

A gestão democrática na rede pública estadual de ensino de São Paulo: o que sinalizam as pesquisas (2016 – 2023)?

RESUMO

Este texto¹ apresenta os resultados de um levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre gestão democrática no âmbito da rede pública oficial de ensino do estado de São Paulo, realizado no banco de teses e dissertações catalogadas e disponibilizadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, tendo como filtro os descritores: “gestão democrática” e “rede pública estadual paulista”. A busca objetivou mapear as tendências em pesquisa sobre a temática na referida rede de ensino, no período compreendido entre 2016 e 2023, e identificar as lacunas nesse campo de pesquisa, a fim de fomentar novos debates. A pesquisa se insere no campo dos estudos sobre o Estado da Questão, pois, a partir de um rigoroso levantamento bibliográfico, foi possível identificar como se encontra o tema de investigação no estado atual da ciência e definir categorias centrais de análise no campo teórico-metodológico (Nóbrega-Therrien; Therrien, 2004). Os estudos apontam avanços e retrocessos em relação à gestão democrática na rede pública estadual paulista e a necessidade de se dar continuidade às investigações sobre a temática.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão democrática. Estado da questão. Secretaria da Educação do estado de São Paulo.

Sabrina Bucci Rosa

sabrinabrosa15@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0003-3406-5518>

Universidade Federal de Uberlândia,
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

Darluce Andrade de Queiroz Muniz

darluceandrade@gmail.com

<http://orcid.org/0000-0002-7502-2269>

Universidade Federal de Uberlândia,
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

Maria Simone Ferraz Pereira

msimonefp@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-7009-7571>

Universidade Federal de Uberlândia,
Uberlândia, Minas Gerais, Brasil

INTRODUÇÃO

A partir do final do século XX, a gestão democrática da escola pública passou a integrar a agenda da política educacional brasileira, resultado do movimento de lutas e embates sociais por relações mais democráticas e participativas, após um longo período de Ditadura Militar (1964-1985). Com a redemocratização do país e a Constituição Federal de 1988, formalizou-se, por meio do inciso VI do artigo 206, a gestão democrática como um dos princípios balizadores do ensino público (Brasil, 1988), o que é ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996). Em seu inciso VIII do artigo 3º, a LDB define a “gestão democrática do ensino público, na forma desta lei [...]” (Brasil, 1996) como um dos princípios, deixando a cargo de Estados e Municípios e do Distrito Federal a definição de sua própria regulamentação sobre gestão democrática.

Embora a presença da gestão democrática na legislação nacional represente significativo avanço, a efetivação desse princípio na educação pública no país ainda enfrenta grandes desafios, pois concorre com práticas de gestão gerencial e com a postergação de estados e municípios em definirem suas formulações a respeito da regulamentação/implantação da gestão democrática em suas redes e sistemas de ensino.

Nesse contexto, decorridas quase três décadas da incorporação da gestão democrática na legislação do país, o presente texto busca investigar como a produção acadêmica tem-se debruçado em investigar a temática no âmbito da rede pública estadual de São Paulo, a partir dos seguintes questionamentos: quais temas estão sendo privilegiados nos estudos sobre gestão democrática na rede pública estadual paulista? Como se configura a gestão democrática na rede pública estadual paulista? O que evidenciam as pesquisas? Quais as lacunas de investigação?

O texto, resultado dessas indagações, está organizado em três partes. A primeira delas apresenta as decisões metodológicas que nortearam a pesquisa. A segunda parte apresenta os principais resultados das pesquisas selecionadas, organizadas em sete categorias de análise a partir de sua temática, a saber: pesquisas que abordaram a participação; pesquisas que abordaram a gestão democrática no contexto escolar; a gestão democrática no âmbito de projetos ou programas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP); pesquisas que trataram sobre Plano Nacional de Educação e/ou Plano Estadual de Educação; sobre a gestão democrática na perspectiva do discurso dos sujeitos; pesquisas referentes a cargo ou função de diretor; e, por fim, pesquisas que investigaram a relação da gestão democrática com indicadores de avaliações externas. Na terceira e última parte, são apresentadas algumas reflexões sobre o que apontam as pesquisas em relação à gestão democrática na rede pública estadual paulista.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo apresenta os resultados de um levantamento bibliográfico da produção acadêmica sobre gestão democrática no âmbito da rede pública oficial de ensino do estado de São Paulo, que objetivou mapear as tendências em pesquisa sobre a temática na referida rede de ensino, no período compreendido entre 2016 e 2023, e identificar as lacunas nesse campo de pesquisa, a fim de fomentar novos debates.

A decisão em selecionar apenas produções relacionadas à rede pública estadual paulista fundamenta-se na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996), que reafirmou a gestão democrática como um dos princípios sob os quais o ensino público será ministrado, mas deixou para cada sistema de ensino definir as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica de acordo com suas peculiaridades (Brasil, 1996).

Ainda que a política educacional do estado de São Paulo esteja inserida num contexto mais amplo de propostas e reformas que vêm sendo instauradas no país com o avanço de políticas neoliberais, interessava-nos conhecer as produções e reflexões acerca da gestão democrática nessa rede de ensino, bem como suas singularidades e particularidades.

Optou-se pelo recorte temporal de 2016 aos dias atuais, pois o período compreendido entre o final do ano de 2015 e início de 2016 representa um marco para a luta e a defesa da gestão democrática da educação pública paulista, pois, após a imposição de uma reforma educacional instaurada pelo governo do estado de São Paulo sem discussão com a rede, emergiu o movimento de greves e ocupações de escolas por professores e alunos, que manifestavam contra o fechamento das escolas e a realocação de alunos e professores (Tavolari et al., 2018). Com o apoio do sindicato dos professores e a ampla divulgação pela mídia, o governo do estado de São Paulo recuou e teve que dialogar com a rede.

O processo de levantamento e seleção de dados foi desenvolvido por meio de quatro fases: na primeira, foi realizada a busca de dados no Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES; na segunda, foram selecionados os trabalhos que abordavam a gestão democrática relacionados com a rede pública estadual paulista; na terceira fase, a partir dos trabalhos elencados, foram elaboradas categorias de análise, as quais permitiram organizar os trabalhos para que se pudesse realizar a última e quarta fase, que consistiu na descrição e na análise das obras levantadas, com o intuito de explorar seus conteúdos e responder às seguintes perguntas: como se configura a gestão democrática na rede pública estadual paulista? O que evidenciam as pesquisas? Quais as lacunas de investigação?

A busca no banco de dados da CAPES, tendo como filtro os descritores “gestão democrática” e “rede pública estadual paulista”, resultou num total de 413 trabalhos, sendo 332 dissertações de mestrado e 81 teses de doutorado na área de conhecimento “Educação”.

Diante da amplitude de pesquisas apresentadas na base de dados, procedeu-se a leitura dos resumos, palavras-chave, introdução e considerações finais, o que permitiu um refinamento que culminou na amostra de 19 trabalhos,

sendo 3 teses e 16 dissertações. Os demais 394 trabalhos, embora estivessem articulados em sua maioria à temática da gestão democrática, abordavam diferentes contextos e realidades, investigando a gestão democrática no âmbito de diferentes Unidades Federativas e municípios, diferentes sistemas e redes de ensino, ou se limitavam à análise de documentos e projetos ou programas específicos.

A partir da leitura dos resumos, os trabalhos selecionados foram organizados em sete categorias de análise, a partir de sua temática:

Quadro 1 - Categorias de análise

	Temas	Total de pesquisas		
		Doutorado	Mestrado	Total
1	Participação (Grêmios Estudantil, Conselho Escolar)	0	5	5
2	Gestão democrática no contexto escolar	1	1	2
3	Gestão democrática no âmbito de projetos ou programas da Seduc-SP	0	3	3
4	Gestão democrática e relação com indicadores de avaliações externas	1	1	2
5	Plano Nacional de Educação/Plano Estadual de Educação	1	2	3
6	Cargo/função de diretor	0	2	2
7	Discurso dos sujeitos	0	2	2
	Total	3	16	19

Fonte: Elaborado pelas autoras a partir do levantamento de dados realizado na CAPES (2023).

Os resultados do levantamento apontam como temas recorrentes nas pesquisas analisadas a “participação”, como se dá a “gestão democrática no contexto escolar”, a “gestão democrática no âmbito de projetos ou programas da Secretaria da Educação do Estado de São Paulo (Seduc-SP)”, a “gestão democrática e relação com indicadores de avaliações externas” e a gestão democrática no “Plano Nacional de Educação e/ou Plano Estadual de Educação”, e outros menos recorrentes como o “Cargo/função de diretor” e a “gestão democrática nos discursos dos sujeitos”.

MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO (GRÊMIO ESTUDANTIL E CONSELHO ESCOLAR)

O princípio da gestão democrática na Constituição Federal de 1988 representa importante conquista no que se refere à luta da sociedade pela democratização da educação, e emerge da necessidade e expectativa da sociedade em viver relações mais democráticas e participativas, depois de mais de duas décadas de Ditadura Militar no país (1964-1985) (Adrião; Camargo, 2002).

Após muitos embates e lutas que ocorreram nas comissões e subcomissões responsáveis por discutir a educação no processo constituinte (1987-1988), a Constituição Federal de 1988 passou a estabelecer que o ensino será ministrado sob, dentre outros princípios, o de “gestão democrática do ensino público” (Brasil, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, veio reafirmar, nos artigos 3º e 14, conforme previa a CF/1988, o princípio da gestão democrática:

Art. 3º O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
VIII - gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal;
Art. 14. Lei dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal definirá as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:
I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola;
II – participação das comunidades escolar e local em Conselhos Escolares e em Fóruns dos Conselhos Escolares ou equivalentes. (Brasil, 1996).

A LDB repetiu a fórmula da Constituição Federal, definindo como princípio a gestão democrática do ensino público, mas deixou a cargo da legislação de estados e municípios e do Distrito Federal a definição das normas de gestão democrática. Ademais, regulamentou a participação dos profissionais na elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e a participação das comunidades em conselhos escolares e equivalentes, o que, segundo Paro (2002), já vinha acontecendo na maioria das escolas públicas do país.

No caso do estado de São Paulo, no decorrer da década de 1980, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal e da LDB, alguns dispositivos normativos já estabeleciam a participação da comunidade na gestão escolar na rede. A Lei Complementar nº 375, de 19 de dezembro de 1984, mais tarde revogada pela Lei Complementar nº 444, de 27 de dezembro de 1985, dispôs sobre o Estatuto do Magistério Paulista (São Paulo, 1985), e estabeleceu como um dos direitos e deveres dos integrantes do Quadro do Magistério a participação em Conselho de Escola. De acordo com a norma, o Conselho de Escola, de natureza deliberativa, deverá ser composto com a seguinte proporcionalidade:

- I - 40% (quarenta por cento) de docentes;
- II - 5% (cinco por cento) de especialistas de educação excetuando-se o Diretor de Escola;
- III - 5% (cinco por cento) dos demais funcionários;
- IV - 25 % (vinte e cinco por cento) de pais de alunos;
- V - 25% (vinte e cinco por cento) de alunos (São Paulo, 1985).

A função do Conselho de Escola, segundo o Estatuto, é a deliberação acerca das diretrizes e metas da escola, das soluções para seus problemas, de natureza administrativa e pedagógica, da aplicação de recursos da instituição, sobre penalidades disciplinares aos funcionários, servidores e alunos, entre outras (São Paulo, 1985). Conforme prevê a legislação, o Conselho deverá contar com a participação de representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar.

Para Lima (2016), o Conselho Escolar é capaz de viabilizar a gestão participativa da escola, pois possibilita que representantes de diferentes segmentos possam propor, opinar, decidir e gerir a escola pública de forma compartilhada. No entanto, sua pesquisa evidenciou, nas escolas da rede

investigadas, dificuldade em se constituir um Conselho Escolar representativo de toda a comunidade escolar. Isso porque a maioria de seus representantes já faziam parte da escola, por serem professores, funcionários ou alunos, e suas decisões eram marcadas pelo olhar de participantes do cotidiano escolar e, para além, estavam submetidas, de alguma maneira, ao gestor escolar.

Apesar de ser uma necessidade imposta pela legislação educacional, a gestão participativa e a atuação do Conselho Escolar são pouco compreendidas ou equivocadamente constituídas no interior das escolas da rede paulista, pois a concepção de administração escolar fundamentada na burocracia e na hierarquização das relações é um desafio para a construção de uma gestão democrática (Lima, 2016).

Em relação à participação dos alunos, além do Conselho de Escola como mecanismo de participação, a Lei Federal nº 7.398, de 4 de novembro de 1985, reconhece e assegura a organização de estudantes de 1º e 2º graus como entidades autônomas representativas dos interesses dos estudantes por meio de Grêmios Estudantis (Brasil, 1985). Para Bandeira (2016), o Grêmio Escolar permite a participação dos alunos nas tomadas de decisão da escola, configurando-se como um espaço de aprendizado político para os alunos, assim como o Conselho de Classe e Série participativo, que se desenvolvem como “espaços avaliativos não apenas do desempenho do aluno, mas também da dinâmica do processo de ensino e aprendizagem e da própria gestão” (Bandeira, 2016, p. 95).

Sobre a atuação do Grêmio Escolar na rede pública estadual paulista, Ferreira (2021) observou que o governo de São Paulo adota uma postura autoritária, sem ofertar espaço para a comunidade escolar manifestar e participar da gestão da escola. Para a autora, as tentativas do Estado de São Paulo em tutelar o grêmio estudantil não diminuem a importância desse colegiado no ambiente escolar, mas desestimula a participação dos alunos, devido à extensa agenda imposta pela secretaria.

A esse respeito, Marques (2021) denuncia a falta de autonomia dos Grêmios Estudantis na rede, a começar pela interferência da equipe dirigente escolar no processo eleitoral dos alunos, em que se escolhem os melhores alunos a partir de critérios subjetivos e nada democráticos. Essa equipe exerce seus poderes travestidos de burocracia estatal. Para o autor, as políticas neoliberais inibem e precarizam a participação dos alunos, tanto nos grêmios, como na gestão escolar, pois “as políticas neoliberais estão se tornando modelo de organização estudantil atualmente e vêm ganhando força entre os estudantes com o chamado protagonismo juvenil” (Marques, 2021, p.116).

Fernandes (2016), ao investigar a participação dos pais na vida escolar dos filhos em uma escola da rede estadual paulista, bem como a participação dos pais na gestão da escola, identificou que a maioria dos pais, apesar de apresentarem uma percepção positiva em relação aos estudos do filho, não compreendem a real importância da participação na escola do filho. Para a pesquisadora, a fim de constituir a escola como espaço de discussão, é necessário que se estabeleçam

meios de comunicação com os pais, de modo a informá-los dos acontecimentos da escola e explicitar a importância de sua contribuição.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO CONTEXTO ESCOLAR

Embora a existência de dispositivos normativos que regulamentam os diferentes espaços e mecanismos de participação da comunidade nas decisões da escola represente importante progresso, não garante, de fato, sua efetivação. Dessa forma, vários pesquisadores têm se ocupado em investigar como se desenvolve a gestão democrática no interior das escolas da rede pública estadual paulista e, por meio de pesquisa empírica, identificaram avanços, dificuldades e desafios em relação à efetivação do princípio de gestão democrática na rede.

Como avanços, Silva (2023) elenca a formação dos órgãos colegiados (Grêmios Estudantil, Associação de Pais e Mestres - APM e Conselho de Escola) e a existência de algumas ações de fomento à participação da comunidade escolar, com certo grau de esforço por parte dos gestores, exemplificados nas organizações das reuniões dos Conselhos de Classe/Série/Ano; o incentivo ao protagonismo dos alunos, por meio do fortalecimento dos Grêmios Estudantis; o processo de elaboração do PPP; e a discussão com os membros da comunidade escolar sobre os gastos e repasses de verbas.

No entanto, tais avanços representam ações insuficientes, marcadas “por alguns equívocos e distorções quanto à compreensão da democratização e dos seus conceitos essenciais, como a autonomia, a participação e o controle social” (Silva, 2023, p. 122).

Uma das distorções apresentadas pelo autor em relação à aplicabilidade da gestão democrática consiste na questão da participação, que, para Silva (2023), está atrelada a fatores quantitativos em detrimento de fatores qualitativos. Para o autor, a participação vai além da presença de pessoas em reuniões ou assinatura de documentos, mas significa envolvimento, colaboração, diferentes opiniões consideradas para a tomada de decisões e deve ser fundamentada no diálogo. Em relação aos colegiados, Silva (2023) observou que há um longo caminho a percorrer, pois são ainda bastante tímidos, e devem contar com o apoio dos gestores, a criação de espaços de escuta ativa e o fortalecimento do protagonismo dos alunos e da transparência.

Araújo (2019) complementa que a participação da família na escola, atualmente, apresenta-se de forma incipiente, pois a relação entre escola e família ainda se constitui de forma verticalizada, produto de uma cultura política oligárquica e autoritária na história do país. Na visão dos agentes escolares, segundo explica o autor, principalmente dos gestores, as famílias são incapazes de determinar/condicionar as decisões do grupo, mesmo que possam servir para validar as decisões tomadas, e precisam ser tuteladas. Nesse contexto, as famílias têm uma função decorativa e não dispõem de tomada de poder expressivo.

Silva (2023) alerta ainda sobre a necessidade de se superar a visão que articula qualidade da educação aos indicadores obtidos por meio de avaliações em larga escala, pois “não garantem um ensino de qualidade ou não representam preocupações com a aprendizagem dos alunos” (Silva, 2023, p. 127), uma vez que

é necessário reconhecer que existem outras variáveis essenciais na formação dos alunos a serem consideradas para aferir a qualidade do ensino.

Não obstante, inserida no contexto político e socioeconômico da atualidade, a gestão democrática, segundo Silva (2023), enfrenta grandes dificuldades para sua implementação, tais como: a precarização da infraestrutura escolar, pouco investimento na educação, a má remuneração dos docentes, a superlotação das salas de aula, a frágil formação inicial e continuada dos professores, a violência escolar e, ainda, o avanço de políticas neoliberais, as quais influenciam a elaboração e a implementação de políticas educacionais pelos diferentes governos.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DE PROGRAMAS E PROJETOS DA SECRETARIA DA EDUCAÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO (SEDUC-SP)

Em consonância com o ideário neoliberal, que, dentre uma série de regularidades, estabelece mecanismos de controle e avaliação dos serviços educacionais e a necessidade de articular a produção educacional a partir das demandas do mercado de trabalho, o governo do estado de São Paulo tem implementado uma série de projetos e programas, os quais, embora estejam articulados à gestão democrática, denotam uma concepção de gestão ancorada em uma lógica gerencial e autoritária, que acarreta implicações para a gestão democrática no interior das escolas.

Em 2016, a Secretaria da Educação de São Paulo enfrentou um desafio de teor jurídico, por meio de instrumentos de ofícios do Ministério Público Estadual (MPE), que buscaram apurar “notícias de falta de Gestão Democrática em unidade escolar” e a “conduta autoritária da gestão escolar”. Para atender aos ofícios e correspondências legais do MPE, a Secretaria da Educação de São Paulo lançou, em agosto de 2016, o Projeto Gestão Democrática, com o objetivo de fomentar e aprimorar ações voltadas ao conceito de gestão democrática na educação pública estadual, com foco no Grêmios Estudantil, Conselho de Escola e Associação de Pais e Mestres (Coló, 2021, p. 76).

Segundo Coló (2021), a proposta da Secretaria para o projeto era a de um grande evento midiático, com ampla cobertura da imprensa e grandiosidade de etapas, que culminaram em um grande evento estadual, a fim de responder a repercussão negativa gerada pelas ocupações, incluindo, além disso, a presença constante de organizações não governamentais durante os eventos centrais e locais.

O Projeto Gestão Democrática na rede pública estadual paulista, conclui Coló (2021, p. 137-138), pode “ser lido como um episódio efêmero, de ocorrência pontual e muito ligado a uma urgente resposta política e social”, cujo “legado é mínimo e os frutos pouco perceptíveis”, uma vez que a legislação que regulamenta e normatiza a gestão democrática na rede segue não publicada e vive de resoluções e soluções paliativas.

Outro exemplo é o Programa Gestão em Foco, que, a partir de 2016, implementou na rede o Método de Melhoria de Resultados (MMR). Trata-se de um método de gestão de resultados que objetiva auxiliar as escolas e Diretorias

de Ensino a avançarem seus indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação do Estado de São Paulo (Idesp), o indicador de qualidade da educação paulista composto pelos resultados dos alunos nas avaliações do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (Saesp) e indicadores de fluxo.

Em relação à gestão democrática, Rosa (2021) conclui que, embora se defenda que o MMR esteja articulado à gestão democrática, esta não ultrapassa a intencionalidade, uma vez que não foi evidenciada efetiva participação de vários segmentos da comunidade nas tomadas de decisão da escola, bem como a participação dos cidadãos na implementação do método na rede. Isso revela que, no caso do MMR, os cidadãos são apenas executores de política, e não participaram da elaboração do método enquanto política pública, tradição do governo do Partido da Social-Democracia Brasileira (PSDB), há quase três décadas no poder.

Já o Programa Inova Educação, implantado na rede pública estadual paulista consoante as várias mudanças nas políticas curriculares nacionais (como a Base Nacional Comum Curricular e a reforma do ensino médio), inseriu, a partir de 2019, três disciplinas na parte diversificada da matriz curricular para o ciclo II do ensino fundamental e o ensino médio, a saber: Projeto de Vida, Tecnologia e Eletivas. Em relação a esse programa, Alencar (2023) apresenta uma perspectiva diferente das pesquisas anteriores, pois procurou investigar quais as formas de apropriação do programa e a resistência a ele pela comunidade escolar, e quais as diferenças no processo de implantação em escolas com diferentes graus de participação de suas comunidades.

Para o autor, apesar de a política educacional ter sido formulada de modo centralizado, com pouca participação de sujeitos da escola pública, a forma como ela se materializa no interior da escola expressa consensos e resistências. Alencar (2023) reflete sobre a importância de espaços para efetivação da gestão democrática no interior das escolas, por meio dos Conselho de Escola, APMs e grêmios, pois, apesar das imposições do governo, esses mecanismos permitem que os sujeitos não apenas reproduzam a política educacional imposta, mas interajam, atuem e reflitam sobre ela.

A PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (PNE) E PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO (PEE)

A gestão democrática também se faz presente no Plano Nacional de Educação (PNE 2001-2011), aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que reitera o texto constitucional e o da LDB, ao definir como um dos seus objetivos e metas:

A democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (Brasil, 2001).

O PNE define ainda como uma das diretrizes que trata sobre a questão do “Financiamento e Gestão” que “cada sistema de ensino estabelecerá normas de

gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade” (Brasil, 2001). Dessa forma, a meta 19 se traduz como um importante instrumento de política pública para o fortalecimento dos processos de gestão democrática na educação pública, pois pressupõe que estados e municípios definam suas reformulações que regulamentem a gestão democrática em seus sistemas de ensino.

Já no atual PNE (2014-2024), regulamentado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, há, segundo Arelaro, Jacomini e Carneiro (2016, p. 1147), uma “ressignificação do conceito de gestão democrática” em uma das suas vinte metas, a Meta 19, dedicada à gestão democrática:

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, 2014).

Segundo Peroni e Flores (2016), com a Meta 19 do atual PNE, a proposta de gestão democrática cede espaço a um modelo de gestão gerencial, uma vez que apresenta de forma genérica a participação da comunidade escolar e apresenta princípios gerenciais como critérios técnicos de mérito e desempenho. Além disso, conforme refletem as autoras, a Estratégia 1 da Meta 19, que articula critérios técnicos e de desempenho ao repasse de recursos financeiros, é outra estratégia gerencialista que tem repercutido na materialização de projetos em diferentes estados da federação.

Para Carvalho (2020a), a associação de critérios de “mérito e desempenho” compromete a efetividade da Gestão Democrática Escolar, mesmo que se considere a “consulta pública” à comunidade escolar. Dessa forma, conclui a autora, a gestão democrática escolar, conforme os planos e leis analisadas, ainda acontece de forma incipiente em todas as regiões do país.

Blanco (2022), ao investigar a atuação da meta 19 do Plano Estadual de Educação de São Paulo (PEE/SP) relacionada à gestão democrática em uma escola representativa da rede pública estadual paulista, reflete que dados levantados no âmbito da pesquisa se contrapõem ao senso comum de que a escola esteja em pleno funcionamento no que se refere à gestão democrática, de que a escola esteja acolhendo a comunidade e que esta tenha participação significativa nas decisões tomadas para o destino de verbas públicas e proposição de planos e projetos, pois identificou diversos impedimentos que retardam a democracia no ato administrativo.

Embora a estratégia 19.3 do PEE/SP estabeleça a forma de escolha de diretoras e diretores por meio de concurso público, dados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) de 2015 indicam que não há um percentual muito elevado nessa forma de escolha no estado, pois apenas 38% dos diretores que atuam na rede são concursados. O restante, de acordo com dados do Saeb 2015, indica 26% como “outra forma” e 20% de indicação (Scalabrin, 2018).

A esse respeito, Scalabrin (2018) defende que, para exercer a função de direção escolar, função esta de natureza política, pedagógica e técnica, não é

recomendável qualquer forma de escolha que não contemple essas três dimensões. Em relação à forma de provimento por concurso público, esta contempla a dimensão pedagógica da direção escolar, quando exige como pré-requisito ser professor ou professora de carreira para o exercício do cargo; porém, prevalece a dimensão técnica sobre as outras dimensões. A dimensão política deixa de ser contemplada, pois não há a manifestação e participação da comunidade escolar, articulando-se tal mecanismo, portanto, ao modelo gerencialista de gestão.

A eleição é a forma que mais se aproxima das propostas de democratização da gestão escolar, pois possibilita a manifestação da vontade da comunidade, com sua participação na escolha. Embora seja essa uma das formas mais participativas de escolha, sozinha não garante a democratização da gestão, pois não é perfeita, e, assim como a democracia, está sujeita a avanços e retrocessos. Além do mais, é necessário aprimorar as regras das eleições, como as condições de elegibilidade, eleição de toda equipe diretiva, incluindo professoras e professores, coordenadores, fixação de número máximo de reeleições, possibilidade de revogar mandatos, entre outros (Scalabrin, 2018).

A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO DISCURSO DOS SUJEITOS

Na categoria “discurso dos sujeitos”, a pesquisa de Carvalho (2020b) evidenciou que a experiência nas ocupações teve grande importância na ressignificação da escola e das categorias política, gestão e democracia, pois foi considerada uma coisa só pelos entrevistados. Além disso, a autora analisa o movimento de ocupações de escolas como hegemônico, uma vez que a condição para a hegemonia é justamente a presença de forças antagônicas se articulando para criar pontos nodais e significantes vazios. Segundo a autora, foi necessária uma articulação entre os diferentes segmentos da escola para alcançar o objetivo comum de lutar contra a reorganização imposta, apesar de suas diferenças e paixões, reconhecendo o movimento como democrático, em que há a possibilidade de questionamento e nada é alcançado de uma vez.

Camargo (2016), ao analisar as discursivizações do significante democracia pelos sujeitos (professores e gestores) de uma escola da rede pública estadual paulista localizada no interior, evidenciou que os sujeitos estão inseridos em formações discursivas que não lhes permitem se deslocarem de um lugar onde apenas enunciam os discursos do Estado, muitas vezes considerados por eles irrefutáveis, e não se veem na condição de sujeitos capazes de se contraporem aos discursos ditos democráticos instituídos pelo mundo contemporâneo como verdadeiros, muito menos questioná-los.

Para a autora, os discursos e sentidos dos sujeitos-professores e sujeitos-gestores entrevistados filiam-se às ideologias dominantes, cujas falas reforçam “uma escola de tendência reprodutivista, de racionalidade técnica, instrumental, livresca, cartilhesca, desamparada de quaisquer fundamentos que promovam a democracia efetiva, crítica e integralmente participativa” (Camargo, 2016, p. 171).

Essa ideologia neoliberal, presente nas falas dos sujeitos entrevistados, evidencia um “discurso regulador, hierarquizado, interpenetrado por elementos

de controle, de gerência e comando, em que as relações sociais são mantidas pela verticalização das posições sociais ocupadas por seus respectivos sujeitos” (Camargo, 2016, p. 171).

FUNÇÃO/CARGO DE DIRETOR

Silva (2016), em sua dissertação de mestrado, analisou as funções dos diretores eleitos da rede pública do estado do Paraná e as funções dos diretores concursados do estado de São Paulo, articulando-as com suas devidas formas de ingresso na rede escolar. Embora não tenha abordado a rede pública estadual paulista isoladamente, a pesquisa de Silva (2016) incorpora o corpus deste levantamento, já que as formas de provimento do cargo de diretor interferem na gestão democrática da educação pública.

Os dados levantados evidenciam que, a partir de 1980, a teoria em administração/gestão escolar passou a refutar os pressupostos empresariais que a norteavam, e o diretor, que era considerado como um líder de comando com caráter técnico da função, passa a ser perspectivado como um líder político para exercer a função articulada à sua comunidade escolar. Isso é reforçado pelas diretrizes governamentais em âmbito nacional, que não apresentam uma abordagem específica acerca da função de diretor, mas defendem princípios e fundamentos da gestão democrática.

Com a descentralização da educação, a forma de ingresso do diretor ficou sob responsabilidade dos governos estaduais e municipais, e o estado de São Paulo e Paraná assumem diferentes direcionamentos acerca de sua administração/gestão escolar que se articulam às funções dos diretores escolares. Enquanto a rede paulista, segundo Silva (2016), indica um perfil de diretor que exerça a liderança, cuja prática está direcionada a aspectos burocráticos, a rede paranaense indica uma direção mais flexível e articulada às diferentes instâncias da escola. Para além dessas questões, a autora evidencia que há elementos que aproximam os discursos e as práticas dos diretores eleitos e concursados, como a imposição dos governos estaduais e o direcionamento das atividades dos diretores, o que indica que, apesar das diferenças da sua forma de ingresso, as especificidades da escola acarretam virtudes e problemáticas próprias.

Franca (2019) propôs-se a investigar a atuação do diretor de escolas da rede estadual paulista de dois municípios do Grande ABC paulista, durante o movimento estudantil denominado “Não fechem a minha escola”, surgido em 2015, frente à reorganização imposta pela Secretaria da Educação durante o governo de Geraldo Alckimin, do PSDB. A autora identificou que a gestão democrática, nesse contexto, se resume “a um discurso esvaziado de sentido prático, revelando uma atuação autoritária e patrimonialista” (Franca, 2019). Já o estudo de caso evidenciou uma atuação mais democrática da diretora no que diz respeito à construção de relações mais respeitadas e pautadas no diálogo, mesmo em situações de conflito.

Em relação à gestão democrática e participação, Franca (2019) conclui que, para o conjunto da comunidade escolar, são pouco efetivadas, e enfrentam gestões patrimonialistas, autoritarismo docente e excesso de hierarquização na

escola. Sugere, então, repensar a cultura escolar a partir da construção de um ambiente mais democrático não apenas para a prática na gestão, mas também nas relações pedagógicas.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E RELAÇÃO COM INDICADORES DE AVALIAÇÕES EXTERNAS

A última categoria de análise apresenta dois trabalhos que não abordam a rede pública estadual paulista especificamente, mas tratam de um tema que tem suscitado interesse nos últimos tempos. Isso porque a avaliação externa tem ganhado centralidade no âmbito das políticas públicas educacionais, e justificam a implementação de projetos e programas.

Riscal (2016, 2020), ao analisar o perfil das escolas públicas de São Paulo, elencou fatores que impactam positivamente o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) do estado paulista. Dentre esses fatores, destaca-se, no campo da gestão democrática, a participação dos Conselhos Escolares em nove de cada dez escolas, de forma constante, nas três funções mapeadas pelo Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); a investidura no cargo de diretor escolar por meio de processos seletivos em mais da metade das escolas, sendo escolhidos aqueles que vinham atuando na mesma unidade há mais de cinco anos.

CONCLUSÕES

Ao analisar os trabalhos que se debruçaram em investigar a gestão democrática na rede pública estadual paulista, defendidos e depositados digitalmente no repositório da CAPES no período compreendido entre 2016 e 2023, foi possível identificar que, apesar dos pressupostos legais que defendem a gestão democrática como um dos princípios sob o qual a educação pública será ministrada, as pesquisas denunciam que o estado de São Paulo ainda não possui legislação própria que contemple todo o processo de gestão democrática nas escolas de sua rede. Além disso, evidenciam uma gestão da educação pública marcada por uma tradição de imposições autoritárias de reformas, projetos e programas que são implementados sem discussão com a rede pelo PSDB há quase três décadas, e que representam a ideologia do capital, conforme as demandas do mercado e pautada na lógica gerencial.

Essa lógica neoliberal, que orienta a formulação de políticas educacionais no estado de São Paulo, acarreta implicações na gestão democrática no interior das escolas, pois as pesquisas apontam que as políticas neoliberais inibem e precarizam a participação dos alunos nos grêmios, que são tutelados pelo estado de São Paulo, assim como é percebida nos discursos de sujeitos que reproduzem e reforçam uma ideologia pautada na racionalidade técnica e instrumental, por meio de gestão autoritária e hierarquizante.

As pesquisas analisadas no âmbito da Secretaria da Educação do estado de São Paulo evidenciam avanços, retrocessos, contradições e silenciamentos na construção de uma educação democrática na rede pública estadual paulista.

Evidenciam a existência de mecanismos de participação, como os Conselhos Escolares e Grêmios Estudantis, no entanto denunciam a falta de participação efetiva na construção do PPP da escola e nos órgãos colegiados, a incompreensão ou o desconhecimento da importância da participação da comunidade escolar nas decisões da escola e a resignificação de conceitos ditos democráticos, como participação e democracia.

Não obstante, foi possível identificar a necessidade de ser dar continuidade aos estudos que busquem investigar a forma como tem sido conduzida a gestão da educação no estado de São Paulo, bem como as políticas que têm sido implementadas após quase três décadas de PSDB na rede e no atual governo de Tarcísio de Freitas, do Republicanos, pois vários questionamentos suscitaram: qual a concepção de gestão delineada nas propostas, programas e projetos que têm sido implementados no atual governo? Quais as implicações dessas políticas para a gestão democrática das escolas da rede? Qual o lugar da gestão democrática nesse contexto de acirramento de políticas neoliberais no estado?

Democratic management in the state public education network of São Paulo: what does the research indicate (2016 – 2023)?

ABSTRACT

This text presents the results of a bibliographic survey of academic production on Democratic Management within the official public education network of the state of São Paulo, Brazil. The survey was carried out in the database of theses and dissertations cataloged and made available by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES, using as filters the descriptors: "democratic management" and "São Paulo state public network". The aim was to analyse the trends in research on the subject in the aforementioned education network in the period between 2016 and 2023 and to identify the gaps in this field of research, in order to foster new debates. The research is framed within the field of study on the State of the Question, since, from a rigorous bibliographic survey, it was possible to identify how the research theme is in the current state of science and to define the main categories of analysis in the theoretical-methodological field (Nóbrega-Therrien; Therrien, 2004). The studies point out advances and setbacks in relation to democratic management in the São Paulo state public network and the need to continue research on the subject.

KEYWORDS: Democratic management. State of the question. Secretary of Education of the state of São Paulo.

Gestión democrática en la red de educación pública estatal de São Paulo: ¿qué indica la investigación (2016 – 2023)?

RESUMEN

Este texto presenta los resultados de un relevamiento bibliográfico de la producción académica sobre Gestión Democrática en la red pública oficial de enseñanza del estado de São Paulo realizado en la base de datos de tesis y disertaciones catalogadas y puestas a disposición por la Coordinación de Perfeccionamiento de Personal de Enseñanza Superior - CAPES, utilizando como filtro los descriptores: "gestión democrática" y "red pública del estado de São Paulo" y tuvo como objetivo mapear las tendencias de la investigación sobre el tema en la mencionada red de educación en el período comprendido entre 2016 y 2023 e identificar las lagunas en este campo de investigación, con el fin de fomentar nuevos debates. La investigación se inserta en el campo de estudios sobre el Estado de la Cuestión, ya que, a partir de un riguroso relevamiento bibliográfico, fue posible identificar cómo se encuentra el tema de investigación en el estado actual de la ciencia y definir categorías centrales de análisis en el campo teórico-metodológico (Nóbrega-Therrien; Therrien, 2004). Los estudios señalan avances y retrocesos en relación con la gestión democrática en la red pública del estado de São Paulo y la necesidad de continuar las investigaciones sobre el tema.

PALABRAS CLAVE: Gestión democrática. Estado de la cuestión. Secretaría de Educación del Estado de São Paulo.

NOTAS

1 As reflexões contidas neste texto têm relação com a pesquisa aprovada na CHAMADA FAPEMIG 01/2021 – DEMANDA UNIVERSAL – PROJETO APQ-01517-21.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, T.; CAMARGO, R. B. **A gestão democrática na CF de 1988**. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002, p. 63 - 71.

ALENCAR, F. W. F. **Escola pública entre ditames e resistências**: Inova Educação na rede estadual paulista. Dissertação (Mestrado em Estado, Sociedade e Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2023.

ARAUJO, V. A. **Construção da cultura escolar**: estudo sobre uma escola pública estadual da cidade de São Paulo. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Nove de Julho, São Paulo, 2019.

ARELARO, L. R. G.; JACOMINI, M. A.; CARNEIRO, S. R. G. Limitações da participação e gestão “democrática” na rede estadual paulista. **Educação & Sociedade**, v. 37, p. 1143–1158, jul./out. 2016.

BANDEIRA, G. C. L. **Gestão democrática e construção da cidadania**: Reflexões sobre a prática de uma escola paulista. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro Universitário Salesiano de São Paulo, São Paulo, 2016.

BLANCO, F. Z.. **Gestão democrática da escola**: a atuação da meta 19 do plano estadual de educação de São Paulo e suas relações com a comunidade escolar. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.398, de 04 de novembro de 1985**. Dispõe sobre a organização de entidades representativas dos estudantes de 1º e 2º graus e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1985.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: Presidência da República, 1996.

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

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

CAMARGO, E. R. **A gestão (democrática) da escola pública**: (re)produção dos sentidos de democracia nas vozes de seus sujeitos-gestores e sujeitos-professores. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2016.

CARVALHO, J. B. **Meta 19 do PNE: o cenário brasileiro da gestão democrática escolar nos planos estaduais e distrital de educação.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amapá, Macapá, 2020a.

CARVALHO, V. I. **Gestão democrática: práticas discursivas dos integrantes de escolas públicas estaduais paulistas ocupadas em 2015/2016.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2020b.

COLO, E. V. **O Projeto Gestão Democrática da rede pública de ensino do estado de São Paulo: de política pública a evento midiático.** Dissertação (Mestrado em EDUCAÇÃO) - Centro Universitário Salesiano de São Paulo, São Paulo, 2021.

FERNANDES, P. T. B. **A gestão democrática em uma escola pública: o perfil de participação dos pais e suas percepções sobre a mesma.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio De Mesquita Filho, Presidente Prudente, 2016.

FERREIRA, M. R. **Grêmios estudantis e o movimento dos secundaristas: um estudo de casos nas escolas santistas.** Dissertação (Mestrado em Educação: História, Política, Sociedade) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2021.

FRANCA, R. K. A. **O diretor escolar frente ao protagonismo estudantil do movimento “Não fechem minha escola” no grande ABC Paulista.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal De São Paulo, Guarulhos, 2019.

LIMA, A. **Conselhos Escolares em situações de indisciplina e/ou violência: discursos de conselheiros em três escolas públicas.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

MARQUES, A. S. **A participação do grêmio estudantil na gestão da escola pública no contexto das políticas educacionais neoliberais.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2021.

NÓBREGA-TERRIEN; S. M.; TERRIEN, J. Trabalhos científicos e o estado da questão. **Estudos em Avaliação Educacional**, v. 15, n. 30, jul.-dez./ 2004.

PARO, V. H. **O princípio da gestão escolar democrática no contexto da LDB.** In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Org.). *Gestão, Financiamento e Direito à Educação: análise da LDB e da Constituição Federal*. 2ª ed. São Paulo: Xamã, 2002, p. 62 - 81.

PERONI, V. M. V.; FLORES, M. L. R. Sistema nacional, plano nacional e gestão democrática da educação no Brasil: articulações e tensões. **Educação**, [S.l.], v. 37, n. 2, p. 180–189, 2014.

RISCAL, J. R. **Mapeamento quantitativo dos impactos da gestão democrática no desempenho das escolas públicas no IDEB 2013.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2016.

RISCAL, J. R. **Correlação do IDEB 2015 com os indicadores educacionais: a situação atual das unidades federativas do Brasil.** Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2020.

ROSA, S. B. **O método de melhoria de resultados na agenda da rede pública estadual paulista: a lógica gerencial na definição da qualidade educacional.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2021.

SÃO PAULO. **Lei Complementar nº 444**, de 27 de dezembro de 1985. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Paulista e dá providências correlatas. São Paulo, 1985.

SÃO PAULO. **Lei nº 16.279**, de 08 de julho de 2016. Aprova o Plano Estadual de Educação de São Paulo e dá outras providências. São Paulo, 2016.

SCALABRIN, I. S. **“Mérito, desempenho” e “participação”:** adesões e resistências à meta 19 do PNE nos planos estaduais e distrital de educação. Tese (Doutorado em Educação) - Fundação Universidade De Passo Fundo, Passo Fundo, 2018.

SILVA, N. D. B. **Funções e formas de provimento dos diretores das redes estaduais paulista e paranaense.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, 2016.

SILVA, M. S. **Os desafios da gestão democrática na Educação Básica da rede estadual paulista: um estudo de caso sobre a região de Taquaritinga - SP.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, 2023.

TAVOLARI, B. et al. As ocupações de escolas públicas em São Paulo (2015-2016): Entre a posse e o direito à manifestação. *Novos Estudos CEBRAP*, v. 37, n. 2, p. 291–310, maio/ago. 2018. ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6023 Informação e documentação - Referências - Elaboração.** Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

Recebido: 01 agosto 2023

Aprovado: 29 set. 2023

DOI: 10.3895/rtr.v8n0.17393

Como Citar: ROSA, S. B.; MUNIZ, D. A. Q; PEREIRA, M. S. F. A gestão democrática na rede pública estadual de ensino de São Paulo: o que sinalizam as pesquisas (2016 – 2023)? *Revista Transmutare*, Curitiba, v. 8, e17393, p. 1-19, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.utfpr.edu.br/rtr>>. Acesso em: XXX.

Correspondência:

Sabrina Bucci Rosa

sabrinabrosa15@gmail.com

Direito Autoral: Este artigo está licenciado sob os termos da licença Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional.

