente democratizante que poderiam ter as demais metas, assim como algumas de suas estratégias, faremos algumas observações sobre o que estabelece a Meta 19, sobretudo sobre o que prevêem as estratégias a ser implementadas com vistas ao seu cumprimento.

O primeiro aspecto a ser observado não diz respeito especificamente às estratégias relativas à Meta 19, mas a uma série de questões que surgiram com o artigo 13 da Lei nº 13.005, que estabelece que:

Art. 13. O poder público deverá instituir, em lei específica, contados 2 (dois) anos da publicação desta Lei, o Sistema Nacional de Educação, responsável pela articulação entre os sistemas de ensino, em regime de colaboração, para efetivação das diretrizes, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014a).

As principais questões têm relação com a forma e o conteúdo desse Sistema Nacional de Educação (SNE). De que modo se constituirá esse Sistema? Que instrumentos jurídicos e administrativos serão criados para a existência de um Sistema Nacional, que articula os sistemas federal, estaduais, municipais e distrital? Como se darão as relações federativas nessa perspectiva? Como se darão as *relações recíprocas e isonômicas* que, por princípio federativo, serão estabelecidas entre os entes federados? Que parâmetros de participação e representação serão estabelecidos para que os municípios dialoguem com os outros entes federados? Essas e tantas outras questões somente poderão ser respondidas quando se instituir o referido Sistema.

Entretanto, sobre o PNE, de pronto, é possível perceber a prioridade – estabelecida como critério para o repasse de transferências voluntárias da União aos entes federados – conferida àqueles que aprovem legislação que trate da gestão democrática, vinculando os “critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar” (Estratégia 19.1) (BRASIL, 2014a). Nesse ponto, o que fundamenta a visão de gestão democrática da escola pública são os elementos que estão de modo inequívoco atrelados à concepção gerencial da gestão, ou seja, o *mérito* e o *desempenho*, fazendo subsumir o aspecto político que poderia ser fortalecido se a participação da comunidade na gestão dos sistemas escolares fosse o caráter principal com base no qual se apoiasse o critério, que não poderia ser senão universal, contrariamente ao modo seletivo como é o caso.

A esse aspecto, soma-se o *caráter vinculante* desses aspectos, que não pode ser desfeito, condição precípua para fazer jus a essas transferências realizadas por meio de contratos, acordos e convênios, instrumentos principais por meio dos quais se tem colocado em prática o que se denomina *regime de colaboração*. Esse artifício tem sido utilizado, mesmo antes de ser consagrado no PNE de 2014, como uma prática de indução à adesão ao Compromisso Todos pela Educação e ao Plano de Ações Articuladas, funcionando como uma barganha jurídico-administrativa que submete politicamente os municípios ao poder financeiro da União.

Nesse caso, os municípios que pretendem dar centralidade ao processo de gestão democrática e à participação da sociedade, criando conselhos populares com funções fiscalizadoras e decisórias, criando mecanismos de escolhas dos gestores escolares por meio de consulta direta à comunidade escolar, ou, ainda, criando um conjunto de mecanismos de acompanhamento e avaliação social do sistema escolar, por exemplo, teriam de ajustar sua legislação aos referidos critérios. Devemos lembrar que a aferição de tal mérito e de tal desempenho está no contexto de outra estratégia que prevê que se deve:

19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como *aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos*, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014a; grifo nosso).

Nesse caso, além de se inibir as iniciativas locais e regionais de produzir mecanismos de participação, os entes da Federação submetem-se aos procedimentos estabelecidos pela União, a quem, por força legal (Lei nº 9.394/1996) cabe realizar a avaliação dos sistemas educacionais, impondo os critérios e os processos de avaliação de gestores (BRASIL, 1996).

Ao argumento de que esses princípios e os procedimentos a eles associados estão submetidos ao regime de colaboração, e que, por isso, há a participação dos entes federados, cabe a ressalva de que, apesar de existir formalmente a “união indissolúvel dos estados e municípios e do Distrito Federal” formadora da República Federativa do Brasil, como preconiza a Constituição Federal (BRASIL, 1988), que garantiria a isonomia entre os entes federados, a mesma Carta Constitucional confere diferentes atribuições e competências a cada um desses entes. Isso produz de fato, pelas condições históricas, econômicas e sociais, uma hierarquia que coloca os municípios, apesar de terem alcançado a condição de participantes dessa presumível isonomia, em condição de assimetria em relação ao poder exercido pela União, sobretudo pela prerrogativa que esta tem de legislar com exclusividade sobre determinadas matérias e pelo poder de concentrar a maior parcela dos tributos, utilizando-se de sua função supletiva para o exercício de poder discriminatório em relação aos outros entes.

De outro lado, se for examinada de modo superficial, a Meta 19 apresenta instrumentos que aparentemente estimulam a criação, a manutenção e a ampliação dos espaços de participação, como, por exemplo, por meio de estratégias que preveem a implementação de *fóruns* e *conferências*. Todavia, quando se examinam as Estratégias 19.2 e 19.5, é possível identificar que há uma orientação voltada para a limitação da atuação dos conselhos “como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional” (Estratégia 19.5) (BRASIL, 2014a), sem a perspectiva de se dotar esses espaços de poder decisório, o que deixa implícita a função – que vem se verificando historicamente – de respaldar as ações do Executivo.

Outro elemento diz respeito à formação de conselheiros e conselheiras, que estará sujeita a programas específicos, adotando, como já ocorreu em outros momentos recentes das políticas educacionais brasileiras, um caráter instrumental, que relega a um plano secundário a formação política, promovida pelos próprios interessados na melhora da educação como um todo; ou seja, o conjunto da sociedade se organizaria em diversos espaços de participação, que não apenas os conselhos estabelecidos pela legislação, ou pelas instituições representativas dos interesses do capital.

Esse caráter instrumental que caracteriza o ideal de formação do PNE, no que se refere à gestão, é de forma mais evidente expresso na Estratégia 19.8, já mencionada, o que deixa clara, mais uma vez, a concepção de que a noção de *gestão democrática* está submetida a um conjunto de padrões no qual se torna evidente o caráter técnico, a necessidade de demonstração de desempenho. Portanto, referendamos a concepção de um Estado meritocrático e o aspecto centralista mitigado pela ideia de *adesão*, que “regeria” e “garantiria” a autonomia dos entes federados, também associados à ideologia da descentralização administrativa. Tal autonomia se estenderia aos estabelecimentos de ensino no âmbito da gestão pedagógica, administrativa e financeira, conforme estabelece a Estratégia 19.7, sem, contudo, serem mencionados os instrumentos para sua materialização.

Mesmo nas estratégias que, dizendo respeito ao financiamento, determinam a criação de espaços que garantam a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos aplicados na educação (Estratégias 20.2 e 20.4) (BRASIL, 2014a), existe um evidente predomínio dessas funções a serem exercidas por órgãos oficiais do aparelho de Estado, como as Câmaras Legislativas e os Tribunais de Conta.

O PNE passa atualmente por um processo de difusão de seus preceitos e das determinações a serem cumpridas para que suas metas sejam alcançadas. Esse processo, articulado pelo MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE), com apoio da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), desenvolve-se no sentido de promover o alinhamento e a adequação dos Planos Municipais e Estaduais de Educação ao que determina o PNE.

Nesse processo, é possível perceber a *verticalização*, a *hierarquização* e o *controle* – muitas vezes difundidos por meio da ideologia do acompanhamento, da cooperação e da colaboração – exercidos pelo governo federal brasileiro, com a justificativa de que:

o alinhamento dos planos de educação em um mesmo território (estado, microrregião e município) é imprescindível para que se atinjam metas nacionais de melhoria da qualidade da educação brasileira (BRASIL, 2014c, p. 10).

Essa ideia se verifica igualmente quando o documento do MEC argumenta que:

Para avançar neste campo, durante o processo de elaboração ou adequação e efetivação dos planos de educação, é importante observar que:

[...] os planos de educação nacional, estaduais, distrital e municipais devem se articular de modo orgânico e operacional aos respectivos Planos Plurianuais (PPA), às Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ao Plano de Ações Articuladas (PAR). É importante lembrar que o PAR é um instrumento que pode auxiliar os entes federativos a atingir as metas pactuadas nos seus respectivos planos de educação; [...] (BRASIL, 2014c, p. 10).

Destacamos que o PPA e a LDO são documentos que registram os planejamentos desses entes federados, os quais são elaborados com base no debate e nas decisões emanadas das Câmaras Municipais e das Assembleias Legislativas dos Estados que, agora, passam a ter como equiparado em importância um instrumento estabelecido pelo Ministério, o PAR, que não passa pelo mesmo nível de elaboração que os outros. É uma evidente desconsideração ao caráter autônomo e isonômico que rege a independência dos entes federados, uma vez que não apenas o PNE, mas também o PAR passa a reger as políticas locais.

Outro elemento diz respeito ao *monitoramento remoto e permanente* dos sistemas de ensino, por meio das Secretarias de Educação e das próprias escolas, com instrumentos de planejamento e controle, como o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) Interativo que, atualmente, é o principal instrumento de controle burocrático sobre as escolas públicas. O PDDE Interativo é a ferramenta por meio da qual são monitoradas a execução financeira e a gestão de todos os projetos e programas desenvolvidos pelas unidades escolares.

A respeito do *controle sobre os resultados* nem é preciso se estender, bastando mencionar o conjunto de exames nacionais de avaliação em larga escala que são realizados e que, em última instância, produzem a indução de uma política de gestão de currículo, antes mesmo de se ter discutido e reformulado a concepção curricular que vigora por determinação das Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs). Devemos lembrar, também, que as metas a serem alcançadas pelos sistemas educacionais, sintetizadas no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), refletem a adoção de uma política de avaliação que acompanha as orientações do Programa Internacional de Avaliação de Estudantes (PISA), recomendado pela OCDE.

Por fim, em uma síntese do que se pretendeu neste esforço de reflexão, é preciso dizer que as políticas educacionais no Brasil têm sido geridas com base no discurso da gestão democrática, declarado em documentos legais e orientadores das políticas, como princípio e, de certo modo, como prática gestora. O modelo de *democracia* colocado em prática se inscreve no contexto de um conjunto de relações fundadas no modelo capitalista de organização social, política e econômica. Desse modo, os espaços de representação se ampliaram, mas ainda não expressam a presença da maioria dos trabalhadores, e o modelo de gestão democrática declarado carrega, de fato, traços do *gerencialismo* que caracteriza a gestão capitalista.

Todavia, como já mencionamos, o Estado não é neutro nem está acima dos antagonismos de classe, ou de interesses que estão em conflito, nos diversos espaços da sociedade. Nesse sentido, tomar o aparato burocrático como permeável a esses conflitos significa considerar que é possível, por meio da mobilização e da organização de ações políticas efetivas, ocupar os espaços em que são determinadas as políticas educacionais.

Para que isso possa ser efetivado, torna-se igualmente necessário que sejam reconhecidos os diversos agentes sociais que se mobilizam nessa direção e que sejam identificados seus projetos e suas estratégias para se aliar a eles, ou para lhes fazer oposição, oferecendo alternativas para a construção de um projeto de sociabilidade que conduza à construção de uma sociedade igualitária.

Desse modo, a efetiva *representação popular*, com a participação exercida com reais poderes decisórios, nos espaços de representação já existentes; com a criação de novos espaços de representação e participação; com a criação de novos movimentos, nos quais a cultura da construção coletiva de políticas seja fomentada e mantida; com a requalificação da participação social nos processos gestores, conjugados com tantos outros aspectos que constituem o conjunto das medidas democratizantes, poder-se-ia construir um processo político que fosse o reflexo de uma sociedade justa.

## Bibliografia

- BOBBIO, Norberto, MATEUCCI, Nicola; GIANFRANCO, Pasquino. *Dicionário de política*. 13.ed. Brasília. UnB, 2008.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2015.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)>.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Ed. extra. Brasília, 26 jun. 2014a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm)>.
- BRASIL. Ministério da Educação. *PDDE: interativo*. Brasília, 2014d. Disponível em: <<http://pdeescola.mec.gov.br/index.php/pde-interativo>> e <<http://pdeinterativo.mec.gov.br/>>. Acesso em: 10 mar. 2015.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014b.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década: alinhando os planos de educação*. Brasília, 2014c.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública à gerencial. *Revista do Serviço Público*, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996. [Trabalho apresentado ao seminário sobre Reforma do Estado na América Latina organizado pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e patrocinado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento. Brasília, mai.1996]. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma nova gestão para um novo Estado: liberal, social e republicano. *Revista do Serviço Público*, v. 52, n. 1, p. 5- 24, jan. 2001. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file.asp?id=1220](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1220)>.
- CARNOY, Martin. *Estado e teoria política*. 16.ed. Campinas: Papirus, 2011.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político*. 3.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- LYNN, L. E. *Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica, CA: Goodyear, 1980.
- MASCARO, Alisson Leandro. *Estado e forma política*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MULLER, Pierre. *Politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France (PUF), 2003.
- NEVES, Lucia Maria Wanderley. *Educação e política no Brasil de hoje*. 4.ed. São Paulo: Cortez, 2005.
- PAULA, Ana Paula Paes. *Por uma nova gestão pública*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.
- PETERS, B. G. *American public policy*. Chatham, NJ: Chatham House. 1986.
- SHIROMA, Eneida Oto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

## Capítulo 2

### A formação dos gestores escolares na perspectiva da gestão democrática: políticas e práticas

Daniela Patti do Amaral

[...] há que se ter como horizonte uma administração e uma direção escolar que levem em conta a educação em sua radicalidade, contemplando sua especificidade como processo pedagógico e sua dimensão democrática como práxis social e política (PARO, 2010).

#### Introdução

De acordo com Höfling (2001), o Estado é um conjunto de instituições permanentes – como órgãos legislativos, tribunais, exército e outros, que possibilitam a ação do governo por meio de políticas públicas. Nesse sentido, é possível afirmar que políticas públicas são entendidas como *o Estado em ação* (GOBERT, MULLER, 1987 apud HÖFLING, 2001). O campo da educação constitui um cenário importante das políticas públicas, uma vez que é de responsabilidade do Estado a oferta da educação básica pública.

Para Höfling as políticas públicas voltadas para a educação devem atuar em consonância com as demandas da sociedade, de forma a contribuir para a construção dos direitos sociais conforme definido na Constituição Federal de 1988. Como afirma Cury (2008), a educação pública é um direito garantido pela União, sendo organizado e articulado nacionalmente pelo Ministério da Educação (MEC). Para isso, pensa-se em um sistema de colaboração entre os entes federados, entendendo-se como *federalismo* a união de membros federados que formam uma única entidade soberana: o Estado Nacional. Os entes federados brasileiros constituem-se em quatro: a União, o Distrito Federal, os estados e os municípios. Cada um deles tem suas próprias competências e responsabilidades legais, e cada um conduz seus próprios sistemas de educação.

Assim, entende-se que a educação é dever do Estado, e a oferta desta ocorrerá por meio de sistemas de ensino organizados em regime de colaboração entre os entes federados. A União, por si só, fixará um Plano Nacional de Educação a fim de articular os níveis e as modalidades de educação e ensino, além de formular uma Política Nacional de Educação.

Os estados e os municípios, por sua vez, ao se constituírem entes federados autônomos, também elaboram seus respectivos Planos de Educação e aprovam a legislação que regula a educação básica e, nesse contexto, determinam os processos de gestão democrática e de seleção dos diretores das escolas públicas.

Silva (2011) destaca que as políticas educacionais, até a década de 1980, expressavam uma ampla autonomia de decisão do Estado, em que a centralização das decisões sempre esteve presente. No entanto, afirma a autora, a partir da Constituição de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases (Lei nº 9.394/1996), a democratização da educação, tanto em termos de descentralização quanto de democratização das estruturas decisórias, está presente, sendo que a referência à *gestão democrática da educação* aparece em vários momentos.

A função de diretor de escola, no Brasil, foi se constituindo como parte da consolidação da estrutura hierárquica e burocrática da educação brasileira e, até os dias atuais, nem sempre é exercida por profissionais com formação técnica, que tenham sido avaliados pelos poderes públicos de modo a certificar competências para o exercício da gestão escolar ou, ainda, que tenham sido escolhidos pela comunidade escolar. A história do processo de escolha democrática de dirigentes escolares começou, no Brasil, na década de 1960, quando, nos colégios estaduais do Rio Grande do Sul, foram realizadas votações para diretor a partir das listas tríplexes. No entanto, o provimento do cargo de diretor de grupo escolar sofreu poucas alterações até a promulgação da Lei nº 5.692/1971. Nessa época, o curso de pedagogia com habilitação em administração escolar passou a ser exigido como requisito mínimo para a inscrição no concurso para diretores. Foi a partir do movimento da democratização nos anos 1980, principalmente com o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, que a eleição direta

tornou-se uma das importantes bandeiras da educação, ainda não incorporada nas principais leis como a Constituição Federal de 1988 e a LDB de 1996.

Para entender melhor os processos de escolha para a direção das escolas, é importante conhecer as diferentes práticas que coexistem, atualmente, no país. Na nomeação ou na indicação, o diretor é escolhido pelo chefe do Poder Executivo, estando a direção no mesmo esquema dos denominados *cargos de confiança*. Nessa condição, o diretor pode ser substituído a qualquer tempo, de acordo com o momento político e as conveniências. No caso do concurso público, o diretor é selecionado por meio de uma prova, geralmente escrita e de caráter conteudista, e, também, por meio de uma prova de títulos. A possibilidade de chegada ao cargo também pode ocorrer por meio da carreira na rede de ensino, quando o diretor surge da própria instituição que o integra, por meio de seu plano de carreira, realizando cursos de especialização na área de administração e gestão e, assim, assumindo o cargo. O diretor pode ser escolhido pela eleição, que se baseia na vontade da comunidade escolar, por voto direto, representativo, por escolha uninominal ou, ainda, por listas tríplices ou plurinominais. Por outro lado, no chamado *esquema misto*, o diretor é escolhido por diferentes combinações, como, por exemplo, combinando provas de conhecimento com a capacidade de liderança e administração, ou, então, decidido em conselhos menores da escola. Nesses esquemas mistos, é comum a comunidade participar em alguma parte do processo.

Souza (2006) afirma que indicar política ou tecnicamente um dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual, ou ainda como um instrumento de compensação no jogo político-eleitoral. O diretor é, nesse caso, o governador ou o prefeito em menor escala e, nesse sentido, tem, antes de tudo, a tarefa de chefiar uma repartição pública. Ainda segundo o autor, a compreensão do concurso público como critério para a escolha dos dirigentes escolares pressupõe que a direção escolar é um cargo técnico, cujo ocupante o desempenhará permanentemente. No entanto, essa escolha pode esvaziar o lado político da função dirigente, especialmente porque a capacidade de liderança não parece ser um elemento passível de ser avaliado por concurso de provas e títulos. Se a indicação não cabe, porque vincula de forma imediata – e até espúria – o diretor ao administrador público e ao político profissional, e se o concurso público “tecnifica” a função política do diretor escolar, então, as eleições poderiam ser a solução; ou, ainda, um esquema que somasse *formação qualificada, prova técnica e eleição nas comunidades*.

Com a promulgação da LDB em 1996, ficou definido que a formação de profissionais da educação para administração escolar na educação básica seria realizada em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação. Uma década depois, as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Curso de Graduação em Pedagogia, Licenciatura, promulgadas em maio de 2006, definiram que o curso é destinado à formação inicial para o exercício da docência na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental, nos cursos de ensino médio, na modalidade normal, e em cursos de educação profissional na área de serviços e apoio escolar, bem como em outras áreas nas quais sejam previstos conhecimentos pedagógicos. Nesse amplo espectro, inclui-se a formação dos gestores escolares. Logo, o curso de pedagogia, com uma carga mínima de 3.200 horas-aula extinguiu as habilitações e passou a formar um *profissional híbrido*, um pedagogo/docente apto a atuar em diferentes funções educacionais na escola e, também, fora dela.

A história da seleção de diretores das escolas públicas é marcada por constantes avanços e retrocessos, a depender da vontade política dos dirigentes. Ademais, por esbarrar em legislações no âmbito dos municípios e dos estados, além de práticas privatistas inculcadas em muitas redes públicas, o MEC não foi capaz de constituir um consenso acerca de um modelo nacional de provimento ao cargo de diretor. Conforme dados do questionário respondido pelos diretores das escolas públicas brasileiras ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) de 2011 (INEP, 2011), 46,9% alçaram esse cargo por alguma forma de indicação, seja em âmbito municipal ou estadual, e 43,6% chegaram aos cargos por seleção no âmbito das redes ou por eleição. O restante chegou ao cargo por outras formas, como concurso público ou esquemas mistos.

Essa história será alterada com o novo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014 (Lei nº 13.005/2014), que se configurou na proposta do MEC de solucionar práticas clientelistas – além de pouco democráticas e participativas – de seleção de diretores de escolas públicas no país. Entre as 20 metas do Plano, a Meta 19 prevê a garantia, mediante lei

específica aprovada no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, da nomeação comissionada de diretores de escola vinculada a critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como à participação da comunidade escolar. Como estratégias para a implementação dessa meta, o governo federal deverá priorizar o repasse de transferências voluntárias na área da educação para os estados, o Distrito Federal e os municípios que tenham aprovado lei específica prevendo a observância de critérios técnicos de mérito e desempenho, e para processos que garantam a participação da comunidade escolar anterior à nomeação comissionada de diretores escolares. Ainda, apresenta a proposta de aplicar uma prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos de diretores escolares.

Cury (2008) afirma que o conceito de *sistema único de educação*, ou mesmo o de *sistema unificado de educação*, tem como maior desafio o horizonte da igualdade, cujo motor maior não se encontra na escola, mas no próprio sistema social. Segundo o autor, o Brasil, desde a Proclamação da República, é uma República Federativa e, como tal, supõe um *pacto federativo* no qual coexistam a união federativa e a pluralidade dos entes federados. A partir da Constituição de 1988, os sistemas de ensino passaram a coexistir em regime de colaboração recíproca, a gestão democrática tornou-se princípio dos sistemas públicos de ensino, e a gratuidade, em âmbito nacional e para todos os níveis e etapas da escolarização pública, tornou-se princípio de toda a educação nacional (CURY, 2008, p. 1195).

Ainda conforme o autor, existe, no Brasil, uma cultura relativa à autonomia dos entes federados, sobretudo dos estados, no âmbito da educação escolar. Essa tradição se apoia não apenas na maior proximidade entre as fases de vida próprias da educação básica e os gestores das administrações estaduais e municipais, mas também nas relações de poder que os sistemas de ensino propiciam em face dos cargos e das funções de confiança, entre os quais está o da direção dos estabelecimentos (CURY, 2008, p. 1199). Ainda conforme Cury, temos uma *organização da educação nacional*, não um sistema nacional. Nacional é a educação, na forma federativa, em que comparecem competências privativas, concorrentes e comuns dos entes federativos. O que temos é, assim, uma *pluralização dos sistemas* e, conforme Cury,

coexistentes ao reconhecimento de estados, municípios, Distrito Federal e União como entes federativos, teriam uma articulação mútua organizada por meio de uma engenharia consociativa articulada por um regime de colaboração entre todos eles. Esta engenharia serviria como modo de se evitar a dispersão de esforços e como meio de se efetivar um regime federativo e cooperativo na educação escolar (CURY, 2008, p. 1199).

De acordo com a CF de 1988, o ensino público deve ser ministrado com base na *gestão democrática*, princípio ratificado pela LDB de 1996. Ao instituir a gestão democrática do ensino público, o documento legal inseriu a *sociedade civil* no cenário, dessa vez, não mais como coadjuvante do processo de formação histórico-política do país, mas como protagonista, o que importa, necessariamente, a participação de todos os envolvidos na escola pública. A LDB faz a ressalva da garantia desse princípio “na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino”. Reside aí uma das questões mais complexas acerca da consolidação das formas de seleção dos gestores das escolas públicas em âmbito nacional. Como os estados e os municípios também legislam, tem-se diferentes formas coexistindo para a seleção de diretores das escolas nas diferentes redes públicas. A aprovação do novo PNE e a atenção ao cumprimento da Meta 19 deverão constituir uma nova cultura e novos desenhos das políticas locais sobre os processos de provimento do cargo de diretor das escolas públicas no país, e caberá ao MEC, em parceria com as secretarias estaduais e municipais, a realização de ações em cooperação para o alinhamento entre as redes e o próprio MEC e o cumprimento do Plano.

Segundo Lima (2012), antes mesmo da promulgação da Constituição Federal, alguns estados e municípios já adotavam a eleição de diretores em suas redes de ensino, como corolário da democratização que pretendiam afirmar. Conforme a autora:

este processo além de ter abrigado formas diferentes de procedimentos, não se manteve regular e contínuo nestas redes de ensino. Isto porque, governos que ingressavam em novos mandatos, declinavam muitas vezes deste mecanismo democrático de escolha, retomando as práticas clientelistas que permitiam o loteamento de cargos públicos nas escolas. Apesar disso, estes mecanismos foram



crescentes até o início da década de 1990, tornando-se inclusive pauta das plataformas eleitorais de candidatos majoritários, os quais assumiam o compromisso com a eleição de diretores, sob o acirramento das lutas dos movimentos dos professores, que reivindicavam processos participativos na gestão escolar (LIMA, 2012, p. 8).

Essa diversificação de modelos de seleção para os gestores das escolas públicas após a Constituição de 1988 ainda tem consequências, mais de 25 anos depois, para as redes públicas de ensino. A escolha para diretor nas escolas sempre foi um assunto muito polêmico e discutido, tanto nas redes quanto entre especialistas da educação.

A proposta do presente capítulo é apresentar uma discussão entre a teoria e a prática que perpassa o trabalho dos gestores escolares. Servirá como ilustração o desenvolvimento de um Curso de Extensão em Gestão Escolar, coordenado e executado pela Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e desenvolvido juntamente com os diretores das unidades escolares da rede de educação básica do município de Mangaratiba (RJ). Esse curso teve como beneficiários diretos os diretores das escolas públicas da Rede Municipal de Mangaratiba e, como beneficiários indiretos, a população do município. O curso teve como foco basilar a gestão democrática e a discussão sobre a participação da comunidade nos rumos da escola pública. Esse é um ponto que merece reflexão e novas pesquisas: afinal, até que ponto as famílias e os responsáveis pelos estudantes estão dispostos a participar do dia a dia da escola? Como criar estratégias para aproximar as famílias, os responsáveis e a comunidade do cotidiano e da gestão escolar?

### **A proposta de formação**

Nossa ideia, ao compartilhar essa experiência, é contribuir para trilhar caminhos e estratégias para se pensar, em âmbito nacional, sobre a formação continuada dos gestores escolares, além de trazer o foco para a discussão de desenhos e estratégias de implementação da Meta 19 do PNE.

Os indicadores educacionais evidenciam que a melhora da qualidade da educação depende, de maneira integrada, tanto de fatores internos quanto de fatores externos à unidade escolar que têm impacto nos processos de ensino e aprendizagem. Portanto, faz-se necessária a implementação e a articulação de um conjunto de políticas públicas sociais e educativas que viabilizem melhores condições sociais, culturais e de exercício pleno da cidadania, o que inclui o *direito a uma educação de qualidade*.

O Curso de Extensão em Gestão Escolar teve início em 22 de agosto e término em 28 de novembro de 2014, totalizando 96 horas, de forma presencial. O curso foi gratuito e, entre os 42 inscritos, 38 gestores o concluíram com aproveitamento.

Conforme o artigo 287, inciso XII, da lei orgânica do município (1990), estão previstas eleições diretas, na forma da lei, para a direção das instalações de ensinos mantidas pelo poder público, com a participação da comunidade escolar. Apesar de a lei orgânica datar de 1990, não há registros legais acerca da regulamentação da proposta. Destacamos que, desde a publicação da lei orgânica do município, não foi aprovada nenhuma lei para regulamentar as eleições diretas para diretores nas escolas públicas, tendo em vista que este é um cargo ocupado por indicação do Executivo municipal.

Em resposta ao questionário da Prova Brasil, aplicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) em 2011, dez diretores da Rede Municipal de Mangaratiba participaram da pesquisa. Dentre estes, cinco diretores afirmaram que sua gestão não sofre interferências externas. No entanto, cinco afirmaram ocorrer interferências externas à gestão escolar. Tendo em vista o resultado dividido, há fortes indicadores que apontam para a necessidade de uma investigação mais detalhada sobre os processos de gestão democrática no município. Em relação ao provimento do cargo, um diretor chegou à função por indicação técnica, três por meio de indicação realizada por políticos, e seis por meio de outras indicações.<sup>7</sup> Esses dados demonstraram claramente que a participação da comunidade nos processos de provimento do cargo de diretor escolar em Mangaratiba ainda não se concretizou.

<sup>7</sup> Fonte: <<http://www.qedu.org.br/cidade/2773-mangaratiba/pessoas/diretor>>. Acesso em: 8 fev. 2015.

O curso foi estruturado em dois eixos norteadores: *organização do trabalho pedagógico* e *gestão democrática da educação escolar*. Esses eixos estão consubstanciados em quatro disciplinas, com carga de 24 horas cada, que foram integralizadas em 12 encontros. As disciplinas do curso são:

- a) *Trabalho pedagógico e cotidiano escolar* – que procurou discutir a organização e os procedimentos da escola na perspectiva da gestão democrática, além do planejamento e da organização do trabalho pedagógico nas escolas.
- b) *Gestão democrática da educação escolar e sistemas de ensino* – nesta disciplina, foi debatido o tema do *federalismo* e, na perspectiva do arranjo federativo, o papel dos municípios na oferta da educação básica. Foi realizado um estudo sobre as políticas públicas em educação, da gestão escolar e das relações interpessoais na escola.
- c) *Sistemas de educação* – nesta disciplina, a proposta foi debater os fundamentos e a estrutura da norma jurídica, além do direito constitucional na área de educação. Foram debatidas a CF de 1988 e a LDB de 1996, com foco nos interesses em disputa e análise do texto legal em vigor, além dos aspectos relevantes da legislação educacional do estado do Rio de Janeiro e do município de Mangaratiba.
- d) *Relações étnico-raciais e educação* – esta disciplina enfocou a construção das ideias de *raça* e *etnia*; os impactos da ideia de raça na formação da República no Brasil; as reflexões sobre a ideia de raça no Brasil do século XX; as desigualdades raciais no Brasil contemporâneo; a questão racial e a educação, além da diversidade étnico-racial na formação da sociedade brasileira.

A metodologia de implementação do curso foi dividida em duas etapas:

- I. *Seminário inicial* – envolvendo todo o público-alvo, a coordenação do curso e os professores, para delineamento das ações, apresentação da proposta pedagógica do curso e sondagem dos temas relevantes da gestão escolar municipal de Mangaratiba.
- II. *Curso de Extensão para a Formação de Gestores das Escolas Públicas de Mangaratiba* – com carga de 96 horas-aula, realizado em 12 encontros de 8 horas-aula, no período de agosto a novembro de 2014.

Acerca do perfil dos gestores das unidades escolares que foram inscritos no curso, destacamos que 41 docentes eram do sexo feminino, e somente um docente era do sexo masculino. Esse perfil corrobora a literatura que aponta a forte presença feminina no campo da educação. Como afirmado por Durães (2012), “estudos têm demonstrado que o trabalho docente, em especial o do ensino primário, já foi muito exercido por homens, entretanto, mais precisamente a partir do século XIX, eles têm se evadido e, cada vez mais, as mulheres têm ocupado esse espaço” (DURÃES, 2012, p. 281). Segundo a Talis (2013)<sup>8</sup>, o professor típico brasileiro é mulher (71%), tem 39 anos de idade e 14 anos de experiência no magistério, em média. Nos outros países, as mulheres também são maioria nas escolas (68%), têm 43 anos de idade e 16 anos de experiência. Elas também são maioria em cargos de direção no Brasil (75%). Nos outros países, esse percentual é de 49%.

Em relação à formação dos gestores escolares, uma pesquisa realizada pelo Ibope a pedido da Fundação Victor Civita (2009) apontou que pedagogia é a formação mais comum entre os gestores escolares do país (43%), seguido de letras (16%) (INSTITUTO PAULO MONTENEGRO, 2010). Cabe destacar que, conforme o artigo 64 da LDB, a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, deve ser realizada em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nessa formação, a base comum nacional.

Essa realidade se confirmou no contexto da prática, uma vez que, entre os 42 gestores da Rede Municipal de Mangaratiba, 20 são graduados em pedagogia, e mais sete estão em fase de conclusão da licenciatura em pedagogia, o que corresponde a aproximadamente 65% do total de gestores do município. Os outros 35% têm formação em outras licenciaturas. O mesmo percentual de 65% tem pós-graduação *lato sensu* em educação, com exceção de um, que cursou pós-graduação em ciências contábeis.

<sup>8</sup> Talis é a sigla da Pesquisa Internacional sobre o Ensino e Aprendizagem (*Teaching and Learning International Survey*), que coleta dados comparáveis internacionalmente sobre o ambiente de aprendizagem e as condições de trabalho dos professores nas escolas. Fonte: MEC. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=20550:pesquisa-internacional-revela-perfil-de-professor-e-diretor&catid=211&Itemid=86](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20550:pesquisa-internacional-revela-perfil-de-professor-e-diretor&catid=211&Itemid=86)>. Acesso em: 9 fev. 2015.

Uma das principais propostas do curso foi discutir a função de diretor de escolas públicas, tendo em vista que a escolha para diretor nessas escolas sempre foi um assunto muito polêmico e discutido, tanto nas redes quanto entre especialistas da educação. Reitera-se que os diretores escolares precisam ter uma visão orgânica da escola, trabalhando de forma a integrar diversos aspectos da gestão como o financeiro, o pedagógico, o comunitário, o afetivo e o administrativo. Tais demandas ilustram que as formas de escolha dos dirigentes escolares e de provimento no cargo devem estar articuladas às atribuições e aos papéis que esses atores sociais desempenham na função e na disposição política que devem desenvolver ao longo de sua atividade.

Dentro do curso, um dos objetivos da disciplina *gestão democrática da educação escolar e sistemas de ensino* foi o de debater sobre o arranjo federativo brasileiro; o papel dos municípios na oferta da educação básica; e o estudo das políticas públicas em educação, da gestão escolar e das relações interpessoais na escola.

Como destacado anteriormente, a participação da comunidade nos processos de seleção de gestores, tendo em vista a gestão participativa das escolas municipais, ainda não se encontra consolidada no município de Mangaratiba. Adicionalmente, os alunos/gestores relataram várias questões que devem ser trabalhadas para consolidar a oferta de uma educação de qualidade. Nesse sentido, ao longo das aulas, os alunos, reunidos em atividades desenvolvidas em sala e em pequenos grupos, apresentaram 11 demandas atuais do município para a melhora da qualidade da educação. Acreditamos que essas demandas locais podem representar demandas de outras realidades de diferentes municípios e estados brasileiros:

- a) Discutir as metas do PNE.
- b) Aproximar a comunidade da escola.
- c) Qualificar e valorizar os profissionais da educação infantil.
- d) Melhorar a infraestrutura.
- e) Dar atenção ao processo de seleção dos profissionais da educação.
- f) Promover uma formação para o atendimento educacional especializado.
- g) Promover parcerias com o Conselho Tutelar e com o Ministério Público, entre outros.
- h) Discutir os indicadores de qualidade.
- i) Incentivar a criação dos grêmios estudantis.
- j) Instituir a gestão democrática.
- k) Incentivar os conselhos escolares.

Dentre essas 11 demandas apontadas, conferimos destaque à letra *j*: *instituir a gestão democrática*. Com base nessa indicação dos alunos, procura-se levantar o perfil considerado adequado para o exercício da função de gestor escolar das escolas municipais de Mangaratiba.

Novamente, por meio de um exercício realizado em pequenos grupos, destacamos a seguir os indicadores apresentados pelos alunos considerados necessários aos gestores escolares:

- a) Graduação em pedagogia ou em outra licenciatura, com pós-graduação em gestão escolar.
- b) Quarenta (40) horas semanais de trabalho, com dedicação exclusiva à escola.
- c) Capacitação técnica (prova, análise de currículo e plano de gestão) e participação da comunidade no processo seletivo (esquema misto).
- d) Experiência docente de pelo menos 3 (três) anos.
- e) Pertencimento à Rede Municipal de Mangaratiba.
- f) Mandato de 4 (quatro) anos, permitida uma recondução.
- g) Experiência na comunidade.
- h) Gratificação compatível com o porte da escola e com os cargos de gestão da Secretaria Municipal de Educação (SME).

Em relação a esses oito itens pontuados pelo grupo, destacamos que a formação em pedagogia atende às demandas legais e fortalece a formação apropriada para a gestão escolar. No entanto, acreditamos que licenciados em outras áreas e com

pós-graduação em gestão escolar também poderiam ter sido contemplados no perfil desejado, uma vez que a LDB afirma, no seu artigo 64, que a formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica deve ser realizada em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nessa formação, a base comum nacional. Segundo dados da Talis, somente uma pequena parte dos diretores não tem formação em nível superior (2%); no entanto, 12% deles afirmaram que nunca realizaram um curso específico de administração escolar.

No Brasil, 75% dos diretores são mulheres e têm em média 45 anos de idade; 88% concluíram algum curso de gestão escolar, e têm, em média, 7 anos de experiência como diretores e 14 anos de experiência como professores. Conforme a pesquisa, 53% trabalham em tempo integral, sem obrigações docentes. Entre os países investigados pela Talis, esse percentual é de 62%. Nesse grupo, destacam-se países como Itália, Coreia do Sul, Japão e Singapura, onde praticamente todos os diretores trabalham em tempo integral, sem obrigação de estar em sala de aula.

A possibilidade de o gestor trabalhar com dedicação exclusiva em uma única escola é, sem dúvida, um fator de extrema relevância para o desenvolvimento do seu trabalho, por possibilitar a sensação de pertencimento e permitir a construção do conhecimento sobre a escola, seus atores sociais e a comunidade que a cerca e frequenta.

O processo de provimento do cargo de gestor escolar no município, segundo os alunos do curso, deve considerar tanto a formação técnica como a consulta à comunidade. Não existe consenso sobre se a exigência de formação técnica pode ser considerada dentro do perfil do que se espera de uma gestão democrática, porque não permite que qualquer candidato participe do processo de eleição. Segundo Drabach (2013), o crescimento da forma mista de escolha de diretores parece materializar os princípios da *democracia gerencial*, em que a aferição da competência técnica dos candidatos a diretor de escola seria capaz de garantir as condições necessárias para que o diretor administre de forma eficiente e eficaz os recursos humanos e materiais que estarão à sua disposição. Nesse caso, a comunidade não deixou de participar do processo de escolha, mas participou a partir de uma pré-seleção realizada gerencialmente, constituindo-se mais no sentido de uma *legitimação* do que de uma participação democrática propriamente dita. Ainda para a autora, isso significa dizer que mais importante do que a participação da comunidade na escolha, é saber se o diretor é tecnicamente competente para a função. Assim, a forma de escolha de diretores por meio do processo misto parece sintonizar-se com a lógica da democracia gerencial.

No entanto, a *certificação* constitui um sistema que possibilita identificar, promover e gerir os saberes que devem ser mobilizados pelos profissionais para atuar de modo a contribuir para a efetividade e a melhora da qualidade da educação, tendo como premissa básica os interesses de aprendizagem e desenvolvimento dos alunos (LÜCK, 2011, p. 79). Acreditamos, ainda, que a exigência de certificação dos candidatos pode incorporar uma face pedagógica, desde que bem refletida e elaborada, evitando-se a cobrança de questões engessadas e frágeis. É necessário refletir também sobre o fato de que a certificação da face técnica da gestão não ignora, necessariamente, a dimensão pedagógica do exercício da função, tampouco dos processos democráticos.

A forma como os diretores chegam à função de direção das escolas indica diferentes compreensões sobre o trabalho do gestor escolar. Conforme Paro, a forma como o diretor é escolhido tem papel relevante, ao lado de múltiplos outros fatores, seja na maneira como tal personagem se comportará na condução das relações mais ou menos democráticas na escola, seja por sua maior ou menor aceitação pelos demais envolvidos nas relações escolares, seja na maior ou menor eficácia com que promoverá a busca de objetivos, ou seja, ainda, nos interesses com os quais estará comprometido na busca de tais objetivos (PARO, 2003, p. 7-8).

Tendo em vista que, atualmente, em Mangaratiba, a função é exercida por profissionais indicados pelo Executivo, destacamos que o grupo concorda que a chegada ao cargo por meio de um esquema misto, que reúna capacidade técnica e participação da comunidade, é o modelo mais adequado. Reiteramos que a eleição de diretores fortalece o poder das escolas e reduz o poder de intervenção sobre elas, tanto do Executivo como do Legislativo. Em relação à certificação técnica, tendo em vista que, assim como o grupo, acreditamos que o diretor deva pertencer à rede pública à qual está

se credenciando para a função gestora, acreditamos também que ele já foi certificado em relação aos conhecimentos pedagógicos e, eventualmente, quanto a alguma outra disciplina, por já ser professor da rede. No entanto, acreditamos que um novo processo seletivo específico para a função gestora poderia contemplar estudos de caso sobre temas da gestão democrática, que poderiam ser objeto de análise e produção textual dos candidatos.

Em relação à experiência docente, não há um consenso sobre a exigência de que um gestor precise, efetivamente, ter experiência como professor. Anísio Teixeira defendia que as funções administrativas na escola, como a de administrador escolar, supervisor de ensino e orientador, deveriam ser ocupadas por professores, pois estes já trazem em sua bagagem formativa as condições para exercê-las. Teixeira deslocou da figura do diretor o foco da administração, para direcioná-lo ao processo educativo, à direção do qual deveriam convergir todos os procedimentos administrativos. A função de quem administra consiste nada mais do que em oferecer o suporte necessário para que a aprendizagem aconteça (DRABACH, 2013).

Acreditamos que todo e qualquer trabalho docente envolve trabalho pedagógico, mas, conforme Libâneo (2004), nem todo trabalho pedagógico envolve trabalho docente. Logo, o fato de um gestor ter experiência como docente agrega valores e conhecimentos à sua prática pedagógica e administrativa como diretor. No entanto, ainda é preciso construir novas reflexões para que se chegue a um consenso sobre se será exigido de todos os gestores uma prática docente prévia para que possam assumir a função gestora. Esse consenso deve ser construído com base em pesquisas e investigações que pautem e definam essa questão, e não somente com base no senso comum.

Lück (2010) afirma que é amplamente praticado o *recrutamento* de professores para ocupar o cargo ou a função de diretor escolar. Segundo a autora,

essa prática revela dois pressupostos que vale a pena explicitar, de modo a compreender suas possibilidades e limitações: (i) bons professores se tornam bons diretores escolares; (ii) o trabalho do diretor escolar se assenta especialmente sobre o processo ensino-aprendizagem (LÜCK, 2010, p. 36).

Lück afirma também que esses pressupostos são desmentidos em muitas situações, uma vez que é possível identificar um grande número de bons professores que não se tornam bons diretores, assim como é possível observar que uma proporção acentuada de diretores se dedica mais aos trabalhos administrativos do que aos pedagógicos, descuidando assim da função principal da escola: a *aprendizagem dos alunos*. O autor finaliza afirmando que

é possível observar que muitos professores, ao se tornarem diretores escolares, envolvem-se em trabalhos de natureza meramente administrativa e esquecem o foco da qualidade do processo ensino-aprendizagem, deixando-o inteiramente sob a liderança de coordenadores e supervisores pedagógicos (LÜCK, 2010, p. 36).

Logo, na contramão das exigências pautadas pelos gestores de Mangaratiba, e com base na fala de Lück, é preciso fundamentar a exigência de experiência docente, de modo que essa exigência não constitua uma mera formalidade ou, ainda, uma espécie de reserva de mercado.

Sobre a questão de *pertencimento* à rede e de se ter *experiência* na comunidade, podemos pontuar algumas questões. É na escola que os professores e os gestores trabalham e colaboram nos processos de gestão. Segundo Rodrigues e Ferreira, a *pertença profissional*

é um processo pelo qual os professores assumem-se como tal mediante sua atuação profissional. Não é algo que acontece, apenas com a chegada do professor ou da professora na escola devido à sua contratação, ou por algum momento de interação com o meio escolar. É pelo trabalho que realizam que se tornam pertencentes àquela realidade, àquela escola. É nesse processo que se desenvolve o sentido de coletividade, essencial para a efetividade dos processos de gestão (RODRIGUES; FERREIRA, 2012, p. 6).

Conforme as autoras, não se trata somente do domínio sobre o próprio trabalho, mas inclui a relação com o coletivo, como cada sujeito se integra à escola. Logo, por parte dos participantes do curso, houve a necessidade de expressar esse sentimento de pertença que um potencial gestor deve ter, isto é, ser alguém “de dentro”, que pertença à Rede Municipal e que não seja um “estrangeiro” vindo de outra cidade ou de outro estado, situação possível de ocorrer no caso de concursos públicos. Percebemos, nesse desejo do grupo, a valorização do trabalhador da Rede Municipal e das questões locais, descartando-se o concurso público como uma opção para o provimento do cargo de gestor escolar.

A questão do *tempo de mandato* dos diretores escolares não é uma unanimidade, assim como a *recondução* ao cargo. O novo PNE não estipula a duração do mandato para os diretores escolares, logo, essa regulamentação caberá aos poderes Executivo e Legislativo municipais e estaduais e, portanto, não será algo resolvido sem conflitos e calorosos debates. Para ilustrar tal debate, observamos que, em 2007, a senadora Ideli Salvatti (PT-SC) protocolou um projeto de lei em que propõe um acréscimo ao artigo 14 da LDB sobre o estabelecimento de eleições diretas para a diretoria de escolas no país para um mandato de 2 (dois) anos, em todas as redes públicas do país. Arriscamos dizer que há propostas da mesma natureza nas diversas Assembleias Legislativas e Câmaras Municipais. Há várias propostas que circulam pelas redes públicas com mandato de dois anos e possibilidade de uma recondução, mandato de dois anos e possibilidade de duas reconduções, mandato de três anos a possibilidade de uma recondução e com indefinição de vezes para a recondução, entre outras.

Podemos dizer que, atualmente, há uma tendência maior à *profissionalização* dos candidatos a gestor escolar. Lück (2007) acredita que a tendência mundial aponta para a profissionalização uma vez que, segundo a autora, o que se percebe ao estudar o acesso ao cargo em outros países é que as exigências técnicas e a formação estão cada vez mais presentes nos processos de escolha dos gestores.

No entanto, destacamos que mais importante do que a formação inicial e, principalmente, a formação continuada dos diretores que conduzam à profissionalização, consideramos urgente a definição de políticas de provimento do cargo que se libertem das indicações políticas. Segundo Paro, no caso do diretor nomeado por critério político, a cada quatro anos corre-se o risco de as coisas mudarem (PARO, 2011, p. 40). Para o mesmo autor, o gestor escolar que chega a tal cargo por indicação política pode, a cada renovação de mandato, ser destituído de sua função e substituído por outro profissional que tenha mais “afinidade” com o governo atual. Logo, todo o investimento público realizado pelo Estado brasileiro em parceria com estados e municípios para a formação dos gestores escolares se fragiliza diante das mudanças nos ventos político-partidários a cada dois anos, considerando a alternância de eleições municipais e estaduais.

Sobre a *remuneração* dos diretores escolares, tem-se a indicação do grupo de alunos que participou do curso de que os salários devem ser compatíveis com o número de alunos matriculados na escola. Essa é uma realidade no estado do Rio de Janeiro, em que as escolas da Rede Estadual são classificadas de “A” a “E”, de acordo com o número de alunos e turnos. A remuneração varia muito entre os municípios e estados brasileiros, uma vez que não existe um piso nacional fixado pelo MEC para a função de gestor escolar. O que se considera mais relevante é a garantia de que o diretor possa se dedicar exclusivamente à função gestora em uma escola, sem precisar acumular outras funções e, principalmente, que se dedique a uma única escola em tempo integral. Para que isso se configure, há a extrema necessidade de se oferecer um salário digno.

## **Algumas considerações**

A gestão democrática, como princípio da educação nacional e presença obrigatória nas instituições escolares, constitui-se na forma como a comunidade educacional se organiza, coletivamente, para levar a termo um projeto pedagógico de qualidade, ao mesmo tempo em que contribui para a formação de cidadãos críticos e compromissados com a transformação social. Além dos temas tratados ao longo do curso, muitos outros emergiram durante as aulas e que deverão ser objeto de novas formações, tais como: relações interpessoais na escola, avaliação, evasão, escola e família, educação especial e inclusiva, reflexões sobre a educação em tempo integral e violência na escola.

De forma geral, as políticas educacionais são implementadas com o intuito de garantir o direito da sociedade ao acesso à educação básica pública, gratuita e democrática, além de assegurar a permanência e a qualidade desta. Lima (2012), ao falar sobre a gestão democrática e a qualidade da educação brasileira, afirma que os diretores escolares são pessoas importantes quanto à eficácia desses objetivos já mencionados, além de afetarem o funcionamento de uma determinada escola, a vida dos estudantes e de suas próprias famílias. Como destacado pela autora, os diretores escolares são pessoas-chave da gestão escolar e no plano da administração pública local. Adicionalmente, assumem o papel crucial de garantir direitos, prover serviços e operar com eficácia programas e planos estratégicos, cuja expectativa é, notadamente, melhorar a qualidade da educação enfatizada no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Entre os 42 alunos inscritos no curso, 38 foram certificados pela UFRJ, o que equivale a um percentual de 90% de êxito. Nesse contexto, acreditamos que foi uma excelente experiência, que teve como objetivo final a formação continuada dos gestores escolares da Rede Pública Municipal de Educação. Os próximos passos serão acompanhar, ao longo de 2015, as propostas de construção do Plano Municipal de Educação da cidade de Mangaratiba, tendo sempre a perspectiva de constituição de uma escola pública, gratuita, obrigatória, laica e que permita consolidar a gestão democrática na rede.

Por fim, a constituição da gestão democrática nas escolas passa, obrigatoriamente, pela construção coletiva do *projeto político-pedagógico*. Como assinalado por Drabach, a construção coletiva do projeto pedagógico constitui uma situação concreta de superação das relações hierárquicas e autoritárias e, ainda, significa incluir toda a comunidade escolar no processo de tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola, mas, sobretudo, significa caminhar na direção da superação da dualidade entre teoria e prática, e entre os que elaboram e os que executam as tarefas na escola. A participação de todos na construção do projeto pedagógico favorece a corresponsabilidade e o controle da sua concretização (DRABACH, 2013, p. 109).

Adicionalmente, gostaríamos de destacar que o novo Plano Municipal de Educação de Mangaratiba, aprovado pela Lei n. 963/2015, já foi sancionado. Tendo em vista que, na cidade, o provimento do cargo de diretor escolar era realizado por meio de indicação do Executivo, é com muita esperança e confiança na consolidação da gestão democrática da Rede Municipal que transcrevemos a seguir o trecho do documento acerca do cumprimento da Meta 19 do PNE:

*Meta municipal:*

Assegurar condições, no prazo de dois anos, para a efetivação da gestão democrática da Educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.

Destacamos que, dentre as estratégias firmadas para assegurar o cumprimento da Meta, está

estabelecer e divulgar critérios técnicos, de mérito e desempenho para a nomeação de diretores de escola e que a escolha dos dirigentes escolares seja validada por meio de consulta à comunidade escolar em assembleia com quórum mínimo e com a presença dos quatro (4) segmentos: professores, alunos, funcionários da Educação e pais de aluno. E que os critérios sobre a escolha do diretor seja definido pela comunidade escolar e divulgado pela SME *no prazo de seis meses* (MANGARATIBA, 2015; grifo nosso).

Logo, no final de 2015, uma nova história sobre o provimento do cargo de diretor escolar será escrita em Mangaratiba. De certo que não creditamos essa importante estratégia do PME somente à formação oferecida pela parceria entre a Fundação Vale e a Faculdade de Educação da UFRJ, mas ousamos acreditar que nossas discussões nas aulas contribuíram para essa mudança paradigmática na educação pública municipal.

## Bibliografia

- AMARAL, Daniela; MANN, Malena. Formação em serviço de gestores escolares a distância: a experiência na UFRJ. In: CAVALIERE, Ana Maria; SOARES, Antonio Jorge Gonçalves (Orgs.). *Educação pública no Rio de Janeiro: novas questões à vista*. Rio de Janeiro: Mauad X, Faperj, 2015. p. 237-250.
- ARAUJO, Gilda Cardoso de. Direito à educação básica: a cooperação entre os entes federados. *Revista Retratos da Escola*. Brasília, v.4, p. 231-243, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 1 mar. 2015.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. A questão federativa e a educação escolar. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SANTANA, Wagner. *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. p. 149-168.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. *Educ. Soc. Campinas*, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.
- DRABACH, Nadia Pedrotti. *As mudanças na concepção da gestão pública e sua influência no perfil do gestor e da gestão escolar no Brasil*. 2013. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba.
- DURÃES, Sarah Jane Alves. Sobre algumas relações entre qualificação, trabalho docente e gênero. *Educ. Soc. Campinas*, v. 33, n. 118, p. 271-288, jan./mar. 2012.
- HÖFLING, Eloisa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. *Caderno Cedes*, a. 21, n. 55, nov. 2001.
- INEP. *Microdados SAEB 2011*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2011. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dataset/microdados-do-sistema-nacional-de-avaliacao-da-educacao-basica-saeb/resource/d22fd369-cb4b-4663-b94b-fe1a10aa640a>>.
- INSTITUTO PAULO MONTENEGRO. Gestão escolar nas escolas públicas de ensino básico das principais capitais brasileiras: o perfil do protagonista. *Estudos & Pesquisas Educacionais: Estudos Realizados em 2007, 2008 e 2009*. São Paulo, Fundação Victor Civita, n. 1, p. 211-240, mai. 2010. Disponível em: <<http://www.fvc.org.br/pdf/artigo-computadores-internet.pdf>>.
- LIBÃNEO, José Carlos. *Pedagogia e pedagogos, para quê?* 7.ed. São Paulo: Cortez, 2004.
- LIMA, Maria de Fátima Magalhães. Modalidades de escolha e de provimento de diretores escolares: desafios e alternativas para a gestão democrática e o alcance da qualidade da educação. In: CONGRESSO IBERO AMERICANO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 3. Zaragoza, 2012. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpae, 2012. Disponível em: <[www.anpae.org.br/iberoamericano2012/publicacao.html](http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/publicacao.html)>.
- LOPES, A. R. C. Conhecimento escolar: processos de seleção cultural e de mediação didática. *Educação e Realidade*, v. 22, n. 1, p. 95-112, jan./jun. 1997.
- LOPES, Natalina Francisca Mezzari. *A função do diretor do ensino fundamental e médio: uma visão história e atual*. 2003. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo.
- LÜCK, Heloisa. *Mapeamento de práticas de seleção e capacitação de diretores escolares*. São Paulo: Fundação Victor Civita, 2011.
- MANGARATIBA. Prefeitura Municipal. *Lei Orgânica do Município de Mangaratiba*. Mangaratiba, RJ, 1990. Disponível em: <<http://www.mangaratiba.rj.gov.br/portal/arquivos/leis/pmm-concurso-publico-n04-1990.pdf>>.
- MANGARATIBA. Câmara de Vereadores. Lei nº 963, de 22 de junho de 2015. Dispõe sobre a aprovação da adequação do Plano Municipal de Educação e dá outras providências. *Diário Oficial do Município de Mangaratiba*, a. 11, n. 522, 23 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.mangaratiba.rj.gov.br/portal/arquivos/publicacoes/dom-522.pdf>>.



PARO, Vitor. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

RODRIGUES, Isabel Daiane Weber Machry; FERREIRA, Liliana Soares. Relações entre gestão escolar e pertença profissional no discurso de professoras iniciantes Rodrigues. In: SEMINÁRIO ANPED SUL, 9. Caxias do Sul (RS), 2012. *Anais...* Rio de Janeiro: Anped, 2012.

SILVA, Joyce Mary Adam de Paula. A construção da identidade de diretores: discurso oficial e prática. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 27, n. 03, p. 211-230, dez. 2011.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. *Perfil da gestão escolar no Brasil*. 2006. Tese (Doutorado em História, Política, Sociedade) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

SOUZA, Angelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*. Belo Horizonte, v. 25. n. 03, p. 123-140, dez. 2009.

SOUZA, Angelo Ricardo de; GOUVEIA, Andrea Barbosa. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. *Educar em Revista*. Curitiba, n. especial 1, p. 173-190, 2010.

## Capítulo 3

### Projeto político-pedagógico e cotidiano escolar: retrospectivas, deslocamentos e possibilidades

Silvina Julia Fernández

“Todos teníamos adentro  
el sol / la sombra”.

(AGUIRRE, 1962)

#### Introdução

Faço parte de uma geração latino-americana, na qual alguns – não sei se a maioria – acreditamos na democracia, interessamo-nos por ela e militamos para torná-la realidade em diversos âmbitos institucionais. Encorajados por “sólidas” crenças, avançávamos em meio a um mundo autoritário que falia para dar lugar a um mundo novo que nasceria por meio da construção coletiva, apostando na participação de todos.

No entanto, esse futuro cheio de promessas igualitárias foi evidenciando presentes difíceis de se afirmar democraticamente. Atualmente, pareceria que algumas dessas afirmações perderam a sua força, questionando três décadas de lutas de uma geração – ou várias, talvez – que construiu diversas explicações sobre o mundo e propôs imperativos vitais para a ação social e educacional. Os cenários e as situações mudaram e, por isso mesmo, resulta pertinente uma reflexão crítica sobre as formas pelas quais buscamos concretizar esse projeto democrático, seus supostos e premissas, suas desventuras, contingências e possibilidades. Precisamos reinventá-lo com base nas experiências que já acumulamos nessa tentativa, sem poupar a crítica – inclusive – dos pressupostos e ideias que as orientaram, sem renegar a utopia democrática, mas procurando as suas possibilidades atuais de proposição e concretização.

Este trabalho, portanto, resulta da tentativa mais ampla de se compreender como os limites do modelo de democracia implementada no Brasil, entendida dentro da herança abrigada por uma geração com suas múltiplas referências que tanto têm influenciado no campo educacional, manifestam-se no âmbito da gestão escolar, quer dizer, no âmbito do governo institucional. Mais especificamente, procuramos entender as formas como esse modelo de democracia afetou o planejamento escolar, lembrando que, segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, a Lei nº 9.394/1996), no seu artigo 14, a gestão democrática do ensino público deve se materializar por meio do princípio da “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola”.

Quase 20 anos depois da promulgação da LDB, as lutas, as negociações e os acordos para a concretização desse princípio continuam ativas na arena do Estado e da sociedade civil, o que evidencia dificuldades na sua implementação no cotidiano escolar. Venho constatando essas evidências por meio de diversas pesquisas<sup>9</sup>, nos relatórios de estágio dos estudantes da disciplina *prática em política e administração educacional*, que leciono na UFRJ desde 2010, assim como nos relatos dos diretores e coordenadores pedagógicos participantes dos cursos de extensão e especialização nos quais venho lecionando. Quando indagados sobre os *projetos político-pedagógicos* (PPP), as respostas variam de um já “clássico” “está em construção”, para alternativas do tipo: “é muito difícil, porque não temos tempo para fazê-lo”, “eu e a coordenadora pedagógica procuramos revisá-lo a cada final de ano”, “a prefeitura envia vários projetos para que a escola escolha qual irá desenvolver”, “estamos realizando enquetes para termos subsídios suficientes, porque ele já tem mais de x anos”, frases que nos mostram a diversidade de situações e contingências quando se trata do famoso PPP.

<sup>9</sup> Em especial a partir da pesquisa que atualmente coordeno denominada: “Concepções de planejamento e gestão escolar: políticas públicas, projetos político-pedagógicos e democratização no cotidiano escolar”, financiada pela Faperj.

Perante essas situações tão diversas, cabe perguntarmos: que sentidos e entendimentos sustentam ou impugnam, nesses cotidianos, o exercício do direito a uma gestão escolar democrática e, portanto, à elaboração coletiva de um projeto pedagógico escolar? Isso, considerando que estamos situados em um universo institucional chamado *Estado-nação moderno*, que tem como marco de referência um modelo de democracia caracterizado pela forma liberal-ocidental de se entendê-la, com seus signos específicos de cidadania e representatividade; no entanto, implementados em sociedades fortemente colonizadas e escravizadas (QUIJANO, 2002, p. 16), como a brasileira – o que coloca, ainda, o problema da produção, da circulação e da recepção dos discursos políticos. Como temos traduzido o modelo democrático nas nossas latitudes? E nas nossas escolas? Que possibilidades são vislumbradas, atualmente, em função de se afirmar não apenas o princípio da gestão democrática nas escolas, por meio de um planejamento efetivamente participativo, mas, juntamente com esse princípio, também garantir, sem distinção, o direito à educação?

### **Do projeto pedagógico ao projeto político-pedagógico: onde está o “político”?**

Décadas atrás, a palavra *planejamento* aparecia como forte sinônimo de *política pública*. A explicação dessa sinonímia encontra-se no fato de que, ao longo do século XX, desenvolveu-se um crescente processo de incorporação do planejamento como configurador dessa política e, dentro dela, da política educacional. Do “Manifesto dos pioneiros”, em 1932 – no qual já estava presente a ideia de elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) para o Brasil –, passando pelo ingresso do país na sistemática do planejamento setorial e global do Plano Nacional de Desenvolvimento do governo de Juscelino Kubitschek até os diversos planos de desenvolvimento da ditadura militar (HORTA, 1997, p. 139), é possível percebermos a crescente centralidade do planejamento na elaboração e na implementação das políticas públicas brasileiras. Nesse processo, no entanto, o planejamento foi paulatinamente sendo identificado com a elaboração de meticolosos planos específicos, nos escritórios técnicos localizados na gestão central.

Tampouco escaparam à tendência de entender o planejamento como fundamental nas políticas educacionais os setores que esforçaram em tentar garantir, após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a elaboração de um PNE, por meio do *planejamento participativo*. Tal processo culminou, em 1997, na apresentação de duas propostas de PNE, um do governo e o outro da sociedade civil, o que evidenciou a disputa político-ideológica que atravessava a educação nacional e que resultou na formulação do PNE 2001-2010. Posteriormente, fomos testemunhas das dificuldades de consenso a respeito de um projeto nacional para o setor educacional, evidenciado nas complicações de aprovação do seu sucessor, o PNE 2014-2024.

Ao longo desse processo, configuraram-se mudanças nas concepções de planejamento: do foco nos agentes do governo, em especial em âmbito nacional, para a sua articulação com a sociedade civil organizada; de um modelo tecnicista para uma dimensão mais política e participativa; de uma concepção normativa, prescritiva da realidade futura, para uma dimensão estratégica, orientando as ações por meio de diretrizes, objetivos e metas para um futuro desejado e possível (BORDIGNON, 2011). Essas mudanças foram impulsionadas após a abertura democrática, em parte, acompanhando a tentativa de resolução do binômio *autoritarismo-centralização*, a ser substituído pelo binômio *democracia-descentralização*.

O fortalecimento da esfera “local” – que precisa ser definida – implicaria a ampliação de suas ingerências administrativas juntamente com a necessária responsabilização dos encarregados de formular os problemas e tomar decisões nessa instância. Assim mesmo, supunha-se que, por meio da ampliação de suas ingerências e responsabilidades, a participação local ocasionaria maior agilidade e transparência na prestação dos serviços públicos e favoreceria o envolvimento direto do poder local na captação de demandas, no controle dos gastos e na inspeção do cumprimento das metas estabelecidas.

Em um contexto descentralizador, todavia, uma questão central a se resolver diz respeito aos graus de ingerência e identificação que as populações e as instituições locais têm, não apenas na implementação da política local específica, mas também na definição das finalidades e das formas da educação mais amplas nas quais se veem de alguma forma envolvidas. Esses aspectos, portanto, dizem respeito aos processos de planejamento e tomada de

decisões locais, de forma não isolada, mas em sua relação com os processos de definição das políticas públicas municipais, estaduais e nacionais.

Esse apontamento é importante, considerando que, paralelas às tentativas de descentralização, foram sendo evidenciadas dificuldades para a concretização das propostas formuladas nos planos elaborados desde os anos de 1990 até a atualidade – nos quais incluem desde os PNEs até os Planos Estaduais e Municipais de Educação (PEEs e PMEs). Essas dificuldades, progressivamente, têm questionado a centralidade e, em alguns casos, a necessidade do planejamento. Aqui, o planejamento deve ser entendido, muitas das vezes, dentro das estreitas margens do modelo normativo hegemônico (MATUS, 1987, 1989), altamente tecnocratizado e autoritário.

As indefinições e as dificuldades atravessadas por esses planos (PNEs, PEEs e PMEs) afetaram e ainda afetam diretamente a gestão escolar, não apenas no que diz respeito às orientações e às ações surgidas da administração federal, estadual ou municipal para as escolas, mas no sentido das orientações e das ações que as escolas deveriam definir e organizar por si mesmas com base na sua realidade local. Isso ocorre porque o PPP das diversas instituições de ensino deveria dialogar e se articular com esses planos, uma vez que: “a gestão do Sistema Municipal de Ensino constitui-se, essencialmente, como um processo de articulação para o desenvolvimento da proposta político-pedagógica das escolas de sua jurisdição” (BORDIGNON; GRACINDO, 2000, p. 149).

Para atender aos fins da educação, qualquer organização educacional deve criar e manter uma estrutura pedagógica que ofereça os meios pertinentes para desenvolvê-los, e propiciar, ao mesmo tempo, uma coerência com esses fins. Assim, na organização escolar, a concepção político-pedagógica se realimenta e se corporifica em uma proposta que configura o projeto político-pedagógico da própria organização, supostamente afinada às políticas públicas do sistema educacional no qual se insere (municipal, estadual, federal e nacional).

Como ação mais ou menos intencional, com um sentido mais ou menos explícito e com compromissos definidos de forma mais ou menos coletiva, podemos dizer que todas as escolas têm um projeto político-pedagógico, como proposta organizacionalmente hegemônica da ação educacional específica. Insisto na redundância do “mais ou menos”, pois essa expressão busca enfatizar o entendimento do espaço escolar como um espaço aberto às dissidências, às discussões e às discrepâncias de diversos tipos, mesmo com todas as intenções de fechá-lo ou de se considerar que existe um suposto “consenso” sobre o projeto.

Na literatura acadêmica sobre o projeto político-pedagógico, em princípio, existe uma tendência de entendê-lo como facilitador do debate entre os diferentes sujeitos da educação escolar (GADOTTI, 1997; BORDIGNON; GRACINDO, 2000; VEIGA, 1995; PADILHA, 2002), buscando-se democratizar a educação escolar por meio da participação de tais sujeitos na definição das propostas pedagógicas, na sua implementação e na sua avaliação. Essa literatura é extremamente relevante, se considerarmos que seus conceitos e modelos influenciaram até a legislação educacional que ainda na atualidade rege a educação brasileira, assim como se tornou referência de ação pedagógico-administrativa de muitos gestores e docentes do país. Cabe ressaltarmos, inclusive, que foi com base nessa literatura que o adjetivo *político* foi incrementado na denominação do projeto pedagógico escolar. Com efeito, se voltamos ao texto da LDBN de 1996, veremos que nela aparece apenas “projeto pedagógico”, mas, na legislação subsequente, por exemplo, no PNE 2001-2010, já se fala em “projeto político-pedagógico”.

De acordo com Távora, o surgimento da expressão *projeto pedagógico* ocorreu, em um primeiro momento, em 1980, nos programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação Superior (SES) juntamente com universidades (TÁVORA, 2010, p. 20). Em 1981, por meio de um trabalho realizado na PUC-Campinas, desenvolvido pelos professores Newton César Balzan, Moacir Gadotti, Corinta Maria Grisólia Geraldi e Bernadete Angelina Gatti, que visava à definição de um projeto pedagógico orientador das ações de ensino, a temática apareceu, mais uma vez, no campo acadêmico. Em 1983, a referência *projeto pedagógico* surgiu pela primeira vez no escrito número 3 do Programa de Apoio e Desenvolvimento do Ensino Superior (Pades). A ideia de um “projeto pedagógico” para as instituições de ensino, então, surgiu na educação superior e se disseminou para a educação básica até se plasmar na legislação, em 1996.

Entretanto, ainda no início da década de 1990, Moacir Gadotti já enfatizava explicitamente a necessidade de as escolas elaborarem seus “projetos político-pedagógicos”, no bojo da proposta Construindo a Escola Cidadã no Paraná, base do Projeto Educacional do Estado do Paraná no governo de Roberto Requião (1991-1994) (MARTINS, 1998, p. 134). Todavia, o conceito da *escola cidadã* no qual Gadotti se inspirou surgiu no final dos anos 1980, quando Paulo Freire foi secretário de Educação do município de São Paulo, na gestão da prefeita Luiza Erundina (1989-1992), a partir do projeto da Escola Pública Popular (ROSA, 2004, p. 14).

Gadotti tinha sido chefe de gabinete de Paulo Freire e contribuído para o desenvolvimento de uma política educacional baseada nos princípios da *participação democrática* e da *construção coletiva*, implicando “um processo de reforma curricular que exigia a participação da comunidade escolar na construção de um projeto educativo consistente” (TORRES, 2002, p. 102-103). No entanto, esse projeto não permanecia isolado em cada escola, mas participava do Movimento para a Reorientação do Currículo, conduzido pela Secretaria Municipal de Educação dentro da proposta de um modelo de trabalho ao que as escolas podiam escolher aderir ou não. Esse modelo de trabalho supunha a elaboração de um projeto interdisciplinar (Projeto Inter) por meio do *tema gerador* que, seguindo a pedagogia freireana, é fundamentada em situações da vida real dos estudantes, relacionando a realidade local aos problemas individuais, comunitários e sociais mais amplos. O tema gerador permitiria tornar o currículo mais significativo para os estudantes, assim como possibilitaria a formação de cidadãos críticos e participativos.

A premissa do tema gerador teve – e ainda tem – um forte impacto no planejamento escolar, considerando que este permitiria alinhar diversas dimensões do processo educacional escolar, abrangendo questões didático-pedagógicas (processos de aprendizagem específicos de turmas e estudantes), curriculares (por meio da interdisciplinaridade), organizacionais (utilização de tempos, espaços e recursos, coordenação do trabalho pedagógico etc.), até a vinculação da escola com as problemáticas sociocomunitárias locais mais sensíveis para a população atendida, no seu sentido amplo. Essa premissa potencializaria a escola como um espaço legitimado para realizar uma seleção cultural pautada em “situações significativas” de cada comunidade, afirmando a localidade e seus sujeitos em prol do exercício efetivo de uma cidadania entendida na perspectiva da igualdade de direitos e do cumprimento dos deveres, do engajamento da escola e dos seus processos educacionais no seu contexto local.

A possibilidade de se selecionar um tema gerador significativo, cabe destacarmos, depende da qualidade e da pluralidade de leituras possíveis sobre as situações significativas de cada localidade. A qualidade da leitura situacional tem, nesse sentido, um aspecto técnico e um aspecto participativo. Do ponto de vista *técnico*, ainda considerando a proposta freireana, é imprescindível a realização de um *estudo de realidade*, considerando que:

As ‘situações significativas’ são as que frequentemente surgem no discurso da comunidade e, portanto, representam uma dimensão coletiva, em contraste com a experiência estritamente individual. Podem mesmo refletir um certo grau de sistematização e organização ao nível do ‘conhecimento popular’, permitindo a sua ligação a outros conceitos partilhados que podem não necessariamente aparecer na altura da investigação preliminar. O corpo docente numa escola colige dados para este *estudo de realidade* de uma comunidade escolar através de uma variedade de métodos, incluindo observação, entrevistas, conversas informais e inquéritos (TORRES, 2002, p. 116; grifo nosso).

A equipe escolar no seu conjunto, e não apenas a equipe de gestão, teriam de participar da realização, da sistematização e da análise desse estudo, assim como teriam de negociar conjuntamente a seleção do tema gerador e a definição dos conteúdos e das atividades curriculares consequentes. No entanto, como ressalta Torres:

o tema gerador talvez represente um dos mais problemáticos e controversos elementos do projeto de reforma curricular do PT. De fato, desde que começaram as reuniões de planejamento político da administração com especialistas das universidades surgiu um feroz debate, que persistiu ao longo de toda a experiência – desde a Secretaria até as escolas – acerca da exequibilidade de se organizar um programa do ensino primário em torno de um *único* tema gerador (TORRES, 2002, p. 115; grifo nosso).

Lembremos, por outro lado, que esse tema gerador organizaria todo o currículo de uma escola em particular e que, pelo menos na bibliografia, não há referências a relacionar os temas e conteúdos a serem trabalhados com nenhum tipo de currículo oficial mínimo; ou seja, supõe-se que cada escola teria autonomia para definir a sua proposta curricular, que deveria ser interdisciplinar. A identificação e o pertencimento a um sistema educacional mais amplo (rede) ocorreriam pela participação voluntária das escolas no Projeto Inter, que supunha a visita de equipes interdisciplinares da SME, denominadas Núcleos de Ação Educativa (NAEs), destinadas a coordenar, orientar e supervisionar o andamento dos projetos nas escolas por meio de visitas semanais e, em alguns casos, diárias (TORRES, 2002, p. 106-108). Essa dinâmica evidencia, como destacamos páginas atrás, a necessária vinculação entre o PPP das diversas escolas com o PME, em para consolidar uma Política Municipal de Educação que, dessa forma, não seria construída apenas de forma descendente, mas também ascendente.

Outra forma pensada para se manter as escolas integradas em um sistema educacional foram os Conselhos Escolares, constituídos por representantes eleitos de professores, alunos, famílias e funcionários, que a gestão Paulo Freire fortaleceu com a função de ser os encarregados de “discutir, definir e elaborar um Plano de Escola *que traduza para cada escola as linhas de orientação das políticas educativas do município*” (PT-SME, 1991, p. 12 apud TORRES, 2002, p. 110; grifo nosso). Os Conselhos, por sua vez, participariam de um Conselho Regional de Representantes de Conselhos de Escola – que elaboraria o Plano Regional de Educação – e definiriam questões centrais da política educacional, como o Estatuto do Magistério Municipal, o que, aparentemente, por causa da escassa participação da população e das profundas dissidências entre alguns participantes, não se desenvolveu como esperado (TORRES, 2002, p. 112).

Notemos, então, que, nessa proposta, a autonomia escolar para elaborar o seu projeto político-pedagógico não está formulada como absoluta, mas como parte de um movimento de concertação da política municipal, por meio de diversas instâncias organizacionais de participação. Se, por um lado, ocorreria um movimento ascendente a partir das escolas, ao mesmo tempo, existe um movimento descendente por parte da gestão central, que estipula linhas de orientação para as escolas da rede, incluindo nelas os seus projetos.

Mais tarde, essa dinâmica ascendente-descendente na concertação e na implementação da política educacional manifestou-se, na proposta paraense Construindo a Escola Cidadã (1991-1994), por meio dos seguintes princípios:

Consolidação democrática, estabelecimento de comunicação direta da Secretaria com as escolas e delas com a comunidade; incentivo às escolas para que elaborem e executem autonomamente seus projetos pedagógicos; criação de um sistema de avaliação de desempenho escolar, essencial para a implantação do currículo básico, público e democrático, que inclua tanto a comunidade interna, quanto a comunidade externa e o poder público (MARTINS, 1998, p. 133).

A novidade, nesses princípios, encontra-se na criação de um sistema de avaliação de desempenho, assim como na implementação de um *currículo básico*, característicos do processo de regulação que, constitutivo de qualquer sistema, tem como função garantir o equilíbrio, a coerência e a transformação do próprio sistema (BARROSO, 2005, p. 733), destacando, ainda, que a

‘regulação’ (mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados) seria o oposto da ‘regulamentação’ (centrada na definição e controle *a priori* dos procedimentos e relativamente indiferente às questões da qualidade e eficácia dos resultados) (BARROSO, 2005).

Dessa forma, em princípio, para a elaboração dos seus projetos, cada escola teria, além de levantar dados sobre a realidade local e escolher um tema gerador, poder relacionar a sua proposta ao currículo básico estipulado pela Secretaria, a qual também avaliaria o desempenho alcançado pelas escolas.

Contudo, no decorrer da implementação de tal política, essa dinâmica não se evidenciou de acordo com a proposta. Conforme relatam os sujeitos entrevistados por Martins, o PPP foi tomando outras características,

Em meio a ações apressadas e de pouca repercussão, com as informações insuficientes no documento Construindo a Escola Cidadã, as escolas viram-se obrigadas a elaborar o projeto político-pedagógico, e sem qualquer vinculação com uma proposta pedagógica elaborada pela SEED. Não se considerou o currículo básico elaborado na gestão anterior (87-90), nem a pedagogia histórico-crítica que o orientou [...] o projeto político-pedagógico foi visto mais como uma tarefa burocrática, sem repercussão no trabalho escolar. Não houve discussão suficiente sobre o assunto na maioria das escolas, nem a participação dos pais e da comunidade como seria desejável (MARTINS, 1998, p. 140).

Mais à frente, a autora destaca:

A indicação da SEED no projeto Construindo a Escola Cidadã de que a autonomia da escola deve se assentar na diversidade cultural e a ausência de uma proposta pedagógica em nível de sistema contribuiu sobremaneira para o aparecimento de inúmeras dificuldades na elaboração do projeto político-pedagógico das escolas (MARTINS, 1998, p. 141).

Isso significa que, sem uma condução clara por parte da Secretaria, as escolas ficaram sem orientação não apenas técnica, mas também política, o que colaborou para que a resposta destas se burocratizasse, no sentido de elaborar o projeto apenas para cumprir com as demandas da superioridade. Da mesma forma, o recurso de conhecimento ao qual parecem ter apelado as equipes de gestão para resolver a demanda foi o de implementar um modelo de planejamento já conhecido e muito afirmado nas escolas brasileiras ao longo do século XX: o *planejamento normativo*, mais próximo da ideia de *regulamentação* do que de *regulação*.

Muito sucintamente, conforme escreve Carlos Matus, podemos dizer que o modelo de planejamento normativo pressupõe um “sujeito” – o Estado; no nosso caso, a equipe de gestão escolar – que planeja um “objeto” – a realidade escolar –, supondo que o primeiro pode controlar o segundo, dado que, no “objeto”, não há sujeitos com projetos, interesses ou capacidades próprias (MATUS, 1989, p. 37, 51-53). O único “sujeito” é quem planeja, e este o faz “de cima” da realidade planejada, sobre a qual elabora um diagnóstico supostamente objetivo e, portanto, único, pois outras leituras da realidade não seriam tão válidas e verdadeiras quanto a dele. Se existe um diagnóstico único, há também um plano único, ou seja, quem planeja passará a dispor *para que, por que, quando e com que* os agentes envolvidos na realidade planejada deverão atuar. É um planejamento *sobre e para* os outros, não *com* os outros. Portanto, mostra-se um planejamento centralizador e autoritário, que exclui os sujeitos envolvidos na realidade escolar de qualquer participação na leitura da realidade, no levantamento dos problemas comuns, na elaboração de propostas de ação, assim como na tomada de decisões coletivas, negando-lhes a sua cidadania, sobretudo com relação ao direito de participar do espaço público.

O modelo de planejamento normativo foi – e, em muitos sentidos, ainda continua sendo – o modelo de planejamento mais amplamente disseminado no sistema educacional brasileiro. Nesse sentido, passar desse modelo centralizador, tecnicista, prescritivo, entre outras características, para um planejamento articulado com a sociedade civil de forma participativa e, inclusive, que seja política e tecnicamente estratégico – como assinalamos páginas atrás, seguindo Bordignon, com relação às intenções do movimento democratizador-descentralizador –, não é tarefa fácil. Essa passagem necessita não apenas de um projeto político voltado para essas finalidades em suas diretrizes e eixos de ação geral, mas, sobretudo, de orientação e apoio, assim como de formação e informação adequada por parte dos órgãos centrais da administração escolar para os sujeitos participantes. Isso ocorre, sobretudo, porque tanto o modelo de *planejamento participativo* como outros modelos de planejamento – por exemplo, o *planejamento estratégico-situacional*, que também parte do princípio da participação – contradizem muitos dos princípios, ações e procedimentos do planejamento normativo e da organização escolar brasileira atual.

Como é possível percebermos, então, já nas primeiras tentativas de desenvolvimento de políticas baseadas nos princípios da democratização e da participação na escola, pressupor uma política educacional apenas ascendente, na qual cada escola elabora o seu projeto isoladamente, não garante a elaboração de uma política efetivamente *pública e democratizadora* do aparelho escolar, quer dizer, uma escola efetivamente voltada para os sujeitos aos quais está destinada: os(as) estudantes e suas famílias. Assim, algumas escolas terão as condições (formativas, micropolíticas etc.) e a vontade política necessárias para ser capaz de desenvolver um projeto político-pedagógico com as qualidades que demanda uma educação para a cidadania; entretanto, outras, não.

Chamo atenção para esse aspecto devido a já ter ouvido, por parte de alguns grupos docentes, a reivindicação de uma autonomia “total” para cada escola poder realizar um projeto conforme entenda a sua equipe gestora e/ou escolar. Essa radicalização tem levado a se interpretar qualquer questionamento das equipes centrais das Secretarias de Educação como “intromissões externas” nas escolas, sem se perceber a escola como integrante de um sistema educacional público, o que beira, em alguns casos, o patrimonialismo.

O resultado desse processo, do ponto de vista do sistema educacional, pode ser altamente negativo, em especial no que diz respeito à fragmentação do sistema – que pode causar grandes disparidades quando se trata da garantia de igualdade de oportunidades educacionais –, ou seja, à produção de uma situação em que a rede escolar se apresenta diversa, mas sem unidade na diversidade e, portanto, sem direcionalidade comum e coerência interna, para tomar alguns dos princípios da noção de *sistema educacional* apresentados por Saviani (2005, p. 77-81).

O risco aumenta, sobretudo, se não houver instâncias intermediárias de concertação de uma política educacional municipal e/ou estadual que, como sabemos, por diversos motivos, nem sempre existem nos milhares de sistemas educacionais que o Brasil tem na atualidade, muitos com administrações centrais que, entre outras situações, não contam com equipes técnicas suficientes. Apenas para exemplificarmos com os municípios do estado da Bahia, chama atenção o estudo de Lyrio e Guimarães, quando escrevem sobre as dificuldades que esses municípios apresentam ao elaborar seus PMEs:

Isto muitas vezes se dá pelo quantitativo de demandas das Secretarias Municipais; número reduzido de técnicos que possa trabalhar de forma efetiva neste processo; mudança de gestão durante o processo; conflitos entre Secretaria Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação; falta de articulação entre os instrumentos de planejamento orçamentário: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e Planejamento Plurianual (PPA) (LYRIO; GUIMARÃES, 2012, p. 8).

Se considerarmos, juntamente com o *site* De Olho nos Planos<sup>10</sup> que, no Brasil, “cerca de 30% dos municípios ainda não têm planos e muitos dos que possuem, não o utilizam para planejar suas políticas, mantendo-os desconhecidos da população”, e que “60% dos estados ainda não possuem planos de educação”, podemos dimensionar um pouco melhor o que estamos falando.

As consequências das indefinições políticas na administração central para o cotidiano escolar são múltiplas e complexas. Isso se deve ao fato de que, por um lado, em meio às dificuldades das negociações para se obter consensos com relação aos diversos planos de educação no país (PNE, PEEs e PMEs), que garantiriam um projeto de Estado e não apenas de governo, evidencia-se ora a ausência, ora a concorrência de objetivos e orientações públicas para a ação educacional, o que beneficia toda sorte de casuísmos na política educacional (VASCONCELOS; MENEZES, 2010, p. 15), assim como grandes dificuldades na hora de implementar esses planos – o que inclui, nessa saga, o projeto político-pedagógico de cada escola da rede.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Disponível em: <<http://www.deolhonosplanos.org.br/planos-de-educacao/>>. A iniciativa é composta por: Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, União dos Conselhos Municipais de Educação (UNCME), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Associação Nacional de Política e Administração Educacional (Anpae), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), com o apoio do Instituto C&A e do UNICEF. Acesso em: 21 mai. 2015.

<sup>11</sup> Lembro-me, paradigmaticamente, da equipe de uma escola que, após um ano de importante esforço coletivo para definir um PPP mais significativo e presente no cotidiano escolar, recebeu a repentina notícia, no final do ano, de que, no ano seguinte, não mais atenderia aos 1º e 2º segmentos do ensino fundamental (EF), mas passaria a atender à pré-escola e aos três primeiros anos do EF. Com isso, grande parte daquele projeto teve de ser modificado, sem chegar “a tempo” do início da nova estrutura organizacional e de atendimento escolar.



Então, diante da pergunta de onde está o “político” no projeto pedagógico das escolas, podemos dizer que ele se encontra nas formas de interseção, em cada escola, das políticas públicas municipais, estaduais e nacionais com a participação popular e a capacidade técnico-pedagógica de cada equipe para concertar tanto as demandas do sistema quanto as necessidades locais.

Cabem aqui, todavia, as advertências de Tobar, que aponta que, apesar de o problema da descentralização ser de caráter político, a sua implementação eficaz é de caráter administrativo (TOBAR, 1991, p. 3). Também cabem as observações de Oszlak, quando este se faz, entre outras questões: qual é a respectiva base de recursos com que as instâncias locais contam ou poderão contar – por exemplo, bens e serviços, coerção, informação, ideologia – e quais são as perspectivas de sua utilização? Em que medida é possível ou esperável a participação cidadã na gestão pública ou no controle dela? Sobretudo: quanto mais consolidado estará o sistema institucional global, uma vez completada a descentralização? Quem – quer dizer, que setores, organizações e usuários – será positiva ou negativamente afetado por esses processos? (OSZLAK, 1994, p. 13).

### **Projeto político-pedagógico e cotidiano escolar: onde está o “pedagógico”?**

A questão que se coloca está na compreensão pedagógico-democrática do ato de propor. O educador que não pode negar-se a propor, não pode também recusar-se à discussão, em torno do que propõe, por parte do educando. No fundo, isto tem a ver com o quase mistério que envolve a prática do educador que vive a substantividade democrática, o de afirmar-se sem contudo desafirmar os educandos. É esta posição, a da radicalidade ou da substantividade democrática, que se contrapõe, de um lado, ao autoritarismo e, do outro, ao espontaneísmo (FREIRE; FAUNDEZ, 1985, p. 45).

Quase 20 anos após a promulgação da LDBN de 1996, que instituiu legalmente a gestão democrática da educação pública brasileira, bem como do período em que as bases do pensamento pedagógico referidas ao PPP foram consolidadas, torna-se iminente repensar o que ocorreu com esses projetos na encruzilhada das políticas educacionais locais e nacionais e com as demandas da população atendida pelas escolas públicas na atualidade, após a quase universalização das matrículas escolares no país.

Ao longo desse tempo, milhares de projetos foram escritos e, alguns, foram efetivamente desenvolvidos, ambas as ações em meio a vários deslocamentos de sentido com relação aos princípios e às categorias definidas por aquela geração de educadores, acadêmicos e políticos. Tais deslocamentos, inclusive, foram apontados no momento em que, após a promulgação da LDBN de 1996, disseminava-se a necessidade legal de as escolas formularem os seus PPPs. Já em 1998, Gadotti chamava atenção para o deslocamento de sentido da palavra *plano* para o de *projeto*, substituindo o seu significado:

Frequentemente se confunde *projeto* com *plano*. Certamente o plano diretor da escola – como conjunto de objetivos, metas e procedimentos – faz parte do seu projeto, mas não é todo o seu projeto. Isso não significa que objetivos, metas e procedimentos não sejam necessários. Eles são insuficientes, pois, em geral, o plano fica no campo do instituído, ou melhor, no cumprimento mais eficaz do instituído, como defende o discurso em torno da ‘qualidade’; em particular, da ‘qualidade total’. Um projeto necessita sempre rever o instituído para, a partir dele, instituir outra coisa. Tornar-se *instituinte*. Um projeto político-pedagógico não nega o instituído da escola, que é a sua história, o conjunto dos seus currículos e dos seus métodos, o conjunto de seus atores internos e externos e seu modo de vida. Um projeto sempre confronta esse instituído com o instituinte. Não se constrói um projeto sem uma direção política, um norte, um rumo. Por isso, todo projeto pedagógico da escola é também político. O projeto pedagógico da escola é, assim, sempre um processo inconcluso, uma etapa em direção a uma finalidade que permanece como horizonte da escola (GADOTTI, 1998, p. 16).

Atualmente, em alguns casos, essa confusão permanece, porém, com frequência muito maior percebemos atualmente o deslocamento contrário, ou seja, de *projeto* para *plano*. Isso ocorre talvez porque a ênfase dada ao *político* em relação

ao *pedagógico* foi o que marcou preponderantemente a discussão das décadas passadas, ao se buscar reverter a vasta influência de tecnocratismo escolar. De fato, a amplíssima maioria dos PPPs a que tenho tido acesso ao longo de 12 anos dedicam as suas páginas, não necessariamente na ordem ou com todos os itens elencados abaixo, a:

- Uma breve descrição de apresentação da escola (níveis e modalidades de atendimento, quantitativo de funcionários e alunos, caracterização do prédio e do entorno, perfil do público atendido), algumas vezes com apontamentos de problemas existentes no entorno de forma muito genérica (violência, indisciplina, baixa autoestima, desintegração familiar, falta de cultura da comunidade, desemprego, delinquência etc.<sup>12</sup>).
- A enunciação da escola e/ou da sociedade que deseja realizar com o projeto, também por meio de valores ou de expressões muito genéricas (boa convivência entre as pessoas e/ou no interior da escola, respeito, cidadania, preservação do meio ambiente etc.), às vezes, no estilo de uma desiderata<sup>13</sup> ou literaturalizado (“assim como o Pequeno Príncipe cuidou da sua rosa, assim cuidaremos desta escola”), ou ainda pontuados como se fossem objetivos igualmente amplos (“garantir uma escola democrática, que assegure o direito de todos à construção de conhecimentos e valores em uma perspectiva crítica, transformadora e criativa”).
- Ações das mais variadas, às vezes também genéricas (“campanhas que visem aos valores éticos, como a solidariedade, o respeito ao próximo e a fraternidade”), em ocasiões misturadas sem relação explícita ou estratégica com projetos específicos já desenvolvidos na escola (“parcerias com Bairro Educador, Pronaipe, SESI, voluntários e estagiários”) ou próprios da rotina escolar (“utilização de audiovisuais como informática, vídeos para organização das aulas”, “conversa com os responsáveis individualmente sempre que se fizer necessário”).
- Da mesma forma, existem projetos aos quais, sem mais, é anexada uma planilha com as turmas e seus professores e/ou a lista dos conteúdos a serem trabalhados. Em outros casos, em geral sem os elementos anteriores, escolhe-se um tema gerador, às vezes relacionado com algumas das questões destacadas na descrição da escola (“por uma escola sustentável”, em função de se ter assinalado problemas ambientais na escola, no entorno ou mesmo no planeta), mas, muitas vezes, aleatório (“o circo”, “Cazuza”), que irá promover um projeto didático específico, não raramente autônomo com relação ao planejamento curricular dos conteúdos a serem desenvolvidos nas turmas, ou a ser trabalhado apenas em algumas disciplinas nas quais ficaria evidente a sua participação (“regiões do Brasil”).
- Procedimentos para a avaliação discente e, muito excepcionalmente, para a avaliação do projeto em questão, ou mesmo da instituição escolar.

Se considerarmos, juntamente com Gadotti, como afirmado na citação anterior, que *o plano da escola, como conjunto de objetivos, metas e procedimentos, deve fazer parte do projeto*, fica claro que há vários deslocamentos, substituições e confusões que tornam pouco eficazes ou, simplesmente, impossíveis de concretizar no cotidiano escolar muitos dos PPPs afinados com a caracterização anterior. Vejamos por que isso ocorre.

Em primeiro lugar, em muitos projetos, evidencia-se a substituição do *estudo da realidade* ou *diagnóstico* tanto por uma apresentação sucinta e formal da escola quanto pelo próprio marco referencial. Isso pode ter múltiplas explicações e consequências, das quais exploraremos algumas.

Em princípio, buscando ressaltar a orientação política da ação educativa, autores altamente referenciados no debate sobre o PPP, como Danilo Gandin e Paulo Roberto Padilha, optaram por destacar a elaboração de um marco referencial como um primeiro momento do processo de planejamento, no lugar de uma avaliação institucional ou da elaboração de um diagnóstico, carta escolar<sup>14</sup> ou estudo da realidade, como sugerira a proposta freireana (GANDIN, 1994, p. 66-69; PADILHA, 2005, p. 77-83).

<sup>12</sup> Todas essas palavras e os exemplos a seguir foram retiradas de PPPs concretos e, aqui, tornaram-se exemplos por serem expressões arquetípicas.

<sup>13</sup> Desiderata: “As coisas que se desejam e ainda não existem. = aspiração, desiderato”. DICIONÁRIO PRIBERAM DA LÍNGUA PORTUGUESA, 2008-2013. Disponível em: <<http://www.priberam.pt/dlpo/desiderata>>. Acesso em: 12 fev. 2015].

<sup>14</sup> Segundo Motta, Romão e Padilha, a *carta escolar* é um instrumento elaborado coletivamente pela equipe diretiva, corpo docente e discente da escola, famílias e representantes da comunidade escolar e extraescolar, que parte do levantamento de dados por meio de um censo escolar, que servirá de base para o diagnóstico da escola. Procura identificar a escola nas suas características institucionais, estrutura física, recursos humanos e financeiros, matrículas e evolução da demanda, projetos desenvolvidos na escola, associações escolares, características da gestão e das relações humanas, deficiências e características da comunidade, do bairro e dos alunos (MOTTA; ROMÃO; PADILHA, 1998, p. 38).

Para Padilha (2005), que diz ter se apoiado na obra do professor Celso Vasconcellos (1995), o PPP deve partir da definição de sua filosofia educacional e ele sugere elaborá-lo na medida em que se responde a algumas questões, que denomina “passos”:

a) como entendemos o mundo em que vivemos; b) quais são as utopias que nos movem neste mundo; c) qual a escola dos nossos sonhos; d) qual o retrato da escola que temos; e) o que faremos na nossa escola. Os três primeiros passos completam o necessário *marco referencial* do projeto. Trata-se de explicitar melhor qual a visão de mundo, os valores e compromissos que a escola está assumindo hoje e que expressa a sua própria ‘cara’, sua identidade e a direção, o rumo que deseja tomar daqui para a frente (PADILHA, 2005, p. 77).

Como vemos em *a*, *b* e *c*, as questões são genéricas e, mesmo nas sugestões de perguntas para suscitar a discussão entre os participantes, continuam em um tom genérico e, por vezes, idealista – como, por exemplo, com relação ao passo *a*:

1. Que tipo de homem e sociedade queremos construir?
2. Que papel desejamos para a escola em nossa realidade?
3. Que tipo de relações *devem ser* estabelecidas entre professor e aluno, entre a escola e a comunidade?
4. Qual é o papel do Estado em relação à educação, *em termos ideais*? (PADILHA, 2005, p. 80; grifo nosso).

A proposta de um debate filosófico e sociopolítico amplo pressupõe, além de tempo – o mais escasso entre todos os recursos escassos, como diz Matus<sup>15</sup>, ampla liberdade, assim como uma profunda honestidade e a aceitação do ponto de vista dos outros, em função de que os diversos sujeitos participantes possam se expressar, sem constrangimentos, em prol de um projeto comum (MATUS, 1987, p. 78). No entanto, vale o alerta de Walzer de que a proposta discursiva de *democracia deliberativa* “não reconhece de modo adequado que o processo político possui valores para além do respeito recíproco, da capacidade de reflexão, da abertura e da generosidade por parte dos agentes envolvidos nos debates [sobretudo aqueles ligados às instituições democráticas]” (WALZER, 1999 apud MARQUES 2012, p. 28). Nesse sentido, sendo a escola um espaço epistemológico e socialmente hierarquizado, com sujeitos em posições de poder diferenciadas, nem sempre as posturas e as ideias divergentes são ouvidas, aceitas ou debatidas em prol do entendimento mútuo.

Da mesma forma, os discursos não circulam livremente pelo tecido social, mas são legitimados por autoridades específicas, o que baliza, no caso, discursos pedagógicos, política ou socialmente “corretos”. Por esse motivo, propor um debate tão amplo sobre questões genéricas a respeito da educação, da sociedade e dos sujeitos, além da questão anterior sobre o lugar de poder institucional em que se situam os sujeitos participantes, supõe que se pergunte se esses mesmos sujeitos – em parte pelo lugar que ocupam na distribuição do poder institucional – atrever-se-iam a discordar não somente da autoridade, mas também dos discursos pedagógica, política e socialmente autorizados, expondo-se publicamente.

O desconhecimento dessas questões e a idealização do processo de participação e deliberação podem levar, por exemplo, à escolha de procedimentos no processo participativo que mascaram, sob um suposto consenso discursivo geral, a manifestação das divergências e dos conflitos. Numerosos PPPs evidenciam marcos referenciais pautados em conceitos muito amplos, sem especificações – como os de cidadania e democracia, entre outros – que, inclusive, aceitam diversas interpretações e consequências divergentes para a ação, evitando dessa forma maiores disputas e “rompimentos” nas relações interpessoais escolares.

A escolha por conceitos ambivalentes caracterizaria o marco referencial como um *programa político* que, quanto mais ambíguo, mais oculta as diferenças de posições entre as diversas tendências das forças que integram o ator social, no nosso caso, a *escola*. Isso ocorre porque costuma ser mais fácil que um ator produza consenso interno sobre um conjunto de objetivos gerais do que sobre os meios necessários para a ação. Com efeito, como explica Matus, um programa político

<sup>15</sup> Isso se deve, conforme explica o autor, ao fato de que, além de ser irreversível, ele é exaurível para os propósitos de um ator, dado que não é apenas o tempo físico, mas, o *tempo social*.

não supõe nenhuma 'prova de imputação de efeitos' nem de consistência entre meios e objetivos; tais diferenças permanecem ocultas e veladas por uma fraseologia ambígua que admite várias interpretações à vontade das tendências em conflito. Por isso, quando chega o momento da primeira prova de consistência na formulação do plano, afloram as diferenças e se manifestam com nitidez os conflitos escondidos no programa<sup>16</sup> (MATUS, 1987, p. 426).

O problema é que, em muitos dos PPPs analisados, nunca se passa à formulação do plano – talvez porque o escasso tempo escolar disponível para o debate coletivo já se esgotou na discussão do marco referencial – e, portanto, os conflitos e os problemas institucionais não chegam a ser adequadamente debatidos. A ausência da negociação que decorreria da formulação do plano, portanto, gera um projeto não apenas sem participação efetiva dos diferentes sujeitos escolares, mas também sem a devida contratualização entre as pessoas envolvidas no processo educacional. Em outras palavras, "o problema de desenhar um plano supõe superar o momento legítimo, porém, diferente, da mera convocatória política do programa para construir uma proposta que resista às provas de consistência, coerência e viabilidade<sup>17</sup>" (MATUS, 1987, p. 426).

Sem essa formulação e sua decorrente contratualização, as ações escolares muito dificilmente se orientam à concretização do programa político (marco referencial), e ficam à mercê de outras forças e influxos passíveis de outros tipos de negociações e, inclusive, imposições, que podem até contradizer os enunciados do marco referencial. Nesses casos, vale lembrarmos que, quanto mais o marco referencial assumir o formato de uma desiderata, somado à ausência de participação efetiva na elaboração dos planos escolares, tal situação pode ter como consequência, com base na categorização de Costa, a substituição do plano escolar por:

- *Projetos-plágio* – quando a escola transpõe e assume para si projetos desenvolvidos por outras organizações congêneres, ação muitas vezes até promovida ou disposta pelos órgãos de administração central do sistema – o projeto vem padronizado para ser desenvolvido pela escola ou, em outros casos, basta acessar e 'baixar' da internet projetos prontos para serem "aplicados" em qualquer escola.
- *Projetos do chefe* – representados pela perspectiva unilateral dos órgãos de gestão da escola, chegando a haver alguns casos em que projeto ganha a referência do(a) autor(a), que pode até levá-lo consigo quando sair de escola – por exemplo, quando várias vezes registramos a seguinte fala: 'o projeto desta escola era da diretora x, que, quando saiu, levou-o com ela, e nós ainda não fizemos outro'.
- *Projetos sectários* – quando os projetos assumem a perspectiva e os interesses de algum grupo específico da escola, desconsiderando a existência de outros sujeitos e interesses na própria escola (COSTA, 2003, p. 1331-1332).

Dessas reflexões, depreendemos que, talvez, seja interessante recuperar a ideia freireana de se iniciar o processo de planejamento por um *estudo da realidade*, que supõe ir ao encontro dos outros com base na escuta e na observação com o objetivo de atentar para os temas que lhes são significativos. Em outros termos, isso significa promover o processo de um planejamento escolar participativo a partir de uma leitura situacional *focada nos problemas vivenciados no cotidiano escolar e em seu contexto*, os quais afetam a realização da sua finalidade institucional: garantir a formação cidadã e, com isso, a aprendizagem dos(as) estudantes que a frequentam. Tal formação tem finalidades, como o programa político e a convocatória ampla para a ação, que se encontram sintetizadas na legislação educacional brasileira.

Em síntese, alterar o processo de planejamento que costuma ser percorrido para elaborar os PPPs poderia colaborar para resolver o deslocamento mencionado – *o projeto substituir o plano*. Assim, em lugar de se partir da definição de um marco

<sup>16</sup> Tradução livre: "[...] no supone ninguna 'prueba de imputación de efectos' ni de consistencia entre medios y objetivos, tales diferencias permanecen ocultas y veladas por una fraseología ambigua que admite varias interpretaciones a voluntad de las tendencias en conflicto. Por ello, cuando llega el momento de la primera prueba de consistencia en la formulación del plan, afloran las diferencias y se manifiestan con nitidez los conflictos escondidos en el programa".

<sup>17</sup> Tradução livre: "El problema de diseñar un plan, supone superar el plano legítimo pero distinto de la mera convocatoria política del programa para construir una propuesta que resista las pruebas de consistencia, coherencia y viabilidad".

referencial como programa político, cujas orientações já se encontram na legislação educacional atual, seria procedente (re) iniciar o processo de planejamento a partir da análise dos problemas institucionais e sociocomunitários, sem perder de vista que a finalidade precípua da escola é, como já dissemos, garantir a formação e, com isso, a aprendizagem dos(as) estudantes que a frequentam. Em outras palavras, partir de uma avaliação institucional que aponte, concretamente, *onde, como e por que* o programa político estabelecido na legislação educacional vigente, interpretado pelos participantes em função das características e das necessidades da população local atendida, não está ou está sendo parcialmente realizado na escola.

No entanto, o levantamento desses problemas, sua sistematização e priorização, também oferecem algumas dificuldades. Em primeiro lugar, porque a tendência normativa do diagnóstico único de *um* sujeito supostamente situado “acima” da realidade ainda é muito presente nas escolas. O problema é que o ponto de vista de apenas um ator, inevitavelmente, estará enviesado pelo lugar que ele ocupa na organização escolar, entre outros fatores. Com isso, o ponto de vista da gestão escolar, por exemplo, estará marcado pela sua perspectiva, que é necessariamente limitada. Outros atores poderão apontar outros problemas, outras questões relevantes e ainda conhecê-las com maior profundidade e informações. Isso ocorre porque cada ator avalia as situações coletiva e individual em que se encontra com base na sua própria interpretação da realidade e em função de seus propósitos e interesses com relação a essas situações. Assim,

a explicação que cada ator constrói sobre uma realidade não é um amontoado de dados e informações: os dados e as informações podem ser objetivos e podem ser igualmente acessíveis a todos. A explicação é uma *leitura* dos dados e informações que expressam a realidade. Cada ator retira da realidade uma interpretação dos fatos, conforme as lentes com que os observa. Toda explicação é *declarada por alguém* e esse alguém é um ser humano que tem seus valores, suas ideologias e seus interesses [...] Nada é menos rigoroso do que ignorar as subjetividades que a realidade reconhece e toda explicação contém para refugiar-se na falsa assepsia do diagnóstico [...] [Contudo,] entender o outro não significa *dar-lhe razão*, significa simplesmente ‘agora conheço a chave com a qual ele lê sua realidade e a minha’ (MATUS apud HUERTAS, 1996, p. 30-31).

Ignorar os problemas e as explicações dados pelos outros ou atribuir-lhes a própria seleção e explicação pode trazer diversas dificuldades para a realização de um planejamento eficaz. Dificilmente se chegará à elaboração de planos destinados a enfrentar problemas que, por serem importantes para a maioria dos atores escolares e não apenas “para mim”, sejam trazidos para compromissos concretos de ação. Dificilmente, portanto, a gestão será capaz de superar os “projetos-plágio”, os “projetos do chefe” e os “projetos sectários”, assinalados parágrafos atrás. Insistimos em que esse processo se configura como um planejamento *para* os outros, mas não *com* os outros.

Da mesma forma, não podemos nos esquecer de que a escola faz parte de um sistema educacional municipal ou estadual ou federal e nacional. Nesse sentido, há também uma perspectiva que deve ser considerada e que se refere ao *que*, a partir dos órgãos centrais dessas administrações educacionais, está sendo apontado como problema em cada escola. Para isso, torna-se necessário o acesso a dados que, elaborados pela gestão central, ajudem os atores escolares a situar e compreender a escola, não apenas dentro do espaço urbano e sociocomunitário em que se encontram, mas também dentro do sistema educacional mais amplo.

Segundo Motta, Romão e Padilha, na década de 1990, dentro do projeto da Escola Cidadã, propunha-se a elaboração de uma *carta escolar*, em princípio, como instrumento de planejamento de um sistema ou subsistema escolar, que mapeasse as suas condições sociais, econômicas, demográficas, culturais, fisiográficas, urbanísticas e arquitetônicas (MOTTA; ROMÃO; PADILHA, 1998, p. 32-34). Essa carta escolar, como estudo aprofundado da capacidade instalada de um sistema educacional específico, dificilmente é encontrada nas atuais gestões municipais – lembremos da insuficiência de equipes técnicas locais apontada no tópico anterior por Lyrio e Guimarães (2012) – e, inclusive, estaduais. Em compensação, atualmente temos à disposição os dados elaborados pelo governo federal pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), ou seja, o Censo Escolar e os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB).

Uma análise pormenorizada da situação em que as escolas se encontram, portanto, com relação a seus indicadores de fluxo, repetência e evasão, assim como do desempenho dos estudantes nas avaliações de larga escala, com foco na proficiência dos alunos em habilidades básicas de matemática e língua portuguesa, entre outros dados atualmente disponíveis<sup>18</sup>, revela-se necessária, em função dessa perspectiva de pertencimento da escola a um sistema educacional. Cabe à escola, então, apropriar-se, aprofundar e qualificar os dados que o sistema educacional, na sua perspectiva, oferece.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao levantamento, à sistematização e à priorização dos problemas da escola, podemos destacar uma outra dificuldade: a de se definir o *conteúdo* dos problemas. Como vimos anteriormente, definições genéricas não colaboram muito para a sua resolução. Em outras palavras, é importante não somente superar o programa político em prol de definições e contratualizações mais concretas e exequíveis, mas, juntamente com esse processo, ser capaz de identificar e descrever mais precisamente os problemas apontados e selecionados como os prioritários, tanto do ponto de vista das finalidades organizacionais e sistêmicas (ponto de vista *técnico*) quanto do consenso dos atores (ponto de vista *político*).

Seguindo mais uma vez Carlos Matus (1987, 1996), cabe destacarmos que, muitas vezes, a falta de definição dos problemas leva a que os atores os entendam como um mal-estar e, como tal, indefinido e impreciso, aceitando diversas explicações e desagregações que, de alguma forma, facilitam evitar a sua discussão e dificultam a sua resolução. Por isso, é importante descrever detalhadamente os problemas, tanto quantitativa quanto qualitativamente, a fim de torná-los mais claros e monitoráveis e, com base nisso, ser capaz de explicá-los a partir da sua configuração mais ampla.<sup>19</sup> Por exemplo, o *mal-estar* é evidente quando, em muitas escolas, afirma-se que a “indisciplina é o grande problema da escola”, mas pouco se sabe sobre *como* e *quando* ela se manifesta, se há um consenso entre os atores escolares sobre o *que* pode ser identificado como indisciplina ou não, sobre as *razões* da repetição de certos tipos ou momentos em que determinados atos se produzem etc. Em contrapartida, identificando-se melhor e coletivamente o problema, poderemos conhecê-lo em suas manifestações e razões e, assim, seremos capazes de “afinar” as ações em função de uma redução das ocorrências e monitorar sua evolução, ora elaborando estratégias para intervir nas razões mais profundas que produzem determinados atos considerados pelos atores como indisciplinados – como o caso de melhorar a didática docente para evitar aulas desinteressantes – e, ao mesmo tempo, “administrar” esses atos uma vez que acontecem; por exemplo, para modificar a rotina de algumas escolas em que “todo e qualquer” ato de indisciplina acaba sendo encaminhado à direção, o que gera “filas de atendimento” nos quais os estudantes ficam horas sem participar das aulas.

Espera-se que o conhecimento mais detalhado dos problemas e as relações entre eles possam colaborar para a elaboração de um plano global de ação para a escola que também contenha, além de orientações gerais, propostas concretas para sua operacionalização e avaliação que, como fica evidente, não se pode restringir à avaliação discente, mas precisa incorporar outras dimensões organizacionais, inclusive o andamento do próprio projeto e seu plano de ação. Esse apontamento é importante, pois atende, assim mesmo, a questões políticas, dado que, como destaca Bohman, apesar de a deliberação coletiva tender a reduzir o potencial dos conflitos políticos,

não se deve contar com a expectativa de que a deliberação resulte [necessariamente] em cooperação, principalmente porque nem todos aqueles envolvidos no processo discursivo precisam concordar com cada lei particular ou decisão (por outro lado, isso não implica necessidade de abrir mão da tentativa de diminuir-se os focos de tensão trazidos pelas divergências). O importante é, no final das contas, estabelecer termos de debate que permitam uma cooperação contínua em outras ocasiões (BOHMAN, 1996 apud MARQUES, 2012, p. 31).

<sup>18</sup> Dados disponíveis em: <[www.inep.gov.br](http://www.inep.gov.br); <http://sistemasprovabrasil2.inep.gov.br/>>; <<http://portal.inep.gov.br/web/portal-ideb/planilhas-para-download>>; <<http://portal.inep.gov.br/basica-levantamentos-acessar>>. Os mesmos dados são apresentados de forma mais didática em: <[www.qedu.org.br](http://www.qedu.org.br)>.

<sup>19</sup> Existem diversas metodologias para realizar o que, na perspectiva do planejamento estratégico-situacional (método PES) de Carlos Matus, denomina-se *explicação situacional* – por exemplo, o PES, ZOPP (sigla em alemão de *Zielorientierte Projektplanung* – planejamento por projetos orientado por objetivos) e MAPP (método Altadir de planejamento popular), desenhados, respectivamente, para os âmbitos central, intermediário e local/popular. No entanto, concordamos com Artmann sobre que o desenvolvimento do método PES, inclusive no âmbito local, poderia ser de grande contribuição para as organizações. Ver, como introdução ao método, a síntese desta autora: ARTMANN, s.d.

Daí, depreendemos a necessidade de contraturalizar um plano que estabeleça os compromissos de ação por parte dos diferentes sujeitos, com foco nos problemas mais relevantes da escola, dos pontos de vista técnico e político, e que resulte em um projeto abrangente para a gestão organizacional.

A abrangência da proposta é fundamental, dado que, atualmente, a insistência em um tema gerador que estrutura um projeto para a escola não raramente se manifesta apenas como um *projeto didático* que não afeta a organização escolar e curricular tradicional, mas parece se situar “em paralelo”<sup>20</sup> – na expressão de uma supervisora entrevistada: “os projetos são desenvolvidos, mas a realidade da escola é outra”. Ou seja, muitos dos PPPs analisados se propõem a realizar um projeto sobre uma temática específica – por exemplo: “Cazuza”, dado que era o aniversário da morte desse cantor; “datas comemorativas”, “o circo” etc. –, mas que não é efetiva, nem para orientar o currículo e organizar a escola, nem para dialogar com a gestão central.

No meu entendimento, o maior problema reside no fato de que esse tema muitas vezes não responde aos problemas mais importantes da escola – por exemplo: altos índices de repetência ou evasão, grande quantidade de estudantes no 4º ou 5º ano ainda com sérias dificuldades de leitura e escrita etc. –, parecendo uma temática aleatória que se desenvolve sem se buscar afetar as questões didático-pedagógicas e curriculares (processos de aprendizagem específicos de turmas e estudantes), organizacionais (utilização de tempos, espaços e recursos, coordenação do trabalho pedagógico etc.), até a vinculação da escola com as problemáticas sociocomunitárias locais mais sensíveis à população atendida – que, como vimos, era a intenção de se identificar o tema gerador na proposta freireana em São Paulo.

Desse modo, partir-se da identificação e da busca de soluções coletivas para os problemas técnica e politicamente mais relevantes de cada escola pode permitir um processo de planejamento mais efetivo, em função de se buscar alternativas viáveis aos problemas apontados. Esse planejamento deve permitir, inclusive, escolher *se* e *como* articular, no seu plano de ação *de forma estratégica*, não somente diversos projetos didáticos, mas também outros tipos de planos e projetos específicos que, atualmente, são oferecidos às escolas pela gestão central e/ou por outras organizações sociais.

## Considerações finais

Se planejar é sinônimo de *conduzir conscientemente*, então não existe alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos da circunstância. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo como for.<sup>21</sup> (MATUS, 1987, p. 22).

No início deste texto, perguntávamos pelos sentidos que sustentam, atualmente, o exercício do direito a uma gestão escolar democrática e, portanto, à elaboração coletiva de um projeto pedagógico escolar no cotidiano escolar. Ao longo da análise subsequente, fomos desdobrando os principais conceitos e ideias sobre os quais se afirmou, no Brasil, a necessidade de as escolas elaborarem seus projetos *político-pedagógicos*, destacando os contextos de significação em que esses conceitos se condensaram de sentidos. Vimos também como, com o tempo e a mudança dos contextos, foram vislumbrados diversos deslocamentos de sentido, assim como substituições e ausências ou negações que despotencializaram o planejamento escolar, assim mesmo, em meio a outras incertezas e deficiências relacionadas ao planejamento dos sistemas educacionais e a suas políticas específicas.

No entanto, apesar dessas constatações, percebemos que, graças a essa longa experiência de pelo menos duas décadas, na atualidade podemos revisitá-la criticamente, sem abandonar a utopia democrática, mas procurando as suas possibilidades

<sup>20</sup> Esse paralelismo gera não poucas tensões entre os atores escolares, como no caso em que a culminância do projeto coincide com a semana de provas, e os estudantes parecem não se comprometer tanto com as apresentações públicas sobre o tema trabalhado quanto com as provas, que, afinal, correspondem ao que a instituição escolar afirma ser o mais importante.

<sup>21</sup> Tradução livre: “*Si planificar es sinónimo de conducir conscientemente, entonces no existe alternativa a la planificación. O planificamos o somos esclavos de la circunstancia. Negar la planificación es negar la posibilidad de elegir el futuro, es aceptarlo como sea.*”

atuais de proposição e concretização. Após o ingresso maciço da população nos bancos escolares, ícone da democratização escolar por muitas décadas no Brasil, os desafios dessa democratização assumem outras dimensões. Não se trata apenas de democratizar as formas de governo institucional, como vem sendo a incorporação dos Conselhos nas diversas instâncias da gestão escolar, mas também – e sobretudo – de garantir meios e condições de aprendizagem a todos(as) os(as) estudantes que frequentam as escolas. Por isso, enfatizar o *pedagógico*, a capacidade de a escola ser um espaço que garante essa aprendizagem, com todo o investimento técnico no sentido prospectivo e organizativo que isso exige, é também uma forma de reafirmar sua potencialidade política.

## Bibliografia

- AGUIRRE, Raúl Gustavo. Juego de naipes. AGUIRRE, Raúl Gustavo. *Señales de vida: poemas, 1949-1961*. Buenos Aires: La razón ardiente, 1962.
- ARTMANN, Elizabeth. *O planejamento estratégico situacional no nível local: um instrumento a favor da visão multissetorial*, (s.d.). Disponível em: <[http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo\\_5429/5BCSTY9RH6.pdf](http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_5429/5BCSTY9RH6.pdf)>. Acesso em: 18 fev. 2015.
- BARROSO, João. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In BARROSO, João. *O estudo da escola*. Porto: Porto Ed., 1996. Disponível em: <<http://www.epe.ufpr.br/barroso.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.
- BOHMAN, J. *Public deliberation: pluralism, complexity and democracy*. Cambridge (MA): Massachussets Institute of Technology, 1996.
- BORDIGNON, Genuíno; QUEIROZ, Arlindo; GOMES, Lêda. O planejamento educacional no Brasil. In: FÓRUM NACIONAL E EDUCAÇÃO. Brasília, 2011. *Anais...* Brasília: MEC, 2011. Disponível em: <[http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento\\_educacional\\_brasil.pdf](http://fne.mec.gov.br/images/pdf/planejamento_educacional_brasil.pdf)>.
- BORDIGNON, Genuíno; GRACINDO, Regina Vinhaes. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto; AGUIAR, Márcia Angela da S. (Orgs.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.
- COSTA, Jorge Adelino. Projectos educativos das escolas: um contributo para a sua (des)construção. *Rev. Educ. Soc.* Campinas, v. 24, n. 85, p. 1319-1340, dez. 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n85/a11v2485.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2014.
- FREIRE, Paulo; FAUNDEZ, Antonio. *Por uma pedagogia da pergunta*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1985.
- GADOTTI, Moacir. Pressupostos do projeto pedagógico. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS. Brasília, 1997. *Anais...* Brasília: Ministério da Educação, 1997. Disponível em: <<http://www.webartigos.com./articles/12278/1/Projeto-Político-Pedagógico/pagina1>>. Acesso em: jul. 2010.
- GADOTTI, Moacir. Projeto político-pedagógico da escola cidadã In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Salto para o futuro: construindo a escola cidadã; projeto político-pedagógico*. Brasília: MEC/SEED, 1998. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002687.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- GANDIN, Danilo. *A prática do planejamento participativo: na educação e em outras instituições, grupos e movimentos dos campos cultural, social, político, religioso e governamental*. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.
- HORTA, José Silveiro Bahia. Plano Nacional de Educação: da tecnocracia à participação democrática. In: CURY, Carlos Roberto Jamil et al. *Medo à liberdade e compromisso democrático: LDB e Plano Nacional de Educação*. São Paulo: Editora do Brasil, 1997.



- HUERTAS, Franco. *O método PES: entrevista com Matus*. São Paulo: Fundap, 1996.
- LYRIO, Luzinete Barbosa; GUIMARAES, Graciene Rocha de Jesus. *Planejamento educacional: reflexões sobre a elaboração de Planos Municipais de Educação no Estado da Bahia, 2012*. Disponível em: <[http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02\\_30/Luzinete%20Barbosa%20Lyrio\\_int\\_GT2.pdf](http://www.anpae.org.br/seminario/ANPAE2012/1comunicacao/Eixo02_30/Luzinete%20Barbosa%20Lyrio_int_GT2.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2015.
- MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. O problema da participação política no modelo deliberativo de democracia. *Revista Sociol. Polit.*, Curitiba, v. 20, n. 41, p. 21-35, fev. 2012.
- MARTINS, Rosilda Baron. Escola cidadã no Paraná: análise de seus avanços e retrocessos. *Olhar de Professor*. Ponta Grossa, v. 1, n. 1, p. 129-148, out. 1998. Disponível em <<http://www.revistas2.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/1341/985>>. Acesso em: 16 fev. 2015.
- MATUS, Carlos. *Política, planificación y gobierno*. Fundación Altadir. Caracas, 1987.
- MATUS, Carlos. *Adeus, senhor presidente: planejamento, antiplanejamento e governo*. Recife: Literis Editora Ltda., 1989.
- MOTTA, Custódio Gouvea; ROMÃO, José Eustáquio; PADILHA, Paulo. Carta Escolar: instrumento de planejamento coletivo. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação a Distância. *Salto para o futuro: construindo a escola cidadã, projeto político-pedagógico*. Brasília: MEC/SEED, 1998. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002687.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2014.
- OSZLAK, Oscar. Estado y sociedad: las nuevas fronteras. In: KLIKBERG, Bernardo (Org.). *El rediseño del perfil del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
- PADILHA, Paulo Roberto. *Planejamento dialógico: como construir o projeto político-pedagógico da escola*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2005.
- QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. *Novos Rumos*, a. 17, n. 37, 2002. Disponível em: <[http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/veiculos\\_de\\_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237\\_02.PDF](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/diaadia/diadia/arquivos/File/conteudo/veiculos_de_comunicacao/NOR/NOR0237/NOR0237_02.PDF)>. Acesso em: nov. 2010.
- ROSA, Renilda Maria. *O papel do diretor na escola cidadã*. 2004. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Uberaba. Disponível em: <<http://www.uniube.br/biblioteca/novo/base/teses/BU000103958.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2014.
- SAVIANI, Dermeval. *Educação brasileira: estrutura e sistema*. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.
- TÁVORA, Maria Josefa de Souza. *O projeto político-pedagógico na produção acadêmico-científica brasileira: a retomada do conhecimento*. UEPA, Pará, 2010.
- TOBAR, Federico. O conceito de descentralização: usos e abusos. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 5: p. 31-51, jun. 1991. Disponível em: <<file:///D:/Downloads/O-conceito-de-Descentralizacao-usos-e-abusos.pdf>>. Acesso em: 15 fev. 2015.
- TORRES, Carlos Alberto; O'CADIZ, María del Pilar; WONG, Pia Lindquist. *Educação e democracia: a práxis de Paulo Freire em São Paulo*. São Paulo: Cortez, Instituto Paulo Freire, 2002.
- VASCONCELLOS, Celso dos Santos. *Planejamento: plano de ensino-aprendizagem e projeto educativo*. São Paulo: Libertat, 1995.
- VASCONCELOS, Maria Celi Chavez; MENEZES, Janaína S. S. *Plano Estadual de Educação do Rio de Janeiro: a trajetória de uma legislação*. Disponível em: <<http://www.anpae.org.br/iberulusobrasileiro2010/cdrom/72.pdf>>. Acesso em: jul. 2012.
- VEIGA, I. P. A. (Org.). *Projeto político-pedagógico: uma construção possível*. Campinas: Papirus, 1995.
- WALZER, M. Deliberation... and what else. In: MACEDO, S. (Ed.). *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*. New York: Oxford University, 1999.

## Capítulo 4

### Relações étnico-raciais, gestão escolar e educação: dos desafios para a consolidação de uma perspectiva democrática nas escolas

Amilcar Araujo Pereira e Elizabete Santos Mofacto

A escola, o sistema escolar, se situa nesse campo do instituído, das instituições sociais que articulam, consolidam, reforçam lógicas, processos sociais e culturais. A exclusão social, a seletividade que elas reproduzem, não é um pesadelo nem uma fruta temporã, não amadurecida, que podemos amadurecer em tempos de progressão e aceleração, em câmaras (classes) especiais [...] não inocentamos a escola, sua cultura e sua estrutura, apelando e esperando uma revolução na sociedade. Pretendemos intervir no sistema escolar crenes de que esse sistema, sua cultura, rituais, lógicas, estruturas podem ser mais democráticos, menos seletivos. Está em nossas mãos de educadores fazer essas intervenções. Jogar a responsabilidade sobre a sociedade, o Estado, os governos é uma forma de não assumir com profissionalismo responsabilidades que são do coletivo dos educadores. Supõe um processo de reeducação de nossa cultura profissional, concomitante a intervenções estruturais do coletivo.

Miguel Arroyo<sup>22</sup>

Estabelecer e consolidar uma perspectiva democrática *de fato* nas escolas brasileiras tem sido um desafio constante para as últimas gerações de educadores e gestores escolares brasileiros, assim como tem sido um verdadeiro desafio para a sociedade como um todo. Vivemos, ainda há pouco tempo, sob um regime social que se pretende democrático, se levarmos em consideração a história do Brasil no século XX, com seus longos períodos marcados por ditaduras.<sup>23</sup> Para complicar ainda mais o desafio, há vários aspectos da democracia no Brasil que ainda estão bastante incompletos. A existência e a persistência do *racismo* como um elemento estruturante das desigualdades sociais em nosso país constituem um forte exemplo nesse sentido.<sup>24</sup> As “lógicas” e os “processos sociais e culturais” discriminatórios embasados e reforçados *no* e *pelo* racismo, bem como a “exclusão social, a seletividade que eles reproduzem”, para utilizarmos as palavras de Miguel Arroyo (2000), atingem diretamente as pessoas e os currículos nos espaços educativos. Por isso, essas “lógicas” e esses “processos sociais e culturais” devem ser urgentemente problematizados pelas escolas, por toda a comunidade escolar, sob a liderança dos seus gestores e gestoras que – segundo a Meta 19 do Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>25</sup>, aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado pela presidente Dilma Rousseff em 26 de junho de 2014 – devem trabalhar para construir uma *gestão democrática da educação*. Em pleno século XXI, não podemos mais, de maneira acrítica, simplesmente reproduzir currículos eurocêntricos em nossas escolas, como tem sido feito historicamente, em especial desde o início do século XX, como veremos abaixo.

Quando pensamos no sistema educacional e nas escolas em si, como nos lembra Arroyo na epígrafe acima, precisamos, de fato, “intervir no sistema escolar, crenes de que esse sistema, sua cultura, rituais, lógicas, estruturas podem ser mais

<sup>22</sup> Ver: ARROYO, 2000, p. 34-35.

<sup>23</sup> Entre 1937 e 1945 houve um período de ditadura, chamado de Estado Novo, sob a presidência de Getúlio Vargas; e entre 1964 e 1985 – alguns historiadores consideram o ano de 1988 como marco final da ditadura, com a promulgação de nossa Constituição, chamada de “Constituição Cidadã” –, nosso país viveu sob uma ditadura civil-militar, tendo cinco generais governantes no período.

<sup>24</sup> Sobre o racismo na sociedade brasileira ver, entre vários outros: PEREIRA, 2013; PAIXÃO; CARVANO, 2008; HENRIQUES, 2001; HASENBALG, 1979; FERNANDES, 1965.

<sup>25</sup> Sobre o PNE, ver: <<http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 27 fev. 2015. Meta 19 do PNE: “assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto”. Ver: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

democráticos, menos seletivos”. *Democracia* pressupõe participação e representação, em vários sentidos e de diversas formas. Interessa-nos aqui discutir um dos aspectos que consideramos crucial para a consolidação de uma perspectiva democrática nas escolas: a questão dos currículos e das práticas escolares, que devem – segundo a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), alterada pelas Leis nº 10.639/2003 e 11.645/2008 (BRASIL, 2003, 2008)<sup>26</sup> – contemplar de fato a complexidade cultural e étnico-racial que historicamente forma a sociedade brasileira, de forma a democratizar os currículos e, como consequência, os conhecimentos produzidos e compartilhados nas escolas, possibilitando a todos, alunos, pais, funcionários e professores de todas as origens étnico-raciais se sentirem participantes e representados nos currículos trabalhados nas escolas. Nesse sentido, não podemos perder de vista que, de acordo com o recente documento do MEC, publicado para contribuir com a implementação do PNE,

a gestão democrática, entendida como espaço de construção coletiva e deliberação, deve ser assumida como dinâmica que favorece a melhoria da qualidade da educação e de aprimoramento das políticas educacionais, como políticas de Estado, articuladas com as diretrizes nacionais em todos os níveis, etapas e modalidades da educação (BRASIL, 2014, p. 59).

Reconhecemos a importância da gestão escolar nos processos de luta por democracia, especificamente – mas não somente – nas escolas. Os gestores e as gestoras são os grandes articuladores, dentro e fora das escolas, tanto liderando as articulações com as políticas educacionais macro – com o Ministério da Educação, as Secretarias de Educação, os programas governamentais etc. –, quanto liderando as políticas e os projetos específicos da escola, em diálogo com a comunidade escolar e contribuindo para a consolidação de uma gestão democrática. Essas políticas estabelecidas nas escolas não podem ser desarticuladas das demandas e das lutas sociais, nas quais todos estamos envolvidos como cidadãos, seja participando ativamente delas, seja ao menos sofrendo impactos de diferentes formas por tais lutas e por seus resultados.

A luta contra o racismo, por exemplo, tem produzido transformações na sociedade brasileira, especialmente no âmbito da educação. Com o crescimento do movimento social negro durante o processo de redemocratização da década de 1980 – principalmente a partir de 1988, ano do centenário da Abolição da Escravidão, quando centenas de manifestações foram realizadas por organizações do movimento negro em todo o país –, muitas lideranças foram formadas, e mobilizações e articulações políticas foram construídas pelo movimento negro em diferentes âmbitos – com sindicatos, partidos políticos, instituições públicas e organismos do Estado nos âmbitos municipal, estadual e até federal, com representantes no Poder Legislativo etc.<sup>27</sup> – tornaram possível a conquista de um novo “lugar político e social” para o movimento negro, especialmente no campo educacional, como dizem Martha Abreu e Hebe Mattos:

Desde o final da década de 1990, as noções de cultura e diversidade cultural, assim como de identidades e relações étnico-raciais, começaram a se fazer presentes nas normatizações estabelecidas pelo MEC com o objetivo de regular o exercício do ensino fundamental e médio, especialmente na área de história. Isso não aconteceu por acaso. É na verdade um dos sinais mais significativos de um novo lugar político e social conquistado pelos chamados movimentos negros e antirracistas no processo político brasileiro, e no campo educacional em especial (ABREU; MATTOS, 2008, p. 6).

Como já demonstramos em outro artigo<sup>28</sup>, o próprio texto da chamada “Constituição Cidadã” de 1988 refletia algumas das reivindicações de diferentes grupos sociais que, até então, não eram contemplados na construção dos currículos escolares

<sup>26</sup> A Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008, “altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática ‘História e Cultura Afro-brasileira e Indígena’”. Ver: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm)>. Acesso em: 27 fev. 2015.

<sup>27</sup> Sobre as articulações entre o movimento negro e o Estado, ver: ALBERTI; PEREIRA, 2007.

<sup>28</sup> Ver: PEREIRA, 2012.

de história, como podemos observar no parágrafo 1º do artigo 242 da Constituição, que determinava que “o ensino da História do Brasil levará em conta as contribuições das diferentes culturas e etnias para a formação do povo brasileiro”. Para muitas lideranças do movimento social negro, a luta pela “reavaliação do papel do negro na História do Brasil”, naquele momento, passava diretamente pela intervenção no processo de construção dos currículos escolares, especialmente dos currículos de história. Afinal, como dizem Antônio Flávio Moreira e Tomaz Tadeu da Silva:

O currículo não é um elemento inocente e neutro de transmissão desinteressada do conhecimento social. O currículo está implicado em relações de poder, o currículo transmite visões sociais particulares e interessadas, o currículo produz identidades individuais e sociais particulares. O currículo não é um elemento transcendente e atemporal – ele tem uma história, vinculada a formas específicas e contingentes de organização da sociedade e da educação (MOREIRA; SILVA, 2002, p. 8).

Sendo assim, a construção de currículos e de projetos político-pedagógicos (PPPs) que apresentem as histórias e as culturas de todas as matrizes formadoras de nossa sociedade, considerando-as todas importantes e complementares, e sem o “tradicional” viés eurocêntrico historicamente adotado, é algo fundamental para a formação de cidadãos com “identidades individuais e sociais” diversas e que aprendam a respeitar as diferenças e possam lidar de maneira positiva com a pluralidade cultural, para que seja possível a construção de uma “autêntica democracia racial” no Brasil. Esse novo “lugar político e social”, conquistado pelo movimento negro, tornou possível, inclusive, a participação direta de intelectuais e ativistas negros no processo de construção de novas políticas curriculares no Brasil do final do século XX. Encontramos, por exemplo, lideranças negras atuando como consultores na elaboração dos Parâmetros Curriculares Nacionais (PCNs) de história, que foram divulgados pelo Ministério da Educação (MEC) em 1998.

No artigo intitulado “O ensino de história e a luta contra a discriminação racial no Brasil”, quando analisa as possibilidades trazidas pelos PCNs, especialmente pelo tema transversal *pluralidade cultural*, Hebe Mattos propõe a separação, do ponto de vista teórico, entre as noções de *cultura* e *identidade*. O tema *pluralidade cultural* foi definido pelos autores dos PCNs como um dos seis temas transversais (ética, pluralidade cultural, saúde, orientação sexual, meio ambiente, trabalho e consumo). Segundo os próprios autores, no texto de apresentação dos PCNs, os temas transversais “correspondem a questões importantes, urgentes e presentes sob várias formas na vida cotidiana”.<sup>29</sup>

O tema da pluralidade cultural é, de fato, urgente e importante. Ademais, concordamos com Hebe Mattos que precisamos desenvolver um trabalho no qual, ao invés de se “reforçar culturas e identidades de origem, resistentes à mudança, mais ou menos ‘puras’ ou ‘autênticas’”, busquemos nas escolas brasileiras “educar para a compreensão e o respeito à dinâmica histórica das identidades socioculturais efetivamente constituídas”.<sup>30</sup> Para que isso seja possível, é preciso que as histórias da África e dos africanos, bem como as histórias das populações negras e indígenas do Brasil, em toda a sua complexidade, sejam pesquisadas e trabalhadas nas escolas. Foi nesse sentido, e em função da mobilização e das articulações políticas estabelecidas pelo movimento social negro que, em 9 de janeiro de 2003, foi sancionada a Lei nº 10.639, que tornou obrigatório o ensino de história e cultura afro-brasileiras em todas as escolas do país. O Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana, publicado pelo MEC em 2009, afirma que

a educação deve concorrer para a formação de cidadãos orgulhosos de seu pertencimento étnico-racial, qualquer que seja este, cujos direitos devem ser garantidos e cujas identidades devem ser valorizadas. Posteriormente, a edição da Lei nº 11.645/2008 veio corroborar este entendimento, reconhecendo que indígenas e negros convivem com problemas de mesma natureza, embora em diferentes proporções (BRASIL, 2009, p. 14).

<sup>29</sup> BRASIL, 1998. p. 17.

<sup>30</sup> MATTOS, 2003. p. 129.

A partir da problematização das relações étnico-raciais na história da República no Brasil, e no próprio processo de construção da educação brasileira contemporânea, o presente capítulo tem o objetivo de contribuir para que a gestão escolar coloque em prática ações no sentido de promover a consolidação de uma perspectiva democrática nas escolas, também no que diz respeito às questões étnico-racial e cultural, tanto nos currículos quanto nas relações humanas estabelecidas nas escolas.

## Relações étnico-raciais e educação no Brasil Republicano

Quando intelectuais e funcionários públicos brancos progressistas começaram a implantar a educação pública universal no Brasil na primeira metade do século XX, seus motivos e ações foram influenciados pela ideologia racial em três formas gerais. Primeiro, basearam-se em séculos de dominação por uma casta de colonizadores europeus brancos e seus descendentes [...] Durante séculos, essa elite branca também recorreu à Europa no empréstimo de cultura, ideias e autodefinição. Segundo, embora esses intelectuais e formuladores de políticas tivessem se tornado cada vez mais críticos em relação a essa herança (indo até o ponto de celebrarem a mistura racial), invariavelmente vinham da elite branca e permaneciam presos a valores sociais que, depois de séculos de colonialismo e dominação racial, continuavam a associar a brancura à força, saúde e virtude – valores preservados e reforçados por meio da depreciação de outros grupos. Terceiro, como criaram políticas educacionais em busca de um sonho utópico de um Brasil moderno, desenvolvido e democrático, sua visão era influenciada pelos significados que atribuíam à raça.

Jerry Dávila<sup>31</sup>

As teorias acerca da ideia de *raça*, construídas e consolidadas principalmente na Europa em meados do século XIX, reverberaram de diversas formas em todo o mundo. Segundo Giralda Seyferth, guardadas as diferenças de interpretação, todas elas tinham em comum o dogma de que a diversidade humana, anatômica e cultural, era produzida pela desigualdade das raças. Diz ela: “a partir deste dogma, produziram-se hierarquias raciais que invariavelmente localizavam os europeus civilizados no topo, os negros ‘bárbaros’ e os índios ‘selvagens’ se revezando na base, e todos os demais ocupando as posições intermediárias” (SEYFERTH, 1996, p. 43). Essas teorias foram utilizadas em larga escala no Brasil, pois, ainda segundo Seyferth, “[a] ideia de raça construída sobre hierarquias denotando desigualdade *dominou o pensamento social* em muitos lugares, inclusive no Brasil” (SEYFERTH, 1996, p. 42; grifo nosso).

Hebe Mattos diz que “o conceito de raça apareceria pela primeira vez numa estatística brasileira no Recenseamento Geral do Brasil de 1872 [...]. Depois disso, entretanto, a noção faria rápida, mesmo que sempre problemática, carreira no Brasil” (MATTOS, 2000, p. 58-59). Desde o final do século XIX, ainda no Império, mas fundamentalmente com o fim da escravidão e com o advento da República (respectivamente 1888 e 1889), as discussões sobre a construção da “nação brasileira” giravam em torno da questão racial. Era necessário construir uma identidade nacional. Entretanto, tendo em vista a enorme influência das teorias raciais do século XIX, como já dissemos acima, como construir uma identidade nacional – naquele momento ligada diretamente à ideia de raça que se constituía – com uma população cuja maioria descendia de ex-escravizados de origem africana e indígenas, considerados inferiores pela grande maioria dos intelectuais e dos governantes brasileiros? Essa problemática, segundo Kabengele Munanga, fez com que a raça se tornasse, no Brasil, “o eixo do grande debate nacional que se travava a partir do fim do século XIX e que repercutiu até meados do século XX” (MUNANGA, 1999, p. 51).

Esse debate também se dava em torno da educação pública a ser construída no Brasil Republicano, como podemos observar na epígrafe acima. É importante lembrarmos que, no final do século XIX, pobres e não brancos formavam a grande maioria da população e eram, de maneira geral, excluídos da escola. Porém, segundo o historiador Jerry Dávila, os dirigentes da educação pública brasileira do início do século XX “não impediram alunos de cor de frequentarem suas escolas”; ao contrário, eles “buscavam aperfeiçoar a raça – criar uma ‘raça brasileira’ saudável, culturalmente europeia, em boa forma física e nacionalista”

<sup>31</sup> Ver DÁVILA, 2006, p. 23-24.

(DÁVILA, 2006, p. 21). Por considerarem pobres e não brancos, em sua maioria, como “degenerados” em termos raciais e culturais, ainda segundo Dávila, esses dirigentes da educação pública, “definiram as escolas como clínicas em que os males nacionais associados à mistura das raças poderiam ser curados” e, nesse sentido, “suas crenças forneceram um poderoso motivo para a construção de escolas e moldaram a forma como essas escolas funcionariam” (DÁVILA, 2006, p. 22).

Nesse “grande debate nacional”, prevaleceram as ideias de estudiosos do campo das ciências sociais e humanas, que usaram e abusaram da metáfora darwinista da “sobrevivência dos mais aptos”, e que utilizaram a eugenia<sup>32</sup> para sugerir políticas públicas que, entre outras coisas, implicavam o que Giralda Seyferth chama de “limpeza étnica” (SEYFERTH, 1996, p. 43). Para que essa “limpeza étnica” a que Seyferth se refere fosse levada a cabo, foi necessária a criação de uma política imigratória contundente. Segundo o historiador George Andrews, o fluxo imigratório para o Brasil foi mais intenso entre 1890 e 1920:

A Constituição de 1891 proibiu a imigração africana e asiática para o país, e os governos federal e estaduais da Primeira República (1891-1930) empreenderam esforços orquestrados no sentido de atrair a imigração europeia ao país. Tais esforços deram frutos na forma de 2,5 milhões de europeus que migraram para o Brasil entre 1890 e 1914, *987 mil com sua passagem de navio paga por subsídios do Estado*. Após um período menos significativo quanto à imigração, à época da Primeira Guerra Mundial outros 847 mil europeus chegaram ao país (ANDREWS, 1997, p. 97; grifo nosso).

Podemos, com base nos números apresentados acima, observar a orientação dada ao projeto imigratório pelos sucessivos governos no início da República no Brasil. Destacamos, nesse sentido, o fato de que quase 1 milhão de europeus tiveram suas passagens de navio pagas por subsídios do Estado brasileiro. Isso significa um investimento muito alto dos governos brasileiros, realizado com recursos públicos provenientes de impostos pagos por toda a população e voltados para a construção de um Brasil “europeu”. Em um artigo que trata das relações das políticas do Estado brasileiro com a ideia de raça no início da República, Carlos Vainer afirma que a intervenção do Estado brasileiro,

primordialmente através da política imigratória, revela um compromisso, pleno e explícito, com um projeto racista de construção da nacionalidade, fundada em conceitos de superioridade da raça branca e voltado ao ‘aperfeiçoamento’ da população brasileira através da incorporação de contingentes imigratórios ditos eugênicos [...] A todo momento, o Estado se posicionou claramente por uma estratégia racista que projetava o branqueamento da população (VAINER, 1990, p. 113).

É interessante notarmos como os movimentos negros, ainda nas primeiras décadas do século XX, tinham de dialogar constantemente com as teorias raciais que informavam o senso comum da época. José Correia Leite, um dos fundadores do jornal “O Clarim d’Alvorada”, em 1924, e da Frente Negra Brasileira (FNB), em 1931, diz o seguinte: “houve um tempo em que eu ouvia muita gente dizer que a nossa luta não tinha razão de ser, porque o negro ia desaparecer. Foi uma ideia gerada por estudiosos” (LEITE, 1992, p. 21). Em seu artigo “A afirmação de raça”, Arlindo Veiga dos Santos, então presidente da FNB, a maior organização do movimento negro brasileiro no século XX, demonstrava, na primeira página do jornal “A Voz da Raça” como segmentos da população negra observavam e questionavam a política imigratória implementada pelos sucessivos governos brasileiros no início da República:

Mas, que haveria acontecido no Brasil se por ventura o pessoal que em 40 anos chefiou o batuque solene tivesse afirmado a nossa raça luso-índio-negra, em lugar de fazer, do Lar nacional, uma pagodeira internacional, em que todo estrangeiro chegado na véspera mandou, deu leis e conselhos de perdição? Que seria do Brasil hoje se não tivesse sido sempre negada à nossa gente negra que, enquanto se processava o banquete dos imigrantes, ficou por aí, à margem da vida nacional, cedendo lugar a todos os oportunistas de arribação? (SANTOS, 1933).

<sup>32</sup> A *eugenia* foi um movimento que acreditava na perfectibilidade humana com base na genética, e que incentivou a “seleção da espécie” a partir do cruzamento entre indivíduos “puros” e “superiores”. A prática da eugenia teve seu ápice com a instituição do nazismo na Alemanha governada por Hitler a partir de 1933.

A chegada de milhões de imigrantes europeus no país, em tão pouco tempo, provocou muitas e diferentes consequências no início do século XX em toda a sociedade brasileira. Com o aumento da população de origem europeia e com o projeto de nação adotado naquele momento, as teorias raciais então predominantes passaram a influenciar cada vez mais a criação e a implementação de políticas públicas.

No campo da educação, por exemplo, segundo Dávila, “dotados da incumbência de forjar um Brasil mais europeu e presos a um senso de modernidade vinculado à brancura [...]”, os educadores brasileiros “construíram escolas em que quase toda ação prática estabelecia normas racializadas e concedia ou negava recompensas com base nelas” (DÁVILA, 2006, p. 25). Talvez, o maior exemplo nesse sentido seja a própria Constituição Federal de 1934 que, muito embora tenha sido a primeira a ser “democraticamente” elaborada a partir de uma Assembleia Constituinte eleita pela população votante, trazia artigos marcadamente influenciados pelas teorias raciais predominantes na época. O artigo 138 dessa Constituição, por exemplo, determinava que caberia “à União, aos estados e aos municípios”, nos termos das leis respectivas, entre outras coisas, “estimular a educação eugênica”.<sup>33</sup> Para Dávila, “o sistema da educação pública foi uma das principais áreas de ação social para aqueles que mais ativamente estudavam a importância da raça na sociedade brasileira e mais se empenhavam na busca de uma nação social e culturalmente branca”. Dessa forma, o autor segue afirmando o seguinte: “como a educação é uma área de políticas públicas, revela as formas pelas quais os pensadores raciais colocaram suas ideias e hipóteses em prática” (DÁVILA, 2006, p. 36).

A ideia do branqueamento por meio da miscigenação era amplamente debatida entre intelectuais brasileiros. Entre eles, havia os que tinham uma visão mais otimista e os que tinham uma visão pessimista em relação ao processo de branqueamento. Entre os otimistas, destacam-se João Batista de Lacerda (1846-1915), Sylvio Romero (1851-1914) e Oliveira Vianna (1883-1951). Por outro lado, entre os pessimistas, destaca-se Raimundo Nina Rodrigues (1862-1906). Esses pensadores dialogavam diretamente com as teorias raciais vigentes em sua época e buscavam uma saída original para a problemática racial no Brasil.

Os pessimistas em relação ao branqueamento da população brasileira compartilhavam mais da teoria do conde francês Arthur de Gobineau (1816-1882), segundo a qual a mestiçagem levaria inexoravelmente à degenerescência da raça. Mesmo na atualidade, ainda há quem diga corriqueiramente: “quem vem aos seus não degenera”, sem perceber nessa afirmação a influência de Gobineau, que já foi chamado de “o arauto do racismo biológico”.<sup>34</sup> No caso do pensamento de Nina Rodrigues, a miscigenação, embora inevitável, constituiria necessariamente um povo inferior, se comparado aos europeus, devido à presença do “sangue negro” em sua formação:

*A raça negra, no Brasil, por maiores que tenham sido os seus incontáveis serviços à nossa civilização, por mais justificadas que sejam as simpatias de que a cercou o revoltante abuso da escravidão, por maiores que se revelem os generosos exageros de seus turiferários, há de constituir sempre um dos fatores da nossa inferioridade como povo. Na trilogia do clima intertropical inóspito aos brancos, que flagela grande extensão do país; do negro que quase não se civiliza; do português rotineiro e improgressista, duas circunstâncias conferem ao segundo saliente preeminência: a mão forte contra o branco, que lhe empresta o clima tropical, as vastas proporções do mestiçamento que, entregando o país aos mestiços acabará privando-o por largo prazo pelo menos, da direção suprema da raça branca. E esta foi a garantia da civilização nos Estados Unidos (NINA RODRIGUES, 1976, p. 5; grifos nossos).*

Por outro lado, os mais otimistas vislumbravam na mestiçagem a redenção do Brasil, na medida em que ocorreria uma preponderância do “elemento branco” na composição genética dos descendentes dos cruzamentos inter-raciais, gerando, assim, pela miscigenação, um povo, um “tipo nacional” com o fenótipo branco europeu. Entre esses otimistas, destaca-se Sylvio Romero que, ao advogar a importância da miscigenação para o branqueamento da população brasileira, não fugia ao pressuposto racista de que a desigualdade – e, portanto, a hierarquia – entre as raças seria algo indiscutível, como podemos observar no trecho abaixo:

<sup>33</sup> Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em: 27 fev.2015.

<sup>34</sup> Sobre a questão racial e a influência de Gobineau no século XIX, ver: POLIAKOV, 1974.

A distinção e a desigualdade das raças humanas são um fato primordial e irreduzível, que todas as cegueiras e todos os sofismas dos interessados não têm força de apagar. É uma formação que vai entroncar-se na biologia e que só ela pode modificar. Essa desigualdade originária, brotada no laboratório imenso da natureza, é bem diferente da outra diversidade, oriunda da política, a distinção das classes sociais (ROMERO apud COSTA, 2006, p. 176).

Ao mesmo tempo em que Romero acreditava piamente na desigualdade inexorável das raças, segundo Sérgio Costa, “sua defesa da mistura regeneradora funda-se precisamente na crença de que qualquer perspectiva de futuro para a nação brasileira precisava enfrentar o problema no que entendia ser sua raiz última, qual seja, a fonte biológica; era preciso, numa palavra, branquear a população” (COSTA, 2006, p. 178). Segundo Edward Telles, com a grande massa de europeus imigrando para o Brasil, e com a contínua miscigenação que se intensificava, muitos eugenistas brasileiros ficaram confiantes de que seu país estava embranquecendo com sucesso. Por exemplo, “em 1912, João Batista de Lacerda, certo de que a miscigenação acabaria por produzir indivíduos brancos, previu que, em 2012, a população brasileira seria composta por 80% de brancos, 3% de mestiços, 17% de índios e nenhum negro” (TELLES, 2003, p. 46). Contudo, como ainda nos alerta Seyferth, “[o] que parece ser, a princípio, uma simples apologia da mestiçagem, não foge aos pressupostos sobre a inferioridade de negros, índios e da massa mestiça” (SEYFERTH, 1996, p. 51). Desse processo de mestiçagem, resultaria a dissolução da diversidade racial e cultural, bem como a homogeneização da sociedade brasileira, com predominância biológica e cultural branca e o desaparecimento dos elementos não brancos.

Vale ressaltarmos que nem todos os “estudiosos” da época, entretanto, acreditavam na superioridade da raça branca sobre todas as outras. As obras dos autores Alberto Torres (1865-1917) e Manoel Bomfim (1867-1932), que são considerados por Sérgio Costa como “precursores de um pensamento antirracista no Brasil”, são interessantes exemplos de um olhar com uma motivação abertamente nacionalista, que tinha o intuito de comprovar e defender a viabilidade do projeto nacional brasileiro, ao mesmo tempo em que tentavam articular uma linha de argumentos que confrontasse um certo olhar colonial sobre o Brasil. Segundo Costa, o que ambos os autores buscam fazer, fundamentalmente,

é mostrar que o desenvolvimento tecnológico e material superior dos países europeus não decorre da supremacia biológica inata de seus povos, nem tampouco de qualquer superioridade cultural imanente. Ao contrário, é produto de circunstâncias históricas particulares e de injunções sociais específicas, causalidade aplicada também como fonte de explicação das desigualdades de condição de vida dos diferentes grupos populacionais no Brasil (COSTA, 2006, p. 188).

Ao usar o termo *antirracista*, Costa avisa que não pretendia ocultar que “os dois autores não negavam plenamente a ideia de raças humanas, nem que, em algumas passagens, incorressem em explicações pautadas pelo determinismo biológico”, mas afirma que ambos os autores negavam de forma veemente “qualquer hierarquia biológica entre as supostas raças, depreendendo a desigualdade nos níveis de desenvolvimento material e tecnológico exclusivamente da história e do ambiente físico e social” (COSTA, 2006, p. 187), como podemos observar no trecho abaixo da obra de Manoel Bomfim:

Ao examinar a influência de cada uma das raças sobre as novas sociedades, importa pouco o estudo das qualidades positivas dos selvagens e dos negros; o essencial é saber qual o valor absoluto dessas raças, em si – a sua capacidade progressista: se são civilizadas ou não. Tanto vale discutir logo toda a célebre teoria das *raças inferiores*. Que vem a ser esta teoria? A resposta a estas questões nos dirá que tal teoria não passa de um sofisma abjeto do egoísmo humano, hipocritamente mascarado de ciência barata, e covardemente aplicado à exploração dos fracos pelos fortes (BOMFIM, 2005, p. 267-268; grifo do autor).

Essas discussões teóricas, sobre a viabilidade ou não do projeto nacional brasileiro no que se refere à questão racial, e sobre que caminhos seguir para alcançar o seu sucesso, geravam muitos conflitos. Não somente entre os “estudiosos”, mas também entre a população como um todo e, especialmente, entre os militantes do movimento negro, que, desde



as primeiras décadas do século XX, também refletiam, produziam textos em jornais, constituíam suas organizações, realizavam congressos etc., com o objetivo de discutir essas questões e apresentar suas ideias e demandas à sociedade.

Em grande medida em função de diversas pressões sociais, na década de 1930, operou-se no Brasil um movimento que buscava novos caminhos na orientação política para o projeto de nação, tendo como preocupação principal o *desenvolvimento social*. O projeto anterior, que buscava a construção de uma nação “europeia”, dava evidências de que naufragaria em meio às desigualdades sociais e étnico-raciais crescentes. Uma nova orientação para o projeto de nação que então se constituía não poderia mais se adequar às teorias raciais do fim do século XIX, tornadas então obsoletas, ao menos na visão de alguns importantes intelectuais da época. Nesse momento, Gilberto Freyre surgiu com instrumentos teóricos para atender a essa nova demanda social e política. Segundo Antônio Sérgio Guimarães, “[n]a sociologia moderna, Gilberto Freyre foi o primeiro a retomar a velha utopia do paraíso racial, cara ao senso comum dos abolicionistas, dando-lhe uma roupagem científica” (GUIMARÃES, 2003, p. 4). Ele retomou a temática racial, até então considerada não apenas como chave para a compreensão do Brasil, mas também para toda a discussão em torno da questão da identidade nacional. Porém, muito influenciado por Franz Boas – com quem conviveu pessoalmente durante seus estudos na Universidade Columbia, em Nova York –, Gilberto Freyre teria deslocado o eixo da discussão, operando a passagem do conceito de *raça* para o conceito de *cultura*, que marcaria o distanciamento entre o biológico e o cultural, como afirma em sua obra: “nesse critério de diferenciação fundamental entre raça e cultura, assenta todo o plano deste ensaio” (FREYRE, 1978, p. 24).

A grande contribuição, e uma das maiores inspirações de Freyre, em “Casa-grande & senzala”, segundo Guimarães, é ter afirmado que negros, índios e mestiços tiveram contribuições positivas na cultura brasileira, reconhecendo assim a dívida cultural que a nação brasileira tem com essas populações. Ao mesmo tempo, segundo Kabengele Munanga, “ao transformar a mestiçagem num valor positivo e não negativo sob o aspecto da degenerescência, o autor de ‘Casa-grande & senzala’ permitiu completar definitivamente os contornos de uma identidade que há muito vinha sendo desenhada”. Nesse sentido, ainda segundo Munanga, “sua análise servia principalmente, para reforçar o ideal de branqueamento, mostrando de maneira vívida que a elite (primitivamente branca) adquirira preciosos traços culturais do íntimo contato com o africano (e com o índio, em menor escala)” (MUNANGA, 1999, p. 79-80). Como afirmou Verena Alberti em um artigo publicado no jornal “O Globo” em 18 de junho de 2005:

[...] nesse momento [durante a década de 1930], e nas décadas seguintes, era comum falar da ‘contribuição’ do negro e do índio à cultura nacional. Como se o cerne da nação fosse o branco. O clássico ‘Casa-grande & senzala’, de Gilberto Freyre, publicado em 1933, é um exemplo disso. Apesar do título, Freyre não se dedica propriamente à senzala. A ‘casa-grande’ muitas vezes aparece como sinônimo de ‘Brasil’, e seu proprietário, de ‘brasileiro’: a ama negra, o negro velho, a mucama, a cozinheira ‘se sucediam na vida do *brasileiro* de outrora’, diz Freyre (ALBERTI, 2005; grifo da autora).

Discordando de muitos intérpretes de Freyre, Antônio Sérgio Guimarães não entende que ele opera de fato uma inflexão definitiva no discurso racista dominante. Segundo afirma, Freyre rompeu com o biologicismo, mas não com a ideia de raça. Para Guimarães, Freyre defende uma “concepção eurocêntrica de embranquecimento”, que

passou, portanto, a significar a capacidade da nação brasileira (definida como uma extensão da civilização europeia em que uma nova raça emergia) de absorver e integrar mestiços e pretos. Tal capacidade requer, de modo implícito, a concordância das pessoas de cor em renegar sua ancestralidade africana ou indígena. ‘Embranquecimento’ e ‘democracia racial’ são, pois, conceitos de um novo discurso racista (GUIMARÃES, 1999, p. 53).

Gilberto Freyre também é constantemente citado e considerado o intelectual brasileiro mais importante no que diz respeito à construção da ideia de “democracia racial” no Brasil. Essa ideia de democracia racial, baseada na dupla mestiçagem, biológica e cultural, entre as três raças originárias – mas pendendo “claramente” para o padrão branco-europeu como

modelo de brasileiro, este que foi “premiado” com as contribuições das outras duas raças –, dificulta a percepção das desigualdades raciais existentes na sociedade, em função das próprias ideias que ostenta de “democracia” e “igualdade”. Segundo Munanga, o mito da democracia racial “encobre os conflitos raciais, possibilitando a todos se reconhecerem como brasileiros e afastando das comunidades subalternas a tomada de consciência de suas características culturais que teriam contribuído para a construção e expressão de uma identidade própria”. Para ele, “essas características são ‘expropriadas’, ‘dominadas’ e ‘convertidas’ em símbolos nacionais pelas elites dirigentes” (MUNANGA, 1999, p. 80).

É no contexto histórico posterior ao fim da ditadura do Estado Novo (1937-1945) no Brasil e, principalmente, após o fim da Segunda Guerra Mundial – uma guerra profundamente marcada pela ideia de raça, vista acima, que era muito utilizada para legitimar a ação do Estado alemão sob a liderança de Adolf Hitler e do Partido Nazista –, que foram realizadas tentativas de apresentar o Brasil ao mundo “devastado” por uma guerra “racial”, como o país da “harmonia entre as raças”. A mais importante tentativa levada a cabo com esse objetivo foi a realizada sob os auspícios da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que patrocinou, a partir de 1950, um conjunto de pesquisas sobre as relações raciais no Brasil, conhecidas como Projeto UNESCO. Em setembro de 1949, recém-empossado em um cargo de direção na UNESCO, Artur Ramos, que compreendia o Brasil como um “laboratório de civilização”, uma vez que teria “apresentado a solução mais científica e mais humana para o problema, tão agudo em outros povos, das misturas de raças e de culturas” (RAMOS, 1934, p. 179), apresentou a proposta de elaboração de uma pesquisa, financiada pela UNESCO, sobre as relações de raça no Brasil. Segundo Costa Pinto: “o objetivo do estudo [...] era conhecer, através de análise de uma situação nacional, os diversos fatores – econômicos, psicológicos, políticos, culturais – que influem no sentido da harmonia ou desarmonia nas relações de raça” (PINTO, 1998, p. 9).

É importante observarmos a força que essas ideias que levaram à criação do Projeto UNESCO têm, ainda hoje, no Brasil, informando a construção de um “senso comum” acionado recorrentemente em muitos espaços, inclusive educativos, para negar a existência de qualquer “problema” ou “conflito”, no que diz respeito à questão étnico-racial em nosso país, em que pesem as evidentes desigualdades étnico-raciais com as quais convivemos historicamente. Porém, a partir de meados da década de 1950, Florestan Fernandes, que despontou no cenário nacional como um importante intelectual da área das ciências sociais no Brasil, justamente em função de seu trabalho de pesquisa realizado no âmbito do Projeto UNESCO, tornou-se o principal expoente do grupo de intelectuais que primeiramente denunciou a existência de desigualdades raciais no Brasil, opondo-se ao “mito da democracia racial”. Ao fim e ao cabo, o Projeto UNESCO acabou funcionando no sentido inverso ao que foi pensado por Arthur Ramos e outros dirigentes da Organização, pois, como afirmou Oracy Nogueira, um dos responsáveis pelo Projeto UNESCO no interior do estado de São Paulo,

a principal tendência que chama a atenção, nos estudos patrocinados pela UNESCO, é a de reconhecerem seus autores a existência de preconceito racial no Brasil. Assim, pela primeira vez, o depoimento de cientistas sociais vem, francamente, de encontro [*sic*, o correto seria ‘ao encontro de’] e em reforço ao que, com base em sua própria experiência, já proclamavam, de um modo geral, os brasileiros de cor (NOGUEIRA, 1985, p. 77; grifo nosso).

É nesse contexto social, ainda marcado pela “existência de preconceito racial”, que devemos desenvolver um trabalho educativo, no sentido de problematizar as relações estabelecidas em torno da questão étnico-racial em nossas escolas. Como afirmam as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para a Educação das Relações Étnico-raciais, em vigor, é preciso que os gestores e toda a comunidade escolar trabalhem no sentido de possibilitar uma reeducação das relações étnico-raciais em nosso país. Precisamos educar para a igualdade, promovendo, em nossos currículos e escolas, a construção de espaços de enunciação das diferenças, para questionar o senso comum preconceituoso e construir práticas educativas que fortaleçam uma perspectiva democrática, contemplando e valorizando as diferenças culturais e étnico-raciais existentes em nosso país. Como vimos acima, temos de lidar com uma sociedade que tem uma história de desigualdades e preconceitos construídos ao longo de muitos anos. Transformar essa realidade requer muito trabalho, estudos e, sobretudo, um verdadeiro comprometimento político com a construção de uma *sociedade de fato democrática*.

## Sugestão de atividades

Ao analisar os dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), realizada entre os anos de 1995 e 1999, com pessoas nascidas entre 1930 e 1970 – englobando, portanto, quase todo o século XX –, Ricardo Henriques, então pesquisador do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) do Ministério do Planejamento, chegou à conclusão de que

a escolaridade média de um jovem negro com 25 anos de idade gira em torno de 6,1 anos de estudo; um jovem branco da mesma idade tem cerca de 8,4 anos de estudo. O diferencial é de 2,3 anos de estudo. A intensidade dessa discriminação racial, expressa em termos da escolaridade formal dos jovens adultos brasileiros, é extremamente alta, sobretudo se lembrarmos que [se trata] de 2,2 anos de diferença em uma sociedade cuja escolaridade média dos adultos gira em torno de 6 anos (HENRIQUES, 2001, p. 26).

O autor, ainda utilizando os dados da PNAD sobre a evolução da escolaridade média por coorte e cor no Brasil do século XX, também constatou que a desigualdade em termos de escolaridade média entre negros e brancos permaneceu a mesma ao longo de quase todo o século XX, pois a “intensidade da discriminação racial [ainda existente] é a mesma vivida pelos pais desses jovens – a mesma observada entre seus avós” (HENRIQUES, 2001, p. 26). O mais inquietante é a evolução histórica e a tendência de longo prazo dessa discriminação racial, caso nada seja feito em termos de políticas públicas para o combate a tal desigualdade específica. Ainda segundo pesquisadores do IPEA, ao se atualizar, para o ano de 2009, os dados de escolaridade média para brasileiros de 15 anos ou mais, “os(as) negros(as) tinham 6,7 anos de estudo, contra 8,4 anos da população branca” (IPEA, 2011, p. 21), o que representa a persistência da desigualdade racial histórica em termos de acesso e permanência no sistema escolar, mesmo que os dados não sejam exatamente os mesmos, referentes somente aos jovens de 25 anos, como nos dados citados da PNAD de 1999. As relações étnico-raciais no Brasil, e especificamente no campo da educação, construídas historicamente como vimos acima, continuam contribuindo para essa realidade de desigualdades e discriminação racial.

Nesse sentido, ainda há muito a ser feito, também no âmbito da gestão escolar, para que a Meta 8 do PNE seja atingida, uma vez que essa meta foi estabelecida da seguinte forma:

elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e *igualar a escolaridade média entre negros e não negros* declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (BRASIL, 2014, p. 11; grifo nosso).

Entendemos que um elemento, entre outros, que contribui para essa desigualdade racial histórica, em termos de escolaridade média, tem relação com o fato de, ainda hoje, os currículos escolares serem eurocêntricos. Memórias e histórias sobre manifestações culturais ou sobre as lutas e a participação da população negra na formação de nossa sociedade historicamente estiveram ausentes dos espaços escolares. Isso significa um problema para a construção da democracia no Brasil, no que diz respeito à formação educacional dos seus cidadãos. A pluralidade étnico-racial, refletida em memórias e histórias diversas, presentes nos currículos e nas práticas educativas, é importante para todos os brasileiros, tanto negros quanto brancos, amarelos ou indígenas. As relações são sempre *dialógicas*. Ao mesmo tempo em que a ausência de memórias e histórias de determinado grupo nas escolas dificulta as construções identitárias positivas pelos indivíduos desse grupo, potencializando inclusive sua evasão do sistema educacional, a presença hegemônica de memórias e histórias de um grupo específico pode suscitar a construção de identidades que alimentem um sentimento de superioridade em relação aos outros grupos sub-representados nos currículos. Em ambos os casos, sentimentos tanto de inferioridade quanto de superioridade atrapalham a construção de uma perspectiva democrática ao longo do processo formativo. Construir espaços de enunciação das diferenças nos currículos e nas escolas, ao longo do ano letivo, pode

contribuir para se “soltar o homem”, como dizia Frantz Fanon, psiquiatra negro, ao analisar, na década de 1950, os impactos psicológicos do colonialismo e do racismo sobre negros e brancos:

Para nós, aquele que adora os pretos é tão ‘doente’ como aquele que os abomina. Inversamente, o negro que quer embranquecer a sua raça é tão infeliz como aquele que prega o ódio ao branco. Em termos absolutos, o negro não é mais digno de estima que o tcheco, e na realidade trata-se de soltar o homem (FANON, 1975, p. 37).

Com o objetivo de contribuir para a consolidação de uma gestão democrática, também no que diz respeito às relações étnico-raciais e culturais nas escolas, e tendo em vista o recente documento publicado pelo MEC, com o título “Planejando a próxima década: conhecendo as 20 Metas do Plano Nacional de Educação”, elaboramos um conjunto de sugestões de atividades para gestores e gestoras escolares, levando em consideração que:

A gestão democrática da educação envolve, portanto, a garantia de marcos legais, por meio da regulamentação desse princípio constitucional em leis específicas, pelos entes federativos (o que é reforçado pelo PNE), e a efetivação de mecanismos concretos que garantam a participação de pais, estudantes, funcionários, professores, bem como da comunidade local, na discussão, elaboração e implementação de planos de educação, de planos e projetos político-pedagógicos das unidades educacionais, assim como no exercício e efetivação da autonomia dessas instituições em articulação com os sistemas de ensino (BRASIL, 2014, p. 59).

Entendemos ser de fundamental importância que, nessas construções coletivas, sejam consideradas as características culturais e étnico-raciais da comunidade escolar e das comunidades que abrigam a escola. *Democracia* pressupõe *representação* e *participação*, como já dissemos acima, também no que diz respeito aos currículos trabalhados ao longo do ano nas escolas. Como preconizam as DCNs para a Educação das relações Étnico-Raciais, aprovadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo MEC em 2014, a proposta que apresentamos aqui é a construção, democraticamente, de um currículo que contemple as diretrizes nacionais para a ampla temática *história e cultura afro-brasileira e relações étnico-raciais* e, ao mesmo tempo, articule-se com as construções culturais e étnico-raciais específicas nesse âmbito e já existentes na comunidade que abriga a escola. Entendemos a importância das celebrações culturais, mas não pretendemos, de forma alguma, que ações esporádicas em feriados nacionais ou festas no Dia da Consciência Negra ou no Dia do “Índio” sejam os únicos resultados dessas ações propostas. O desafio, na nossa perspectiva, é construir um currículo a ser trabalhado ao longo do ano letivo e que seja, de fato, culturalmente plural e não eurocêntrico.

Compreendendo que gestores e gestoras são educadores que produzem conhecimentos e refletem cotidianamente com base nos problemas existentes em cada escola, elencamos abaixo apenas sugestões, que podem compor um plano de trabalho a ser desenvolvido pela gestão escolar, ou que também podem ser trabalhadas separadamente, dependendo dos objetivos a serem atingidos e das estratégias adotadas em cada contexto escolar.

## Sugestão 1

Construção de um “mapeamento” cultural e étnico-racial na escola e na comunidade que abriga a escola. Qual seria o “retrato da comunidade escolar”? Quais seriam as identidades culturais ou étnico-raciais acionadas cotidianamente na escola? Que manifestações culturais, coletivamente construídas, são realizadas ao longo do ano na região? Como a temática étnico-racial é trabalhada na escola?

Para ajudar a encontrar respostas para essas questões, podemos utilizar alguns dados do Censo Escolar ou mesmo do IBGE ([www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)); além disso, podemos realizar outras investigações, utilizando, por exemplo, entrevistas ou questionários de pesquisa na escola e na comunidade. Esse retrato deve abranger as diversas características da comunidade escolar, em termos quantitativos e qualitativos.

## **Sugestão 2**

Realização de pesquisa bibliográfica e leituras sobre os temas apontados pelo mapeamento cultural e étnico-racial.

É fundamental que a comunidade escolar, especialmente os gestores e as gestoras, conheçam as temáticas apontadas no mapeamento realizado, para poderem liderar de maneira qualificada as ações que serão empreendidas na escola, seja diretamente pela gestão, seja sob a responsabilidade de professores, funcionários ou alunos. Recomendamos fortemente o estudo dos assuntos a serem discutidos na escola, para orientar as ações da equipe gestora e dos professores.

Sugerimos a construção de espaços de estudo, nos quais participem os diferentes professores, para que surjam possibilidades de construção de interdisciplinaridade com base na interface das disciplinas com as temáticas apontadas pelo mapeamento cultural e étnico-racial. Mais uma vez, recomendamos que esse trabalho seja realizado nos currículos ao longo do ano. Por exemplo, com base no que foi encontrado no mapeamento, como o professor de matemática pode ajudar a reconstruir o currículo da disciplina? Quais são as possíveis interfaces existentes entre as questões culturais e as relações étnico-raciais e o currículo de matemática? Quais seriam as possibilidades para a construção de interdisciplinaridade na escola? Essas questões devem ser pensadas por todos os professores, de todas as disciplinas.

Os espaços de estudo podem se estender à comunidade escolar como um todo, de diferentes maneiras, para que cada um, a partir do seu ponto de vista, possa contribuir para a construção curricular em diálogo com os elementos apontados no mapeamento cultural e étnico-racial da comunidade que abriga a escola.

## **Sugestão 3**

Valorização de um espaço deliberativo para a construção coletiva e democrática do projeto político-pedagógico (PPP) da escola, incorporando a diversidade cultural e étnico-racial presente no espaço escolar e na comunidade que abriga a escola.

Nesse sentido, entendemos como fundamental o desenvolvimento de debates sistemáticos realizados com a comunidade escolar, para o levantamento de propostas para o PPP da escola. Esses debates podem acontecer aproveitando os espaços de diálogo já existentes na própria escola: em sala de aula, podem ser realizados debates coordenados pelos professores junto aos alunos; nas reuniões pedagógicas ou nos conselhos de classe, os debates podem ser coordenados pelos gestores ou coordenadores pedagógicos; nas reuniões de pais, os debates seriam coordenados pelos diretores, pelos coordenadores pedagógicos ou pelos professores; também poderiam ocorrer debates em reuniões com os funcionários da escola.

## **Sugestão 4**

Realização de acompanhamento e avaliação dos resultados.

Sugerimos o acompanhamento bimestral do fluxo e do rendimento dos alunos, especialmente dos alunos negros. Ocorreram mudanças a partir das ações desenvolvidas em torno das temáticas trabalhadas na escola? Ocorreram mudanças no ambiente escolar, no que diz respeito às relações étnico-raciais?

## **Sugestão 5**

Análise dos indicativos de continuidade e de mudanças nos processos implementados na escola.

É importante que os gestores estejam atentos às ações que apresentam potencial de continuidade e às ações que necessitam de mudanças, seja por não terem sido bem-sucedidas, seja ainda por um movimento natural de aperfeiçoamento do processo.

Diz o ditado popular que “é preciso conhecer para respeitar”. Conhecer as histórias e as memórias das populações negras e indígenas, bem como suas manifestações culturais e produções intelectuais, não somente, mas especialmente quando descendentes dessas populações compõem a comunidade escolar, é fundamental para que possamos reeducar as relações étnico-raciais no nosso país. Devemos promover a igualdade, valorizando e respeitando as diferenças. Não é possível consolidar uma perspectiva democrática nas escolas sem debates sobre essas questões. Esperamos que, com as sugestões que apresentamos, ou mesmo apenas com parte delas, estejamos contribuindo para que o debate em torno das relações étnico-raciais seja realizado ao longo do ano nas escolas e seja incorporado nos PPPs de todo o Brasil. Cabe a nós educadores, bem como aos demais membros das comunidades escolares, prepararmos-nos para promover esse debate com qualidade e compromisso político com a democracia e, assim, retomando a epígrafe que abre este capítulo, “intervir no sistema escolar crentes de que esse sistema, sua cultura, rituais, lógicas, estruturas podem ser mais democráticos, menos seletivos”.

## Bibliografia

ABREU, Martha; MATTOS, Hebe. Em torno das diretrizes curriculares nacionais para a educação das relações étnico-raciais e para o ensino de história e cultura afro-brasileira e africana: uma conversa com historiadores. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 41, jan./jun. 2008.

ALBERTI, Verena. O preconceito existe e pode matar. *O Globo*, 18 jun. 2005. Disponível em: <[http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq\\_cultura&pagfis=20940&pesq=>](http://docvirt.com/docreader.net/DocReader.aspx?bib=arq_cultura&pagfis=20940&pesq=>)>.

ALBERTI, Verena; PEREIRA, Amílcar Araujo (Orgs.). *Histórias do movimento negro no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas; CPDOC/FGV, 2007.

ANDREWS, George R. *Negros e brancos em São Paulo*. Bauru: Edusc, 1998.

ANDREWS, George R. Democracia racial brasileira 1900-1990: um contraponto americano. *Estudos Avançados*, v. 11, n. 30, 1997.

ARROYO, Miguel. Fracasso/sucesso: um pesadelo que perturba nossos sonhos. *Em Aberto*. Brasília, v. 17, n. 71, jan. 2000.

BOMFIM, Manuel. *A América Latina: males de origem*. Edição do centenário. Rio de Janeiro: Topbooks, 2005 [1905].

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 21 dez. 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)>.

BRASIL. Lei nº 10.639, de 09 de janeiro de 2003. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da Rede de Ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira”, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 10 jan. 2003. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2003/L10.639.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.639.htm)>.

BRASIL. Lei nº 11.645, de 10 de março de 2008. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, modificada pela Lei nº 10.639, de 9 de janeiro de 2003, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para incluir no currículo oficial da rede de ensino a obrigatoriedade da temática “História e Cultura Afro-brasileira e Indígena”. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*. Brasília, 11 mar. 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11645.htm)>.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014. Disponível em: <[http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne\\_conhecendo\\_20\\_metas.pdf](http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão. *Plano Nacional de Implementação das Diretrizes Curriculares Nacionais da Educação das Relações Étnico-raciais e para o Ensino de História e Cultura Afro-brasileira e Africana*. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?itemid=913&id=13788%3Adiversidade-etnico-racial&option=com\\_content](http://portal.mec.gov.br/index.php?itemid=913&id=13788%3Adiversidade-etnico-racial&option=com_content)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Fundamental. *Parâmetros Curriculares Nacionais: terceiro e quarto ciclos: apresentação dos temas transversais*. Brasília, 1998.
- COSTA, Sérgio. *Dois Atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- DÁVILA, Jerry. *Diploma de brancura: política social e racial no Brasil; 1917-1945*. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- FANON, Frantz. *Pele negra, máscaras brancas*. Porto: Paisagem, 1975.
- FERNANDES, Florestan. *A integração do negro à sociedade de classes*. São Paulo: Editora Nacional, 1965.
- FREYRE, Gilberto. *Casa-grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. *Classes, raças e democracia*. São Paulo: Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo; Editora 34, 2002.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. *Democracia racial*. 2003. Disponível no site <http://www.fflch.usp.br/sociologia/asag/Democracia%20racial.pdf>, acesso em 02 de março de 2015.
- GUIMARÃES, Antônio Sérgio A. *Racismo e antirracismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora 34, 1999.
- HASENBALG, Carlos. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.
- HENRIQUES, Ricardo. *Desigualdade racial no Brasil: evolução das condições de vida na década de 90*. Rio de Janeiro: Ipea, 2001. (Texto para discussão, 807).
- IPEA. *Retrato das desigualdades de gênero e raça*. 4. ed. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/retrato/pdf/revista.pdf>>. Acesso em: 25 fev. 2015.
- LEITE, José Correia; CUTI (Luiz Silva) (Orgs.). *...E disse o velho militante José Correia Leite: depoimentos e artigos*. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 1992.
- MANGARATIBA. Prefeitura Municipal. *Plano Municipal de Educação: documento base, 2015*. Mangaratiba, RJ, 2015. Disponível em: <<http://www.mangaratiba.rj.gov.br/portal/arquivos/informativos/pmm-plano-municipal-educacao-documento-base-2015.pdf>>. Acesso em: 4 jun. 2015.
- MATTOS, Hebe. O ensino de história e a luta contra a discriminação racial no Brasil. In: ABREU, Martha; SOIHET, Rachel (Orgs.). *Ensino de história: conceitos, temáticas e metodologia*. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2003.
- MATTOS, Hebe Maria. *Escravidão e cidadania no Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2000.
- MOREIRA, Antonio Flávio B; SILVA, Tomaz Tadeu da (Orgs.). *Currículo, cultura e sociedade*. São Paulo: Cortez, 2002.
- MUNANGA, Kabengele. *Rediscutindo a mestiçagem no Brasil: identidade nacional versus identidade negra*. Petrópolis: Vozes, 1999.
- NINA RODRIGUES, R. *Os africanos no Brasil*. 4.ed. São Paulo: Cia. Ed. Nacional. 1976.
- NOGUEIRA, Oracy. *Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1985.
- PAIXÃO, Marcelo; CARVANO, Luiz M. (Orgs.). *Relatório anual das desigualdades raciais no Brasil, 2007-2008*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária, 2008.
- PEREIRA, Amílcar A. *O mundo negro: relações raciais e a constituição do movimento negro contemporâneo no Brasil*. Rio de Janeiro: Pallas, 2013.
- PEREIRA, Amílcar A. Por uma autêntica democracia racial!: os movimentos negros nas escolas e nos currículos de história. *Revista História Hoje*, Anpuh, v. 1, n. 1, 2012.

PEREIRA, Amílcar A.; MONTEIRO, Ana Maria (Orgs.). *Ensino de história e culturas afro-brasileiras e indígenas*. Rio de Janeiro: Pallas, 2012.

PINTO, L. A da Costa. *O negro no Rio de Janeiro: relações de raça em uma sociedade em mudança*. 2.ed. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 1998. [1952]

POLIAKOV, Léon. *O mito ariano: ensaio sobre as fontes do racismo e dos nacionalismos*. São Paulo: Perspectiva, Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.

RAMOS, Arthur. *O negro brasileiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1934.

SANTOS, Arlindo Veiga dos. A afirmação de raça. *A Voz da Raça*, n. 12, 10 jun. 1933

SEYFERTH, Giralda. Construindo a nação: hierarquias raciais e o papel do racismo na política de imigração e colonização. In: MAIO, Marcos Chor; SANTOS, Ricardo Ventura (Orgs.). *Raça, ciência e sociedade*. Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB, 1996.



## Sobre os autores

### **Amilcar Araujo Pereira**

Bacharel e licenciado em história pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), é mestre em ciências sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e doutor em história pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com um ano de estágio doutoral na *Johns Hopkins University*, nos Estados Unidos (2008). Tem experiência nas áreas de ensino de história, história das relações raciais, história e cultura afro-brasileiras, história oral, movimentos sociais e formação de professores. Atualmente, é professor da Faculdade de Educação da UFRJ.

### **Armando C. Arosa**

Professor do Departamento de Administração Educacional da Faculdade de Educação da UFRJ, é graduado em pedagogia e letras (português-literatura), e tem doutorado em educação, todos cursados na UFRJ; e mestrado em educação pela UFF. Pesquisador do Programa de Estudos e Documentação Educação e Sociedade (Proedes) da UFRJ; do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Avaliação e Currículo (Gepac) da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio) e do Grupo de Estudos em Sistemas de Ensino (GESE) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF). Tem experiência em gestão e política educacional, sistemas educacionais, epistemologia de políticas educacionais.

### **Daniela Patti do Amaral**

Licenciada em pedagogia pela UFF (1997) e doutora em educação pela UFRJ (2008), com pós-doutorado (2011) na Fundação Getúlio Vargas (FGV/RJ) na área de políticas para o ensino superior. Professora adjunta da Faculdade de Educação (FE) da UFRJ, docente do Programa de Pós-graduação em Educação (PPGE) da FE/UFRJ, na linha políticas e instituições educacionais, e vice-diretora da FE/UFRJ. Pesquisadora e coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas dos Sistemas Educacionais da Faculdade de Educação (Gesed) da UFRJ. Desenvolve pesquisas sobre as políticas de ensino superior, formação de professores e demais profissionais da educação e gestão escolar.

### **Elizabete Santos Mofacto**

Possui licenciatura plena em ciências biológicas pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) (2003) e mestrado profissional em educação pela UFJF (2014). Atualmente, é analista de projetos sociais do Instituto Unibanco. Atuou como professora de biologia da Secretaria Estadual de Educação do Governo do Estado do Rio de Janeiro de 2006 a 2011. Tem experiência na área de educação, com ênfase em ensino-aprendizagem e em planejamento e avaliação educacional.

### **Silvina Julia Fernández**

Pedagoga graduada na *Universidad Nacional de Entre Ríos*, Argentina, com mestrado e doutorado em educação pela UFF. Professora adjunta da UFRJ e chefe do Departamento de Administração Educacional. Seus trabalhos enfocam a gestão, o planejamento e a avaliação educacional, com ênfase em democratização da educação, cidadania, políticas públicas e cotidiano escolar. Atualmente, desenvolve pesquisas sobre planejamento escolar no contexto das atuais políticas de planejamento e avaliação de sistemas educacionais. Integra as equipes do Laboratório de Pesquisa em Oportunidades Educacionais (LaPOPE – <http://www.lapope.fe.ufrj.br/>) e do Observatório Educação e Cidade (<http://www.observatorio.fe.ufrj.br/>).

