



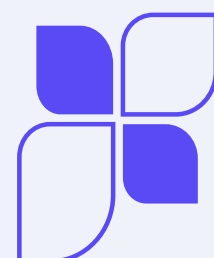
**PROFuncionário**

Programa de Formação Inicial em Serviço  
de Profissionais da Educação Básica



Caderno 6 - Formação Pedagógica

# **Gestão da Educação e das Instituições de Educação Básica**

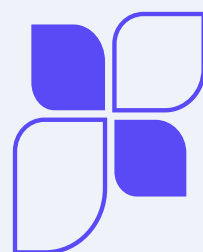






# PROFuncionário

Programa de Formação Inicial em Serviço  
de Profissionais da Educação Básica



## Ficha Catalográfica

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B823g    Brasil. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica.

Gestão da educação e das instituições de educação básica [recurso eletrônico] / Luiz Fernandes Dourado. - ed., rev., e atual. por Luiz Fernandes Dourado – Brasília: Instituto Federal de Brasília, 2025.

1 arquivo texto : 128 p. ; il. color. ; 15,3 MB. - (Programa de Formação Inicial em Serviço de Profissionais da Educação Básica; Caderno 6)

Formato: PDF.

Modo de acesso: World Wide Web.

ISBN 978-85-85862-44-2

1. Profissionais da educação. 2. Educação a distância. 3. Tecnologia da informação. 4. Educação Básica. I. Dourado, Luiz Fernandes. II. Título. III. Série.

CDU 37.014

Catalogação na fonte: Aryane Tada F. Santos CRB/1-2640.



Bem-vindo(a) ao Profuncionário,

O Ministério da Educação (MEC), por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec), fortalece e amplia o Profuncionário neste ano de 2025.

O objetivo é ofertar educação de qualidade para valorizar os/as trabalhadores/as da educação, buscando redimir a dívida histórica do Estado brasileiro para este segmento da educação básica pública.

Oficialmente, instituído pelo Ministério da Educação (MEC), por meio da Portaria nº 25, de 31 de maio de 2007, o programa foi ampliado como parte da Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, regulamentada pelo Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010, e reafirmada pelo Decreto nº 8.572 de 9 de maio de 2016. Contudo, em 2017, o programa foi descontinuado.

O programa foi retomado somente em 2023, com a instituição do Grupo de Trabalho (GT), responsável por avaliar a retomada e as melhorias do Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público, por meio da Portaria nº 1.574, de 9 de agosto de 2023.

A continuidade da ação contou com a publicação da Portaria MEC nº 395, de 29 de maio de 2025, que institui o Programa de Formação Inicial em Serviço de Profissionais da Educação Básica - Profuncionário.

Os objetivos são: promover a profissionalização específica a partir de cada área de atuação individual e coletiva no contexto pedagógico da unidade escolar; fortalecer a identidade profissional dos funcionários da escola pública da educação básica; possibilitar o acesso à Educação Profissional e Tecnológica; contribuir para a redução de desigualdades sociais e econômicas; estimular a elevação da escolaridade; e proporcionar a valorização dos profissionais da educação.

Desejamos que esta jornada, embora desafiadora, seja proveitosa e transformadora!

Um excelente curso!

São os votos do Ministério da Educação





REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA  
**Presidente da República**

CAMILO SOBREIRA DE SANTANA  
**Ministro de Estado da Educação**

MARCELO BREGAGNOLI  
**Secretário da Educação Profissional e Tecnológica**

Diretoria de Articulação e Fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica

Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Profissional e Tecnológica



## FICHA TÉCNICA

**Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília**  
Veruska Ribeiro Machado

**Pró-reitoria de Ensino**  
Rosa Amélia Pereira da Silva

**Diretoria de Educação a Distância**  
Jennifer de Carvalho Medeiros

**Coordenação Geral do Projeto**  
Blenda Cavalcante de Oliveira

**Coordenação Pedagógica**  
Juana de Carvalho Ramos Silva  
Marina Morena Gomes de Araújo

**Coordenação de Produção de Material Didático**  
Adriano Vinício da Silva do Carmo

**Orientação de Ensino Aprendizagem**  
Anna Vanessa Lima de Oliveira  
Carolina Gonçalves Gonzalez  
Vânia do Carmo Nóbile

**Design Educacional**  
Anna Oliveira Barboza  
Danilo Gonçalves da Fonseca  
Juana de Carvalho Ramos Silva  
Juliana Parente Matias  
Leandro Alves Faria  
Luciano de Andrade Gomes  
Ricardo Pereira Araújo

**Produção Multimídia**  
Erika Ventura Gross  
Marcos Pereira dos Santos

**Revisão de Texto**  
Anna Oliveira Barboza  
Laion Roberto Agostini Stanczyk

**Apoio Administrativo**  
Noeme César Gonçalves

### **Estudantes bolsistas de Licenciatura em Letras - Língua Portuguesa**

Gisele Silva de Siqueira  
Iara Pinheiro da Silva  
Mércia Dalyanne Lopes de Araújo  
Pedro Henrique Assunção Alvarinho  
Pérola Reginaldo das Virgens  
Rita de Cássia Frazão

### **Estudantes bolsistas de Licenciatura em Pedagogia**

Esther Lucena de Souza  
Eudicleia de Oliveira Silva  
Keila Alves Neri

# Mensagem do autor

Prezado/a estudante,

Vivenciamos um processo de mudanças nas relações sociais capitalistas com impacto nos diferentes cenários da sociedade, nos seus processos de organização e gestão das políticas públicas e, no seu bojo, nas políticas educacionais. Nesse contexto, compreender a lógica de organização da sociedade, das instituições educativas e buscar mecanismos que contribuam para a sua democratização é fundamental e se efetiva, entre outros, por meio de processos sistemáticos de formação continuada a ser garantida para os diferentes sujeitos sociais.

O Profucionário, como programa de formação direcionada aos funcionários de escola, busca contribuir para a melhoria de sua atuação. Nesse contexto, a disciplina Gestão da Educação e das instituições de Educação Básica, como espaço sistemático de formação, busca contribuir para o desenvolvimento de momentos de estudo e reflexão sobre a sociedade, o sistema de ensino, as instituições educativas e sua democratização.

Além dos conteúdos, atividades e recursos formativos, o estudante contará com o professor tutor responsável pelo acompanhamento do seu processo de aprendizagem. Conte com a colaboração desse profissional para enriquecer seu processo formativo, esclarecer dúvidas e, desse modo, aperfeiçoar seu processo formativo e atuação profissional.

Nesta caminhada, a efetiva participação do estudante é fundamental. Organize o seu espaço e tempo de estudos e navegue nos ambientes virtuais propostos construindo, desse modo, o seu papel como gestor do conhecimento.

No início do século XXI, a aceleração dos avanços tecnológicos, a globalização do capital e as transformações nas relações de trabalho, como a perda de direitos sociais, trouxeram mudanças para as políticas de gestão e de regulação da educação no Brasil. Tais mudanças interferem na organização dos sistemas educativos e de suas instituições e nos papéis dos diversos sujeitos sociais que constroem seu cotidiano.

Compreender esse processo e a legislação dele decorrente, bem como, fortalecer a discussão, a participação e as deliberações coletivas na escola, é um desafio que se coloca para todas as políticas educativas, os sistemas de ensino e as instituições educativas. Em resumo, para todos os trabalhadores que atuam na escola pública.



Neste cenário complexo e com muitos retrocessos na última década, é forçoso agir em outra direção. A democratização das instituições educativas de educação básica implica repensar a sua organização e gestão, por meio do redimensionamento das formas de escolha do diretor e da articulação e consolidação de outros mecanismos de participação.

Nesse sentido, nas instituições de educação básica, é fundamental garantir, no processo de democratização, a construção coletiva do Projeto Político-Pedagógico (PPP), a consolidação dos conselhos escolares e dos grêmios estudantis, entre outros mecanismos. Isso quer dizer que a cultura e a lógica organizacional da instituição educativa, nas suas diferentes etapas e modalidades, só se democratizarão se todos que vivenciam seu cotidiano contribuírem para esse processo de mudança.

Ao longo do módulo, vamos refletir sobre a importância da participação de todos para a efetivação de uma gestão democrática e participativa, que busque cotidianamente a construção da participação e, por conseguinte, da autonomia da unidade escolar.

Nesta direção, é fundamental a compreensão de que a construção da gestão educacional e escolar democrática é sempre processual. Sendo, então, uma luta e aprendizado político e pedagógico, para se efetivar, é necessário envolver a todos: pais, funcionários, estudantes, professores, equipe gestora e comunidade local.

Tal processo resulta em, pelo menos, duas outras frentes articuladas: a primeira, de conhecer e intervir, propositivamente, na legislação educacional. Ou seja, é preciso conhecer a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), as leis que regulamentam os sistemas estaduais e municipais de ensino, dentre outras. Trata-se de buscar o entendimento desses aparatos jurídicos como instrumentos vivos das políticas educacionais, tornando-os aliados na luta e na proposição pela democratização das instituições educativas.

A segunda frente implica articular professores, funcionários, pais, estudantes, coordenadores, supervisores, orientadores educacionais e a comunidade local na construção de mecanismos de participação, visando consolidar um novo processo de gestão, no qual o exercício democrático seja o motor de um novo poder e de uma nova cultura educacional nas instituições de educação básica. Este é o desafio para todas as pessoas: contribuir com a construção e efetivação da gestão democrática e participativa! Essa é a nossa luta.

Luiz Fernandes Dourado



# Apresentação do Caderno

O Caderno 6 de Gestão da Educação e das Instituições de Educação Básica busca propiciar a você, estudante, a compreensão das condições objetivas em que se insere a instituição educativa, especialmente a escola pública. Desse modo, ao apresentar e analisar os processos de organização e gestão da educação e da escola e sua relação com as relações sociais capitalistas, permite a compreensão dos limites e possibilidades para a construção de processos e práticas democráticas na sociedade e nas instituições de educação básica. Nesse processo, esperamos que o estudante, entendido como um profissional da educação, por meio do estudo e desenvolvimento das atividades propostas na disciplina, possa compreender e discutir o seu papel e atuação de maneira a contribuir para a democratização da sociedade, da educação e das instituições de ensino.

Este Caderno é composto por cinco unidades e busca contribuir com a formação continuada dos funcionários da educação, cujo processo de trabalho, desenvolvido em diferentes espaços como os da alimentação, da secretaria, dos multimeios, do meio ambiente e da infraestrutura, contribui para que a escola pública cumpra com o seu papel social na formação dos estudantes.

Vamos abordar as diferentes concepções da administração capitalista, destacando a especificidade da gestão educacional, seus desdobramentos, limites e possibilidades no que se refere aos atuais processos de organização e gestão das instituições de educação básica. Além disso, vamos analisar os limites e as possibilidades de construção de processos de participação que contribuam para o repensar da gestão da educação e da escola pública no país, envolvendo os diferentes sujeitos da comunidade local e escolar: estudantes, professores, funcionários, pais, equipe gestora e comunidade, dando ênfase ao papel dos funcionários da educação.

A Unidade 1 busca refletir sobre a administração ou gestão da educação: as principais concepções e abordagens, tomando-a como um campo de disputa de projetos, cujos desdobramentos implicam formas de organização e gestão dos sistemas e das instituições de educação básica, visando garantir a efetivação da educação como um direito social. Essa unidade aborda, ainda, a reforma do Estado brasileiro e as perspectivas para a gestão educacional, buscando situar a relação entre Estado, educação, sistemas e as instituições educativas no Brasil e as políticas educacionais em curso no país. Ao mesmo tempo, procura contextualizar as políticas educacionais com a gestão democrática, para o avanço das lutas em prol da educação pública como direito social.



A Unidade 2 busca analisar a gestão da educação e das instituições de educação básica por meio da compreensão da estrutura educacional e escolar no Brasil e dos contornos legais de seu funcionamento, que revelam conceitos, concepções e significados. Nesse contexto, situaremos a discussão da gestão democrática como princípio e motor nas lutas dos profissionais da educação, na conquista do direito à educação para todos, como dever do Estado, expresso na atuação dos diversos entes federativos: União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Unidade 3 analisa a gestão democrática das instituições educativas públicas e aponta concepções, implicações legais e operacionais com ênfase no PPP e no trabalho coletivo na escola. Essa unidade ressaltará os processos de trabalho nas instituições educativas, vinculando-os à construção da gestão democrática.

Já a Unidade 4 analisa e discute os mecanismos de participação da unidade educacional e escolar e a construção de graus progressivos da sua autonomia. Ao enfatizar os processos e os mecanismos de participação, essa unidade destaca, entre outros, a escolha de diretores, os conselhos escolares e os grêmios estudantis como espaços de vivência e aprendizado do jogo e exercício democrático.

Por fim, a Unidade 5 retoma a discussão sobre a gestão democrática e os profissionais da educação, evidenciando conceitos e concepções trabalhadas ao longo do módulo. Ela visa, fundamentalmente, destacar a ação pedagógica que se realiza na escola por meio do trabalho docente e dos funcionários da educação básica e pretende ressaltar a necessidade da efetiva participação desses trabalhadores da educação na construção da gestão democrática na escola e na garantia da educação como um direito social, em articulação com a participação de estudantes, pais e comunidade local.

## **Objetivo**

Espera-se que o estudante, funcionário de diversas instituições de educação básica, possa compreender as diferentes concepções e abordagens da administração capitalista e a especificidade da gestão educacional, bem como aprender a identificar as relações entre a reforma do Estado brasileiro e a gestão educacional e das instituições de educação básica. Deseja-se, ainda, que o estudante, no exercício de seu fazer profissional e nos espaços de formação educativa na escola, possa compreender os princípios da gestão democrática e, principalmente, construí-la em seu cotidiano, percebendo seu fazer político pedagógico e seu fazer político pedagógico.

## **Ementa**

Administração e gestão da educação: concepções e abordagens. A gestão da educação: fundamentos e legislação. Reforma do Estado brasileiro e gestão educacional dos sistemas e das instituições de educação básica. Gestão, descentralização, participação e autonomia. Gestão democrática das instituições de educação básica: fundamentos, processos e mecanismos de participação e de decisões coletivas. Gestão democrática e a valorização dos profissionais dos trabalhadores em educação.



# Conheça seu Caderno

Prezado/a estudante, seja bem-vindo/a!

É importante que antes de iniciar sua leitura, você conheça bem o seu Caderno e os elementos que os compõem. Os ícones apresentados são elementos gráficos que enriquecem a comunicação visual, facilitando a organização e a leitura em contextos hipertextuais. Veja como funciona cada um:



## Atenção

**Atenção:** indica pontos de maior relevância no texto.



## Saiba Mais

**Saiba Mais:** remete o tema para outras fontes: livro, revista, jornal, artigos, noticiário, internet, música etc.



## Vocabulário

**Vocabulário:** indica a definição de um termo, palavra ou expressão utilizada no texto.



## Pratique

**Pratique:** apresenta sugestões de atividades para reforçar a compreensão do texto da disciplina e envolver o estudante em sua prática, bem como atividades para compor a carga horária de Prática Profissional Supervisionada (PPS), em planejamento conjunto entre estudante e tutor.



## Refleta

**Refleta:** apresenta um momento de pausa na leitura para refletir/escrever/conversar sobre pontos importantes e/ou questionamentos.



# Sumário

## Unidade 1

Administração ou gestão da educação e das instituições educativas:  
concepções e abordagens teóricas.....16

## Unidade 2

A Reforma do Estado brasileiro: a gestão da educação  
e das instituições de educação básica.....40

## Unidade 3

Gestão democrática da educação e das instituições  
de educação básica públicas: concepções e implicações legais  
e operacionais.....82

## Unidade 4

Democratização da gestão das instituições de  
educação básica: mecanismos de participação e autonomia da  
unidade escolar.....90

## Unidade 5

Gestão democrática e a valorização dos profissionais  
da educação.....112

Palavras finais.....121

Referências.....122

Currículo do autor.....127







**1**

**Administração ou  
gestão da educação  
e das instituições  
educativas: concepções  
e abordagens teóricas**



## Administração ou gestão da educação e das instituições educativas: concepções e abordagens teóricas

Você sabia que tanto educação quanto o processo pedagógico ocorrem nos diferentes espaços e momentos das práticas sociais? É isso mesmo! Esses processos ocorrem na família, na escola, no sindicato, na igreja e em diversos outros espaços.



A educação como parte das práticas sociais. Fonte: Freepik

As instituições de educação básica se apresentam como importante espaço de socialização na vida de crianças, adolescentes, jovens e adultos, os quais têm o seu cotidiano marcado por várias práticas formativas. Essas práticas envolvem a organização pedagógica e os processos formativos, como a merenda, a avaliação, os processos de participação, entre outros, e traduzem concepções teóricas e práticas explícitas ou não.

Ou seja, tudo que ocorre no espaço educativo é resultado dessas concepções - visões de mundo. Compreender essas práticas e identificar as concepções de gestão e organização que as norteiam é fundamental. Assim, se quisermos tornar as instituições de educação básica em espaços formativos significativos, devemos refletir sistematicamente sobre os contextos, dinâmicas e as diferentes práticas, as concepções que as norteiam e, desse modo, vamos compreender a importância da organização dos espaços e tempos pedagógicos contextualizados, das dinâmicas de participação que envolvam todos e cada um na gestão e construção de uma educação de qualidade.

Discutir a administração ou gestão educacional e escolar nos leva à discussão acerca do conceito de administração em geral e, também, a compreender a história da gestão, pois as transformações econômicas e tecnológicas, bem como os princípios, funções e maneira de gerir, interferem nas práticas sociais e educacionais.

Vamos começar por algumas concepções sobre a **administração**. Paro (1991) define a administração "como processo de planejar para organizar, dirigir e controlar recursos humanos, materiais, financeiros e informacionais visando à realização de objetivos".

**Você pode observar que os conceitos citados estão carregados de termos, como controle, produtividade e eficiência, característicos do modo de produção capitalista. No entanto, a administração como atividade essencialmente humana nasceu antes de a sociedade se organizar a partir do ideal capitalista.**



### Vocabulário

**Administração** - É um conjunto de princípios, normas e funções que tem como objetivo ordenar os fatores de produção e controlar sua produtividade e eficiência para, assim, alcançar determinado resultado.



A administração como atividade essencial humana, antes mesmo do capitalismo. Fonte: Freepik

Nesse sentido, outro autor, Vitor Paro, em seu livro "Administração Escolar: introdução crítica" de 1999, ao discutir o conceito de administração como fenômeno universal, define o termo como "a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados". Assim, tanto os princípios quanto as funções da administração estão diretamente relacionados aos fins e à natureza da organização social em qualquer realidade e, ao mesmo tempo, determinados por uma dada sociedade.

Por exemplo, na empresa capitalista, que tem como objetivo a acumulação do capital, a função da administração é organizar os trabalhadores no processo de produção, com a finalidade de ter o controle das forças produtivas, do planejamento à execução das operações, visando à maximização da produção e dos lucros. Já numa sociedade indígena, a comunidade organiza seus recursos de caça não para obter lucro, mas com o objetivo de garantir a sobrevivência de seu grupo social.

Então, vamos refletir sobre as maneiras de organização construídas pelas pessoas ao longo de sua história mais recente. Para desenvolvermos esse exercício, apresentamos as escolas de administração que traduzem concepções, políticas e formas de organização e gestão.

### **Quais são as escolas de administração?**

Os estudiosos apontam várias abordagens para o entendimento do termo administração. Para auxiliar a compreensão, usamos a seguinte classificação:

- a) escola clássica ou de administração científica;
- b) escola de relações humanas;
- c) escola behaviorista; e
- d) escola estruturalista.

Discutiremos, também, o enfoque cultural como uma alternativa mais abrangente para a análise da administração.



## Escola clássica ou de administração científica

A Escola de Administração Científica tem como principais representantes Henry Fayol e **Frederick W. Taylor**. Este último é seu principal protagonista, pois foi quem desenvolveu novos métodos de organização racional do trabalho. Taylor criou as linhas de montagem, adaptadas à produção em massa, visando, sobretudo, o aproveitamento máximo do tempo, dos recursos humanos e materiais.

Com isso, em tese, minimizou gastos e aumentou os lucros. O princípio que norteia o pensamento dessa escola pode ser resumido, segundo Mota (1973), na afirmação de que: "alguém será um bom administrador à medida que planejar cuidadosamente seus passos, que organizar e coordenar racionalmente as atividades de seus subordinados e que souber comandar e controlar tais atividades". Desse modo, descreveremos, a seguir, as ideias centrais dessa abordagem.

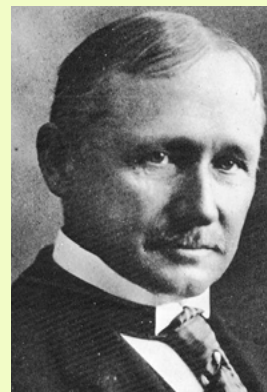
Sendo o homem um ser racional, ao tomar uma decisão, busca conhecer todos os cursos de ação disponíveis e as consequências da sua opção. Assim, pode escolher sempre a alternativa considerada mais adequada para os seus objetivos e, com ela, otimizar os resultados de sua decisão. Segundo essa concepção, os valores do homem são tidos, a princípio, como econômicos.

Para essa escola de administração, a perspectiva dos resultados é determinante para a eficiente execução do trabalho, o que implica análise e estudos detalhados de todo o processo produtivo, visando adequá-lo ao máximo de produção. Para tanto, a gestão deve intervir desde a seleção e treinamento do pessoal até a fixação de um sistema de incentivos econômicos, passando por controles da supervisão.

A organização é uma forma de se estruturar a empresa, visando ao máximo de produtividade e lucros, não sendo considerados seus aspectos sociais. Assim, a função do administrador é, fundamentalmente, determinar a maneira adequada de executar o trabalho segundo os objetivos definidos.



Saiba Mais



**Frederick Winslow Taylor** (1856-1915) foi um engenheiro mecânico e consultor de gestão americano, amplamente reconhecido como o "pai da administração científica". Ele revolucionou as práticas industriais e a gestão de operações com sua abordagem sistemática e científica à eficiência no trabalho.

No que se refere à organização propriamente dita, esta concepção fundamenta-se nas seguintes ideias:

- a) Quanto mais dividido for o trabalho em uma organização, mais eficiente será a empresa;**
- b) Quanto mais o agrupamento de tarefas em departamentos obedecer ao critério da semelhança de objetivos, mais eficiente será a empresa; e**
- c) Um pequeno número de subordinados para cada chefe e um alto grau de centralização das decisões, de forma que o controle possa ser cerrado e completo, tenderá a tornar as organizações mais eficientes.**



### Vocabulário

**Antagônico** –  
Característica do que  
é contrário ou oposto;  
incompatível.

### Escola de Relações Humanas

As relações sociais no modo de produção capitalista são, sobremaneira, relações **antagônicas**. De um lado, estão os proprietários dos meios de produção, e de outro, a classe trabalhadora, detentora da força de trabalho.

Essas relações apresentam-se conflitantes e, algumas vezes, irreconciliáveis. A Escola de Relações Humanas, que tem **George Elton Mayo** como seu representante maior, desloca o foco de interesse da administração - da organização formal - para os grupos informais. Assim, os problemas sociais, políticos e econômicos passam para a esfera dos problemas psicológicos, ocasionados pelo relacionamento no grupo, pela necessidade de participação e autorrealização (Feliz, 1989). Nessa ótica, os princípios norteadores dessa escola estão centrados em outras ideias.

O ser humano, além de racional, é essencialmente social. Seu comportamento é dificilmente redutível a esquemas, sofrendo, portanto, influência de condicionamentos sociais e diferenças individuais. A constatação do grupo informal dentro da organização, como uma realidade própria, diferente da organização formal, exige conhecimentos e tratamentos especiais.

Além do incentivo monetário, para que a pessoa se integre de forma eficiente aos objetivos da organização formal, fazem-se necessárias outras motivações, como a participação nas tomadas de decisão.



## Vocabulário

**Behaviorismo** – Ramo da psicologia que investiga o comportamento com ênfase no estudo objetivo dos estímulos e reações verificadas no físico.

**Subjetivismo** – Tendência para reduzir toda a existência ao indivíduo, ao pensamento individual.

**Relativismo** – A teoria filosófica que se baseia na relatividade do conhecimento e repudia qualquer verdade ou valor absoluto. Ela parte do pressuposto de que todo ponto de vista é válido.

## Escola Behaviorista

Essa escola não vê a organização em sua estrutura formal, mas foca toda sua atenção para a organização informal, ou seja, para as relações sociais não previstas em regulamentos ou organogramas.

Segundo a Escola **Behaviorista**, os princípios administrativos adotados nas empresas podem ser empregados em qualquer tipo de organização e os problemas administrativos devem ser tratados com objetividade.

Os principais representantes desta escola são **Herbert Simon, Chester Bernard, Elliot Jacques e Chris Argyris**, que se pautam nas ideias mostradas a seguir.

O comportamento do ser humano é racional “apenas em relação a um conjunto de dados característicos de determinada situação”; esses dados, variáveis e resultantes do **subjetivismo** e do **relativismo** da própria racionalidade, devem ser não só explicados, mas determinados e previstos pela teoria.

O processo de tomada de decisão, para essa abordagem, exige um tratamento metodológico especial, tendo em vista a sua importância no processo administrativo. Os problemas relacionados à autoridade exigem estudos especiais, pois é necessário um tratamento que leve à aceitação das normas e ordens. Assim, a autoridade deve ser encarada como fenômeno psicológico e não apenas legal.

A organização deve ser percebida como “um instrumento cooperativo racional”. A realização e satisfação dos objetivos pessoais se obtêm pela vivência da cooperação nas organizações informais.

## Escola Estruturalista

A Escola Estruturalista tem entre seus representantes **Max Weber, Robert K. Merton, Ivin Gouldner e Amitai Etzioni**. Segundo o ponto de vista dessa escola, a organização do mundo moderno exige do homem uma personalidade flexível, resistente a frustrações, com capacidade de adiar a recompensa e com desejo de realização pessoal. Diferente das escolas clássica e de relações humanas, que defendiam a harmonia natural de interesses, e da Escola



**Saiba Mais**



**Max Weber** (1864-1920) foi um sociólogo, economista e filósofo alemão, conhecido por suas contribuições fundamentais ao desenvolvimento da sociologia moderna e por sua análise da economia e da burocracia na sociedade capitalista.

Behaviorista, que admitia a existência do conflito, mas acreditava na sua superação por meio da integração das necessidades individuais às organizacionais, os estruturalistas apontam que o conflito, além de necessário, é inerente a determinados aspectos da vida social, tendo em vista as tensões e os dilemas presentes nas organizações. Os incentivos para o bom desenvolvimento do trabalho não podem ser apenas de natureza econômica ou de natureza psicossocial, mas de ambas, pois elas se influenciam mutuamente.

### **O enfoque cultural: uma tentativa de contextualização da administração**



Sala de aula de escola pública. Fonte: Canva

A análise dessas escolas, que retratam a história das diferentes concepções de administração, revela o norte político que as caracteriza. Como o eixo de nossa análise é a administração escolar, falta uma concepção que considere as particularidades das instituições educativas e escolares. Assim, Benno Sander (1995), ao situar a trajetória da administração escolar, destaca o caráter assumido por esta desde o enfoque essencialmente normativo (que prioriza as normas e a orientação jurídica), passando pelas abordagens tecnocráticas e comportamentalistas, até as abordagens contemporâneas que possibilitam, em alguns casos, a centralidade da dimensão humana, favorecendo os processos de participação dos diferentes atores no cotidiano escolar. Nesse sentido, destaca a importância do enfoque cultural, centrado na dimensão humana,

como concepção que contribui para repensar a cultura escolar e, desse modo, para a construção da gestão democrática das escolas. A seguir, vamos discutir um pouco mais essa questão, resgatando a especificidade da escola.

### **A gestão democrática da educação básica é diferente da gestão ou administração de empresas?**

Discutimos, anteriormente, várias concepções sobre a teoria da administração. O nosso objetivo foi possibilitar a você a compreensão de que existem várias formas e maneiras de se ver e de se organizar a administração de uma instituição social. Ao mesmo tempo, enfatizamos o enfoque cultural como aquele que possibilita uma ação contextualizada dos processos de gestão. Vamos discutir, em seguida, a administração ou gestão de sistema e de instituições de educação básica.

Você já pode ter visto que os termos "gestão da educação" e "administração da educação" são utilizados na literatura educacional ora como sinônimos ora como termos distintos. Algumas vezes, gestão é apresentada como um processo dentro da ação administrativa, outras vezes apresenta-se como sinônimo de gerência numa conotação neotecnicista dessa prática e, em muitos outros momentos, gestão aparece como uma "nova" alternativa para o processo político-administrativo da educação. Entende-se por "gestão da educação o processo político-administrativo contextualizado, por meio do qual a prática social da educação é organizada, orientada e viabilizada" (Bordignon; Gracindo, 2001). Tendo por base essa concepção, vamos optar pelo uso do termo gestão como substitutivo para o de administração, quando descrevermos os conceitos de gestão de sistemas e de gestão escolar.

Você sabia que as instituições de educação básica se vinculam aos sistemas de ensino? Para compreendermos melhor esse processo, vamos apresentar alguns conceitos fundamentais.

Nas instituições educativas e nos cursos de formação, abordam-se conceitos como: gestão da educação, gestão da escola, gestão educacional, gestão de sistemas e administração escolar. Convém entender esses conceitos para, depois, utilizá-los nas escolas. Vejamos a seguir duas abordagens:

## Gestão de sistema educacional

A gestão de sistema implica ordenamento normativo e jurídico e a vinculação de instituições sociais por meio de diretrizes comuns.

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica aprendizado e vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica e cultural de cada sistema de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal de cada escola (Brasil, 2004, p. 23).

## Gestão das instituições de educação básica

A partir desses conceitos, vamos compreender melhor as instituições de educação básica e sua função social, bem como, destacar as suas especificidades ao diferenciar a gestão escolar da administração empresarial. Essas instituições organizadas como espaço sistemático da garantia do direito social à educação se configuram como instituições sociais, devendo ser administradas a partir de suas especificidades, ou seja, a instituição educativa é uma organização social dotada de responsabilidades e particularidades que dizem respeito à formação humana por meio de práticas políticas, sociais e pedagógicas. Assim, sua gestão deve ser diferenciada da administração em geral, e, particularmente, da administração empresarial.

Trata-se de uma maneira de organizar o funcionamento da escola pública quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos, com a finalidade de dar transparência às suas ações e atos e possibilitar à comunidade escolar e local a aquisição de conhecimentos, saberes, ideias e sonhos num processo de aprender, inventar, criar, dialogar, construir, transformar e ensinar (Silva, 2003).

As instituições de educação básica públicas, criadas para serem espaços universais de formação de homens e mulheres, abrigam no mesmo espaço seres humanos em processo de vir a ser.



Já aprendemos que a transformação faz parte de nós e da nossa cultura; estamos no mundo e, por isso, nossas ações impactam a natureza e nos atingem. Nesse contexto, a educação, entendida como prática social, tem um importante papel nos processos de socialização e formação. A educação é aqui entendida como processo de criação, inovação e apropriação da cultura, historicamente produzida pelo homem.

Dessa forma, as instituições educativas tornam-se espaço privilegiado de produção, apropriação e transformação do saber e do conhecimento historicamente sistematizado. As dinâmicas, processos formativos, práticas e ações que a organizam devem ser eminentemente educativas, de forma a atingir os objetivos da instituição: formar sujeitos participativos, críticos e criativos.



Garantia do direito social à educação. Fonte: Freepik

**Pensar a democratização da educação e das instituições de ensino nos direciona a refletir sobre as funções sociais dessas instituições e seus papéis na sociedade atual, especialmente no que concerne à garantia do direito social à educação, envolvendo a educação básica em todas as suas etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, e suas modalidades educativas: Educação de Jovens e Adultos (EJA), especial, indígena, quilombola etc.**

Assim, faremos uma reflexão sobre as concepções que permeiam as discussões acerca da administração ou gestão educacional, identificando e discutindo os argumentos utilizados pelas concepções teóricas que defendem a especificidade da gestão

escolar e questionam o emprego linear na educação dos princípios utilizados na administração em geral.

Por que o nosso país é marcado por intensas desigualdades? Por que não é garantido a todos o direito social à moradia, assistência médica, odontológica e educacional? Por que alguns têm acesso à educação e outros não?

Como contribuir para a educação de qualidade de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos com qualidade e equidade?

O que fazer durante nossas atividades nas instituições de educação básica para contribuir com a formação significativa dos estudantes? Como os funcionários podem contribuir? Como podemos ser educadores e gestores das instituições educativas?

Você já teve a oportunidade de ver as questões acima no Caderno 2 (Educadores e educandos). É interessante fazer uma pausa para refletir sobre ele e, por isso, trouxemos esses questionamentos novamente neste Caderno.

### **Qual a função social da educação e de suas instituições de educação?**

O ser humano, no processo de transformação da natureza, instaura dinâmicas que regem a sua convivência no grupo, estruturas sociais básicas que se estabelecem e se materializam conforme vão se constituindo em espaço de formação e transformação do próprio ser humano. As relações que as pessoas estabelecem entre si e a natureza - nas diferentes esferas da vida social, mediadas por instituições por elas criadas, tais como instituições religiosas, educacionais, sindicatos, partidos políticos e associações - constituem-se em espaços de construção/reconstrução de saberes sociais e da história humana.

O documento final da Conferência Nacional de Educação (Conae) de 2024, a esse respeito, sinaliza que:

Do ponto de vista histórico, a inevitável condição humana, relacional e de dependência da natureza, de onde se retira a energia vital para o corpo e a matéria-prima, que



é transformada em objetos (supostamente) úteis, deixou inúmeras e destrutivas marcas no ambiente que nos circunda. Além do que, o homem ao transformar a natureza com seu trabalho, transforma a si mesmo, em processo cíclico. Essas transformações são marcas que exprimem os diferentes hábitos, costumes, saberes, técnicas e culturas desenvolvidas por diferentes povos durante milênios, que foram moldando uma visão e postura de domínio da natureza (o antropocentrismo). Nas atividades agrícolas, no escambo ou comércio, na manufatura, na indústria mecânica e, agora, com a alta tecnologia, os conhecimentos foram sendo acumulados (desigualmente) e transmitidos de geração em geração, tanto no meio social quanto por meio das instituições educativas. São conhecimentos que orientaram práticas individuais, sociais e econômicas, expressando paradigmas, e que moldaram sistemas, dos mais variados tipos e finalidades (Conae, 2024, p. 194).

A satisfação das múltiplas e históricas necessidades humanas só é possível na medida em que as pessoas se relacionam entre si. Assim, o processo de relação entre os seres humanos e a natureza aponta para a necessidade de criar meios que entrelacem as suas relações. Podemos entender que "o processo de entrar em relações uns com os outros nos é imperativo, pois a satisfação das necessidades humanas implica agir, que impõe inelutavelmente a presença do outro" (Bruno, 2004, p. 288).

É ao se relacionar com a natureza que os seres humanos se constituem e, nessa relação, constroem saberes, objetos, conhecimentos e cultura. Os conhecimentos e os saberes construídos historicamente pelas pessoas, nas relações que estabelecem entre si, nas diferentes esferas da vida social, constituem o que se chama de educação, que, compreendida na perspectiva ampliada, define-se como prática social que se dá nas relações sociais que os seres humanos estabelecem, nas diversas instituições e movimentos sociais, por eles criados e modificados ao longo de sua história.

Mas, por ser produto das relações estabelecidas entre as pessoas, a educação também pode ser demarcada por concepções mais restritas ou mais complexas, dependendo de como se dão as relações na produção/reprodução da vida material pedagógica, espiritual e na organização da vida em sociedade.

Assim, em uma sociedade em que o ser humano é tido como sujeito histórico e sua formação tem como objetivo o desenvolvimento físico, político, social, cultural, estético, filosófico, profissional e afetivo, a concepção de educação se dá na perspectiva que concebe o ser humano na sua totalidade. Em contrapartida, em uma sociedade em que a pessoa é reduzida a indivíduo que vende a sua força de trabalho, a educação passa a ter como finalidade habilitar técnica, disciplinar e ideologicamente os diversos grupos de trabalhadores para servir ao mundo do trabalho. Nessa concepção, a educação limita-se à preparação de mão de obra, qualificando a pessoa para a submissão individual e competitiva à esfera econômica e ao mercado de poucos empregos. Essas concepções situam distintas possibilidades do processo educacional e escolar.

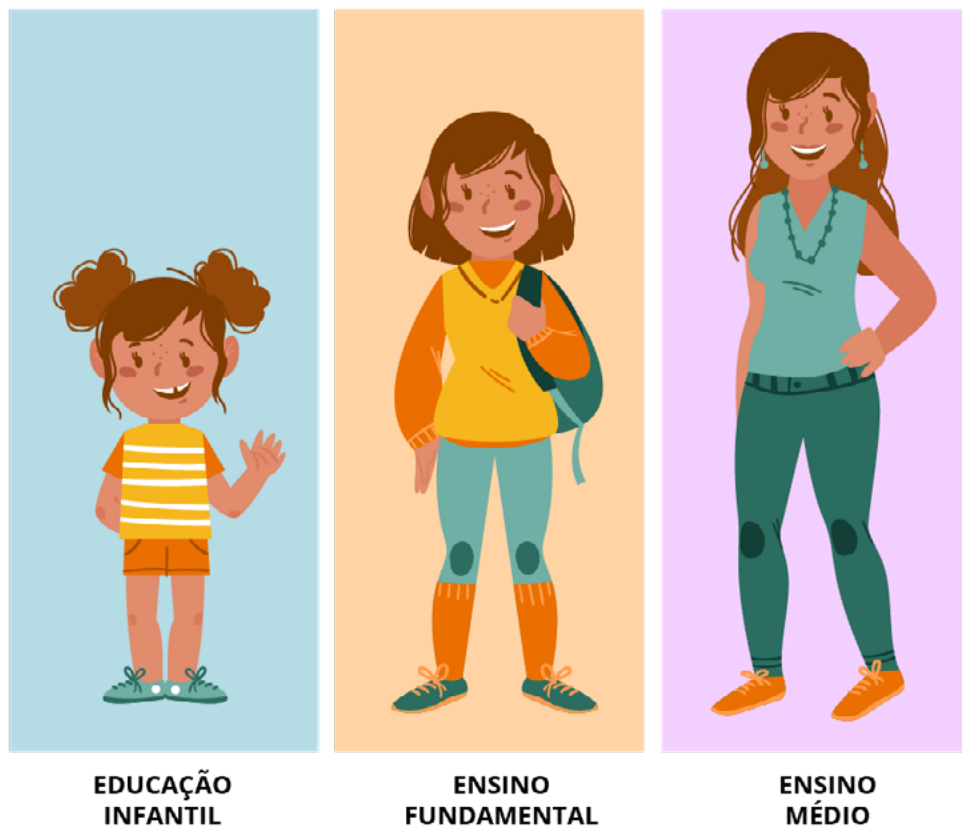
Nesse cenário, pensar a gestão democrática dos sistemas e das instituições da educação básica nos remete à necessidade de compreender que o papel e as finalidades dessas instituições são históricos e possuem diversos significados, portanto, contraditórios, requerendo, sempre, a participação social como dinâmica pedagógica a ser estimulada.

A concepção de educação que orienta este módulo fundamenta-se numa perspectiva crítica que concebe o ser humano em sua totalidade, como ser constituído pelo biológico, material, afetivo, ético, estético e lúdico. Nesse sentido, faz-se necessário que os homens e mulheres, no desenvolvimento das práticas, em suas múltiplas e históricas necessidades, sejam considerados como sujeitos dos processos educativos. Isso significa que a educação está sendo compreendida em um sentido mais amplo, ou seja, como prática social que se dá nas relações que as pessoas estabelecem entre si, nas diferentes instituições e movimentos sociais, sendo, portanto, constituinte e constitutiva dessas relações. E as instituições educativas, como instituições sociais criadas pelos seres humanos na busca da construção/reconstrução de um saber histórico e da sua própria humanização por meio das relações estabelecidas, só se justificam quando cumprem a função social para a qual foram criadas, qual seja garantir o direito social a todas as pessoas com qualidade e equidade, respeitando e valorizando as diversidades.

O projeto de educação a ser desenvolvido nas instituições de educação básica tem de considerar, portanto, as etapas e modalidades educativas, os diferentes segmentos sociais que a compõem, bem como, buscar a explicitação de sua identidade social, articulando-se com o contexto social e territorial. Precisa prever ações com vistas à melhoria dos processos educativos,



propiciando condições políticas e culturais para sistematizar, produzir e socializar os saberes e conhecimentos historicamente produzidos pela humanidade.



Etapas da educação no Brasil. Fonte: Elaboração própria com adaptações de Freepik

Isso quer dizer que o PPP de uma instituição de educação básica, no campo ou na cidade, na perspectiva de uma educação de qualidade e democrática, deve envolver os diferentes sujeitos que constroem o cotidiano dessa instituição: funcionários, estudantes, professores, pais, equipe de direção e comunidade.

Assim, as instituições de educação básica, no desempenho de sua função social de formadora de sujeitos históricos, constituem-se como espaços de sociabilidade, possibilitando a construção e a socialização do conhecimento vivo, que se caracteriza como um processo em construção permanente e espaço de inserção dos indivíduos nas relações sociais.

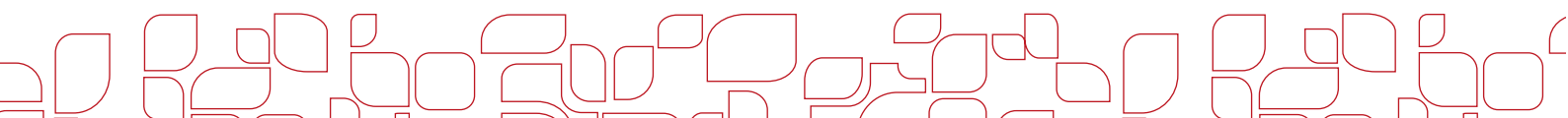
É importante não perder de vista que o PPP das instituições de ensino deve se articular e contribuir com o projeto pedagógico do sistema ou rede. Assim, quanto mais a construção deste for

participativa e contextualizada mais possibilidades de o projeto da escola contribuir com o conjunto das instituições educativas que compõem a rede.

Segundo Paulo Freire (1980:45):

“é preciso que a educação esteja - em seu conteúdo, em seus programas e em seus métodos - adaptada ao fim que se persegue: permitir ao homem chegar a ser sujeito, construir-se como pessoa, transformar o mundo, estabelecer com os outros homens relações de reciprocidade, fazer a cultura e a história”.

Logo, você já deve ter percebido que é função das instituições de educação básica criar projetos educativos numa perspectiva transformadora e inovadora, em que os fazeres e as práticas não estejam centrados nas questões individuais, mas sim nas questões coletivas. Isso quer dizer que, para o PPP avançar, é fundamental considerar os espaços de formação de todos que trabalham, criam, brincam, sonham e estudam, enfim, de todos aqueles que dela fazem parte. Também é fundamental não perdermos de vista que as instituições educativas fazem parte das relações sociais mais amplas e que as possibilidades históricas de sua organização resultam da participação da sociedade política e civil. Nesse cenário, os processos de mudança vivenciados pelo Estado são um dos indicadores dos limites e das possibilidades da gestão educacional e escolar. Por outro lado, as proposições e lutas dos que defendem uma educação de qualidade para todas as pessoas sinalizam para possibilidades históricas que contribuem para a inclusão e emancipação social. Ou seja, as instituições de educação básica ocupam um importante papel na socialização e dinâmica formativa dos estudantes e da sociedade, bem como na formação de aparatos educativos indispensáveis para a garantia do direito social à educação de qualidade com equidade.



## Gestão da educação e das instituições de educação básica: tendências atuais

Vimos como a concepção de administração empresarial tem sido apresentada como parâmetro para a gestão educacional e que a sua difusão se deu por meio da corrente de estudiosos que entendem os problemas das instituições educativas como meramente administrativos. Sua solução, portanto, estaria no uso de métodos e técnicas oriundos das teorias das “escolas” de administração.

Segundo os defensores dessa concepção, a gestão é entendida como direção, ou seja, como a utilização racional de recursos na busca da realização de determinados objetivos. Isso requer uma adequação dos meios aos fins a serem alcançados. Logo, se os objetivos são ganhos imediatos de novos mercados e consumidores, as ações da direção da empresa se pautarão por eles. No entanto, vimos também que há outra concepção de gestão educacional, derivada não dos objetivos da dinâmica financeira e competitiva, mas da natureza, das funções, dos objetivos e dos valores das instituições de educação básica, alicerçados no campo da formação humana e sociocultural. A maneira de construir um PPP e conduzir instituições de ensino reflete, portanto, os valores, concepções, especificidades e singularidades que a diferenciam da administração capitalista.

Assim, os objetivos da organização educacional e escolar e da organização empresarial são diferentes. As instituições de educação básica objetivam o cumprimento de sua função de socialização, produção dos saberes e do conhecimento historicamente produzido e acumulado pela humanidade, ao passo que a empresa visa à expropriação desse saber na produção de mais valia para a reprodução do capital, para manter a hegemonia do modo de produção capitalista.

Por essa razão, é fundamental compreendermos o papel social da educação e de suas instituições, em sintonia com o que define a Constituição Federal (CF) de 1988:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Importante destacar também que a CF de 1988 define os princípios a serem assegurados:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006) (Vide Lei nº 14.817, de 2024)

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade.

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

IX - garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

## O sistema nacional de educação: institucionalização necessária

As instituições de educação básica, enquanto organizações para garantia do direito social à educação, fazem parte da sociedade na qual estão inseridas. Assim, como instâncias dessa sociedade, organizada sob o modo de produção capitalista, podem contribuir tanto para a manutenção desse modo de produção, como para sua superação, tendo em vista que é constituída por relações contraditórias e conflituosas.

A possibilidade da construção de práticas de gestão nas instituições de educação básica, voltadas para a transformação social com a participação cidadã, reside nessa contradição em seu interior. Desse modo, a gestão escolar é vista por alguns estudiosos como a mediação entre os recursos humanos, materiais, financeiros e pedagógicos, existentes na instituição escolar, e a busca dos seus objetivos, não mais o simples ensino, mas a formação para a cidadania.

Nessa direção, faz-se necessário enfatizar que essas instituições fazem parte de sistemas educativos que estabelecem regulações e dinâmicas de avaliação para todas as instituições.

Nesse cenário, é fundamental destacarmos o papel e a necessidade da instituição do Sistema Nacional de Educação (SNE). O documento final da Conae (2024) reafirmou a defesa do SNE e do Plano Nacional de Educação (PNE) como processos a serem materializados ao sinalizar que:

É vital que se estabeleça o SNE como forma de organização da educação para viabilizar o direito à educação a toda e qualquer pessoa, independentemente do seu lugar de nascimento ou moradia, em sintonia com o estatuto constitucional. Este Sistema deve ser democrático e inclusivo, garantindo a participação de representantes de estudantes, profissionais da educação e órgãos colegiados dos sistemas em sua essência e estruturação. Deste modo, deverá assegurar a todas as pessoas, com dotação orçamentária das diversas esferas federativas, acesso e permanência nas instituições educacionais, com qualidade. Que as políticas públicas pensem a inclusão (com todas as especificidades dos alunos e territórios) em todos os aspectos educacionais e que as provas nacionais contemplem a

inclusão existente na escola. Este SNE não existirá sem um efetivo fortalecimento das capacidades de Estado no planejamento público, democrático e no cumprimento de suas obrigações no que se refere à regulação e avaliação, bem como à organização, ao monitoramento e à avaliação dos planos decenais de educação, na perspectiva de uma efetiva política pública perene. Assim, deve tomar o PNE como epicentro e espinha dorsal das políticas públicas educacionais, da União, do Distrito Federal, de estados e municípios, com regulação, avaliação e financiamento. De igual modo, deve haver o compromisso do governo federal em publicar dados educacionais e populacionais, atualizados periodicamente, e desagregados por município e por território, de acordo com as variáveis dos indicadores propostos pelo Inep para monitoramento das 29 metas do PNE, subsidiando todos os entes federados no monitoramento de seus planos de educação (Conae, 2024: 29).

A gestão, numa concepção democrática, deve, portanto, se efetivar no âmbito dos sistemas e das instituições de educação básica, por meio da participação dos sujeitos sociais envolvidos com a educação. Ao sistema nacional de educação, requer-se, dentre outros, com base no documento final da Conae 2024 (p. 55-61):

Consolidar e garantir as bases da política pública de financiamento com transparência, determinando as fontes de investimento, com controle social da educação, por meio da ampliação dos atuais percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) para a educação pública, garantindo no mínimo 10% do PIB, instituir e consolidar instâncias permanentes de negociação, pactuação e cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e entre Estados e Municípios, assegurando seu funcionamento permanente, transparente e periódico, visando ao fortalecimento do regime de colaboração e ao desenvolvimento de ações conjuntas e articuladas inclusive para assegurar a efetivação das diretrizes, metas e estratégias do PNE, PDE, PEEs e PME; assegurar, sob a responsabilidade do Ministério da Educação em cooperação com os entes federativos e órgão fiscalizadores, planejamento decenal articulado na

elaboração ou adequação dos planos estaduais, distrital e municipais de educação à luz do PNE; fomentar a cooperação entre os órgãos normativos dos sistemas de ensino, fortalecendo a cultura do relacionamento autônomo e articulado entre os conselhos nacional, estaduais, distrital e municipais de educação, assegurando maior coordenação normativa no país, de modo que as diretrizes exaradas pelo CNE (gerais, curriculares, operacionais etc.), nacionalmente validadas, tenham efetiva repercussão e regulamentação pelos estados, Distrito Federal e municípios; garantir e implementar, na instituição do SNE, condições que assegurem uma educação fundamentada no respeito aos direitos humanos como premissa de formação cidadã - bem como formação geral, formação continuada de profissionais da educação e de gestores -, tendo como perspectiva o direito à diversidade e à acessibilidade em todas instâncias. Além disso, busca-se garantir permanência e formação para a educação em direitos humanos, com orientações curriculares articuladas para combater o racismo, o sexismo, o machismo, o capacitismo, a xenofobia, a LGBTQIAPN+fobia, a discriminação social, linguística, cultural, religiosa, etária, a censura do pensar e do fazer artístico, a prática de todos os tipos de bullying, fakenews, cyberbullying, a vulnerabilidade social e familiar, o preconceito com pessoas com doenças psicossomáticas (depressão, ansiedade etc.), e outras formas de discriminação e de violências no cotidiano educacional. De tal modo que sejam assegurados o debate, o respeito e a valorização da diversidade étnicoracial, de gênero e de orientação sexual, dos povos originários, dos povos tradicionais, do campo, do público-alvo da educação bilíngue de surdos e da educação especial, na perspectiva inclusiva, por meio de políticas; assegurar, conforme diretrizes e parâmetros nacionais, na regulamentação da gestão democrática, em cada esfera federativa, a existência de leis específicas dispondo sobre instâncias colegiadas, participação dos profissionais da educação, da comunidade escolar e local nos processos de planejamento e gestão educacional e escolar.

Aliado a este movimento de instituição e materialização do SNE, faz-se necessário fortalecer os demais sistemas educativos, visando assegurar que cada ente federado cumpra o seu papel e, no caso da gestão educacional e das instituições educativas da educação básica, possam regulamentar e criar as condições para a efetiva

materialização da gestão democrática em todas as instituições educativas envolvendo, entre outros, o apoio a elaboração e construção de seus projetos político-pedagógicos, como também nos processos de decisão, de escolhas coletivas e nas vivências e aprendizagens de cidadania.

É novamente do professor Paro (1999) a afirmação de que o caráter mediador da administração manifesta-se de forma peculiar na gestão educacional, porque aí os fins a serem realizados relacionam-se à emancipação cultural de sujeitos históricos, para os quais a apreensão do saber se apresenta como elemento decisivo na construção de sua cidadania.

Assim, a gestão dos sistemas e das instituições de educação básica, voltada para a transformação social, contrapõe-se à centralização do poder nos sistemas e nas instituições, primando pela democratização do poder e da decisão, envolvendo a participação dos estudantes, funcionários, professores, pais e comunidade na gestão e na luta pela superação da forma como a sociedade está organizada.

Isso implica repensar a concepção de trabalho, as relações sociais estabelecidas no interior dos sistemas e das instituições educativas, as formas como estão organizadas, a natureza, a relação de cada sistema e a instituição, sem negligenciar a relação entre unidade e diversidade, e as condições reais de trabalho pedagógico, discussão que faremos no próximo tópico.



### Pratique

Organize uma roda de conversa com pais, mães, professores, colegas, funcionários e estudantes, tendo como base as seguintes questões: quais são as funções da escola hoje em dia? O que a escola representa para a cidade e para o bairro? O grupo deve ter entre 5 e 7 pessoas, e o registro das discussões deve ser inserido em seu Memorial.

## Resumo

Nesta unidade, você conheceu quatro abordagens sobre a administração: clássica ou administração científica, relações humanas, behaviorista e estruturalista. Conheceu, ainda, o enfoque cultural e as discussões mais recentes que pautam as especificidades da gestão educacional e das instituições de educação básica, com destaque para a discussão sobre a função social destas. Foi discutida também a necessidade de institucionalização do SNE, visando garantir maior organicidade e capilaridade das políticas educacionais.

## Anotações

[illegible]



A woman with curly hair is looking at a laptop in a library. The background is filled with bookshelves. A blue overlay is on the left side of the image.

**2**

## **A Reforma do Estado brasileiro: a gestão da educação e das instituições de educação básica**



## **A Reforma do Estado brasileiro: a gestão da educação e das instituições de educação básica**

Caro/a estudante,

Na unidade anterior, situamos as concepções sobre administração em geral e destacamos o papel, a importância e a especificidade da gestão da escola de sistemas e das instituições de educação básica, realçando o papel do SNE. Discutimos, ainda, que não existe apenas uma única lógica de administração ou gestão, o que coloca como desafio a reflexão sobre o tipo de instituições educativas que queremos e sob que concepção de gestão buscamos construí-las. Visando propiciar mais elementos para a nossa análise, vamos discutir a seguir a relação entre a reforma do Estado e a gestão da educação e das instituições de educação básica no Brasil.

### **A reforma do Estado e a educação no Brasil**

Nas últimas décadas, no Brasil, vivenciamos um processo de mudanças causadas pelo incremento das relações sociais capitalistas motivadas, sobretudo, pelo expressivo avanço tecnológico e pela globalização do capital e do trabalho. Essas alterações societárias redimensionaram o papel da educação e das instituições de educação básica, e encontraram terreno fértil no campo das políticas educacionais implementadas no país. Os processos de regulação da educação e de gestão das instituições educativas, por meio de ações centralizadas, interferiram, sobremaneira, na função social, na lógica organizativa desta escola e nos papéis e processos de trabalho dos profissionais da educação.

A partir dos anos 90, ocorre a consolidação de um processo de reforma do Estado, centrado na minimização de seu papel no tocante às políticas públicas. Na área educacional, vivenciam-se, em toda a América Latina, mudanças no papel social da educação e da escola, por meio de um conjunto de medidas que alteram o panorama da educação básica e superior.



Estudante em frente ao transporte escolar. Fonte: Freepik

No Brasil, intensificam-se as ações políticas e reformas educacionais em sintonia com a orientação de organismos internacionais, expressas por vários dispositivos da nova LDB (Lei n.º 9394/1996).

A **LDB** apresenta alguns avanços, mas tem como lógica estrutural a ênfase nas concepções de produtividade, eficiência e qualidade total.



## Vocabulário

**Paradoxalmente** – Contradição, pelo menos na aparência. Conceito que é ou parece contrário ao comum: contrassenso.

Essas orientações, ao redirecionar as formas de gestão, os padrões de financiamento, a estrutura curricular, a profissionalização, a composição das etapas e as modalidades da educação básica possibilitaram, ao mesmo tempo, mecanismos de descentralização (municipalização e escolarização) e novas formas de centralização e controle por parte do poder central, como os instrumentos nacionais de avaliação.

**Paradoxalmente**, a lei destaca o princípio da gestão democrática, já presente na CF de 1988, cuja implantação só se concretiza se a gestão dos processos primar pela participação ativa de todos os atores e instituições intervenientes no processo educacional. É nesse espaço contraditório que devemos pensar os limites e as possibilidades da democratização da escola, ou seja, entender a educação como prática social constitutiva e constituinte das relações sociais mais amplas. Assim, é vital compreender a importância de outros espaços de formação no interior das instituições de educação básica e neles buscar a construção de novos horizontes para a gestão educacional, envolvendo a comunidade e a efetiva participação de professores, estudantes, pais e funcionários. Isso se tornou tarefa ímbar. Um dos primeiros elementos para essa construção implica identificar na legislação - CF, LDB, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais - os princípios que norteiam a gestão educacional e escolar.

## A gestão escolar no contexto da reforma de Estado: concepções em disputa

Na década de 1990, predominou a retomada conservadora dos governos, empenhados com o crescimento do capital financeiro internacional. Ocorreram, então, importantes alterações no mundo do trabalho e da produção, resultantes do expressivo avanço tecnológico, da flexibilização das leis trabalhistas e da globalização do capital financeiro, sobretudo, especulativo.

Em escala mundial, essas transformações societárias redimensionaram o papel das políticas públicas, particularmente da educação e das instituições educativas. No campo educacional, se intensifica uma tendência de retomada da **Teoria do Capital Humano** e de proposições gerenciais como eixo para as questões escolares e educacionais, sobretudo dos processos de regulação, financiamento, avaliação e gestão.

A Teoria do Capital Humano, desenvolvida pelo grupo de estudos coordenado por Theodoro Schultz, nos Estados Unidos, na década de 70, compreende que:

A ideia-chave de que a um acréscimo marginal de instrução, treinamento e educação, corresponde um acréscimo marginal de capacidade de produção. Ou seja, a ideia de capital humano é uma 'quantidade' ou um grau de educação e de qualificação, tomando como indicativo de um determinado volume de conhecimentos, habilidades e atitudes adquiridas que funcionam como potencializadoras da capacidade de trabalho e de produção. Desta suposição deriva que o investimento em capital humano é um dos mais rentáveis, tanto no plano geral do desenvolvimento das nações quanto no plano da mobilidade individual (Frigotto, 1999, p. 41).

Nesse cenário de mudanças, a redução da educação à escola, em muitos casos, é um indicador da visão "pragmatista" e "redentorista" que passa a orientar as políticas na área, por meio de forte interlocução e, em alguns casos, indução dos organismos multilaterais.

A intervenção desses organismos, por meio de financiamento de projetos e assistência técnica, na definição de políticas para a educação pública, expressa a maneira sutil dos governos federal, estaduais, distrital e municipais de reconfigurar a educação por meio da lógica dos negócios comerciais e financeiros.

Assim, em 1995, criou-se o Ministério da Administração Federal e **Reforma do Estado** (Mare), com o objetivo de redefinir as funções típicas do Estado, como regulação, fiscalização e gerência. Tal perspectiva implica transferir para o setor privado as atividades ligadas à saúde, educação e cultura ou, pelo menos, torná-las ações "concorrentes" com a iniciativa estatal.

Nesse período, foram propostas reformas na educação básica, profissional, tecnológica e superior. Além disso, é importante destacar a adoção de políticas focalizadas no ensino fundamental e o crescente processo de privatização da educação na década de 1990, com destaque para a educação superior.



**Saiba Mais**

Leia sobre o **Plano diretor da Reforma do Estado** no QR Code abaixo:



A partir de ações da sociedade civil organizada, especialmente os movimentos envolvendo os profissionais da educação e suas entidades, novas perspectivas têm se efetivado nas políticas educacionais, sobretudo a partir da adoção de ações e programas direcionados para a ampliação de toda a educação básica - com destaque para a ampliação da obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a 17 anos, novos marcos do financiamento, políticas de inclusão, adoção de ações afirmativas visando assegurar maior justiça social, entre outras. A partir de 2003, tivemos vários movimentos, políticas e ações direcionadas à melhoria dos processos de organização e gestão da educação básica. A esse respeito, Dourado (2007, p. 928) pontua:

É oportuno destacar, contudo, que grande parte das políticas educacionais foi reorientada, a partir de 2003, implicando alterações nos marcos regulatórios vigentes para a educação básica e superior. Nesse sentido, o governo federal pautou sua atuação pelo princípio da defesa da educação de qualidade, a partir do binômio inclusão e democratização. Algumas ações mereceram particular destaque, como a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos, as políticas de ação afirmativa e, de modo estrutural, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

Importante situar, contudo, que novos retrocessos ocorreram nas políticas públicas e, por seu turno, nas políticas e gestão da educação, principalmente após o golpe de Estado que depôs a Presidente Dilma Rousseff em 2016. Sobre isso, Dourado (2019) afirma:

Esse cenário complexo, marcado por disputas significativas entre o Congresso e o Governo Federal, agravou-se por conta do novo golpe de Estado, materializado no processo de impeachment da presidente Dilma, e pela intensificação de políticas de ajuste fiscal conservadoras que caminham na contramão da consolidação das políticas sociais, resultando, em muitos casos, numa minimização dessas políticas. A ascensão de Michel Temer à presidência da república em 2016, após o impeachment e apoiada em um processo de mudanças em estreita articulação às demandas do

capital, efetivou-se por meio de uma correlação de forças direcionadas à naturalização e expansão da apropriação do fundo público pelo capital e, novamente, pela contraposição às conquistas sociais - especialmente àquelas decorrentes da Constituição Federal de 1988 - expressas por políticas de ajustes neoliberais. Por meio de emendas à Constituição e reformas, o Executivo e o Legislativo, com apoio de setores dominantes, vai se desvelando um projeto societário excludente, expressão das demandas das classes dirigentes em sintonia ao movimento global de reestruturação capitalista, o que confirma a lógica excludente da burguesia nacional com o processo da formação social brasileira e sua democratização. Essa opção de política econômica, característica das elites conservadoras e financeiras, afeta mais diretamente a classe trabalhadora e significou um recuo histórico, sem precedentes, no esforço histórico de democratização do Estado brasileiro (Dourado, 2019, p. 9-10).

Este cenário ainda se intensificou, conforme afirma Dourado (2019):

Esse processo complexifica-se com a eleição do presidente Bolsonaro, por meio do reforço da agenda neoliberal e ultraconservadora, cujas sinalizações e políticas caminham para o aprofundamento das políticas de ajustes neoliberais, incluindo a retomada e aprofundamento da proposta de reforma previdenciária, intensificação do processo de privatização do público, retrocessos nas agendas das políticas públicas e, no campo educacional, por redirecionamento conservador das políticas para a área, pela secundarização do PNE e por expressivos cortes nos orçamentos, com especial destaque para as instituições de educação superior federais e para a educação básica pública, entre outras (Dourado, 2019, p.10).

Segundo Dourado (2024), novos cenários se apresentam para as políticas educacionais a partir da eleição, em 2022, de um governo do campo democrático popular, sinalizando a retomada de políticas educacionais que foram secundarizadas, como a recriação de secretarias do MEC - que haviam sido extintas: Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (Sase) e Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e

Inclusão (Secadi) - rediscussão dos marcos da reforma do ensino médio e rediscussão da formação de profissionais da educação, incluindo, nesse contexto, a retomada do programa Profucionário. Importante destacar, ainda, a realização da Conae de 2024 e as discussões sobre o novo PNE (2024/2034), ainda em processo de proposição de Projeto de Lei pelo MEC.

Então, a partir do que foi exposto, podemos perceber que as políticas do Estado para a educação são resultantes das ações e dos compromissos assumidos pelo Estado, a partir de correlação de forças que envolvem desde o mercado financeiro, a sociedade civil, entidades, associações, organizações e sindicatos, até a sociedade política. O resultado dessa correlação de forças sinaliza avanços ou retrocessos nos projetos, proposições e políticas a serem materializadas e que, por sua vez, impactam o conjunto das políticas, inclusive a gestão da educação. Portanto, é a partir das proposições e das lutas em defesa da educação como direito social a todas as pessoas, pautada pela gestão democrática, que nos construímos como sujeitos da política e, portanto, como educadores.

Assim, as políticas educacionais, enquanto políticas públicas, cumprem o papel de integração que pode ser restrito à qualificação para o processo produtivo, criando estruturas norteadas por interesses e prioridades nem sempre limitadas à esfera educacional. Essas políticas podem ter escopo amplo, sendo compreendidas no âmbito das demais políticas sociais, voltadas para a garantia do direito social à educação com qualidade e equidade para todas as pessoas. É a partir desse caráter contraditório das políticas que devemos ocupar espaços em defesa do direito à educação, da gestão democrática e, portanto, da participação cidadã..



Gestão democrática e participação cidadã na escola. Fonte: Freepik

Nesse cenário, a educação é entendida como prática social, cuja especificidade (a ação educativa) não lhe confere autonomia. A educação envolve a escolarização, mas não se restringe a esta. A educação que envolve a escolarização tem como modalidades seu lugar privilegiado às instituições educativas - espaço de institucionalização processual do pensar e do fazer político-pedagógico. A educação escolar configura-se, portanto, como um ato político e pedagógico, na medida em que requer sempre uma tomada de posição. A ação educativa e, conseqüentemente, a política educacional, em qualquer de suas feições, não possuem apenas uma dimensão política, mas são sempre políticas, já que não há conhecimento, técnica ou tecnologias neutras, pois todas são expressões e formas conscientes, ou não, de engajamento das pessoas na sociedade. Desse modo, é fundamental analisarmos o papel social da educação e das instituições de educação básica, que são o objeto de nossas reflexões mais diretas neste Caderno.

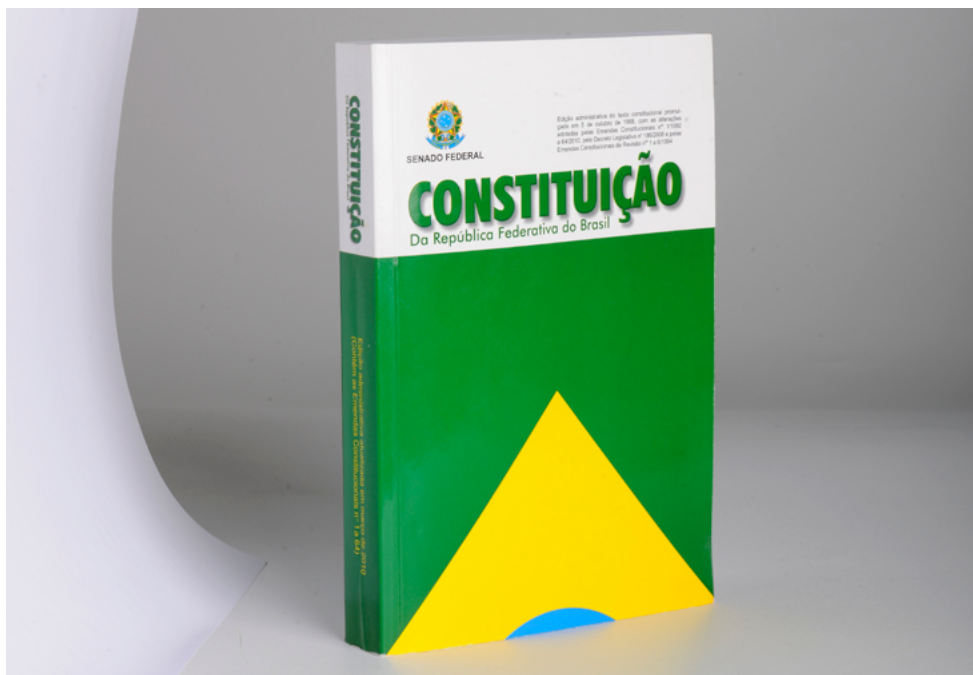
A seguir, vamos aprofundar a discussão sobre a gestão democrática na CF e na LDB.

### **A construção da gestão democrática na CF e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**

Na CF, promulgada em 5 de outubro de 1988, alguns avanços sociais foram sinalizados, como a garantia do acesso ao ensino gratuito e obrigatório, consubstanciado no direito público subjetivo; a gestão democrática do ensino público; e a vinculação constitucional de recursos à educação, pela qual cabe à União aplicar, no mínimo, 18% de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto os Estados, Distrito Federal e Municípios devem aplicar 25%.

A CF de 1988, resultante do processo constituinte, avançou consideravelmente no campo dos direitos sociais, definindo a educação como direito social (art. 6º). Indicou novas configurações ao papel e à autonomia dos entes federados, incluindo os municípios (art. 18), bem como o reforço ao federalismo, por meio da necessária regulamentação, por leis complementares, de normas para a colaboração entre a União e os estados, o Distrito Federal e os municípios (art. 23 – EC n.º 53/2006) e, ainda, uma concepção de Administração Pública direta e indireta marcada pelos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, entre outros (art. 37). A CF de 1988 dispôs, também, sobre o papel do Congresso Nacional na elaboração de planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento (art. 48, IV). Na seção I da educação (caps. 205 a 214), a CF estabeleceu dispositivos constitucionais para a educação nacional.

A LDB, de 1996, define os níveis, etapas e modalidades que compõem a educação nacional, além da sua forma de organização. Desse modo, o artigo 21 define que a educação escolar é composta pela educação básica (que abrange a educação infantil, ensino fundamental e ensino médio, bem como as modalidades educativas) e pela educação superior. É importante situar também as modalidades educacionais envolvendo a EJA, a educação especial e a educação profissional e tecnológica.



Constituição Federal de 1988. Fonte: Wikimedia Commons

A criação e as ações do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, enquanto espaço de articulação e de luta política em defesa de uma educação cidadã e, portanto, gratuita, de qualidade social e democrática, foram fundamentais para a formulação de um projeto para a LDB. Por meio dele, o então Deputado Octávio Elysio apresentou à Câmara dos Deputados o Projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, antecipando-se ao Poder Executivo.

A tramitação do referido projeto se deu lentamente, em meio a difíceis e complexas negociações. Isso retratou a composição heterogênea do Congresso Nacional e os diversos interesses em jogo, principalmente o histórico embate entre os defensores do ensino público e os defensores do setor privado.

A LDB, Lei n.º 9.394/2016, sinaliza importantes avanços para a educação nacional, destacados a seguir:

- Concepção de educação: concepção ampla, entendendo a educação para além da educação escolar, ou seja, da escolarização;
- Fins da educação: educação como base para o exercício da cidadania;
- Educação como direito de todos e dever do Estado: "garantia" da universalização da educação básica (educação infantil, ensino fundamental e médio);
- Gratuidade do ensino público em todos os níveis, assegurada pela destinação de recursos vinculados da União, dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios;
- Articulação entre os sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Instituição do **Conselho Nacional de Educação (CNE)**, garantindo a representação de setores organizados da sociedade civil;
- Gestão democrática nas instituições públicas.



### Atenção

O **Conselho Nacional de Educação** é um órgão colegiado integrante da estrutura de administração direta do MEC e foi criado nos termos da Lei nº 9.131, de 24 de novembro de 1995.

Considerando esse processo e entendendo, ainda, que a gestão democrática não se decreta, mas se constrói de forma coletiva e permanente, surgem alguns desafios para sua efetivação nos sistemas de ensino. Nesse sentido, os processos formativos no âmbito dos sistemas e das instituições de educação básica revelam movimentos em favor da construção de uma nova gestão, pautada pela efetivação de canais de participação, descentralização do poder e, portanto, pelo exercício da cidadania.

Desse modo, a construção da gestão democrática na educação básica passa pela garantia de alguns princípios fundamentais, quais sejam: a participação política; a gratuidade do ensino; a universalização da educação básica; a coordenação, o planejamento e a descentralização dos processos de decisão e de execução; o fortalecimento das unidades escolares; a operação dos conselhos

municipais de educação como instância de consulta, articulação com a sociedade e deliberação em matérias educacionais; o financiamento da educação; a elaboração coletiva de diretrizes gerais, definindo uma base comum para a ação; e a valorização, incluindo a formação dos profissionais em educação e a exigência de planos de carreira que propiciem condições dignas de trabalho.

Agora que você já está informado sobre como está configurada a construção da gestão democrática na CF e na LDB, vamos discutir, mais amplamente, quais são os princípios da gestão democrática a serem efetivados com base na LDB.

### Os princípios da gestão democrática

Na Lei n.º 9.394/1996, a gestão democrática, enquanto princípio, aparece no artigo 30, inciso VIII: "Gestão democrática do ensino público, na forma desta lei e da legislação dos sistemas de ensino". Sobre os princípios norteadores da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica, a LDB dispõe que os sistemas de ensino definirão as normas de gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades. Veja a seguir o que define o artigo 14 da LDB, após alterações efetivadas depois da aprovação da lei.

#### Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

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: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

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. (Redação dada pela Lei n.º 14.644, de 2023)

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

I – professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

II – demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

III – estudantes; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

IV – pais ou responsáveis; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

V – membros da comunidade local; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

§ 2º O Fórum dos Conselhos Escolares é um colegiado de caráter deliberativo que tem como finalidades o fortalecimento dos Conselhos Escolares de sua circunscrição e a efetivação do processo democrático nas unidades educacionais e nas diferentes instâncias decisórias, com vistas a melhorar a qualidade da educação, norteados pelos seguintes princípios: (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

I – democratização da gestão; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

II – democratização do acesso e permanência; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

III – qualidade social da educação; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

§ 3º O Fórum dos Conselhos Escolares será composto de; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

I – 2 (dois) representantes do órgão responsável pelo sistema de ensino; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

II – 2 (dois) representantes de cada Conselho Escolar da circunscrição de atuação do Fórum dos Conselhos Escolares; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)



## Atenção

Pensar esses princípios implica alterarmos a dinâmica, a organização e a gestão dos sistemas e das instituições educativas que temos e, consequentemente, buscarmos a construção de novos processos que sejam públicos e populares, com a garantia da participação e de gestão envolvendo toda a comunidade: professores, coordenadores, supervisores, orientadores educacionais, funcionários, pais e estudantes participando, tomando decisões via conselho escolar e, portanto, construindo coletivamente a autonomia da escola.

Nesse sentido, é fundamental superar a lógica de gestão adotada por algumas administrações públicas, caracterizada por um modelo gerencial em que a autonomia se reduz à administração dos recursos financeiros com eficiência e produtividade.

A autonomia das instituições educativas somente será efetivada com a garantia de gestão democrática que reforce e consolide instâncias de participação, como o conselho escolar e o grêmio estudantil, articulados à construção do PPP como expressão da cultura e da comunidade escolar.

Tal mudança só será possível se todos os segmentos da escola buscarem a efetiva participação. Uma das primeiras lutas, nesse processo, refere-se à garantia do direito à educação em qualidade e equidade para todas as pessoas. Vamos lutar pelo direito à educação para todos. Como podemos efetivar e/ou consolidar processos de participação de todos na gestão da escola e de seus processos formativos?

## Políticas educacionais, legislação, conferências e a garantia do direito à educação

Do ponto de vista da organização e gestão, o atual sistema brasileiro de ensino é resultado de mudanças importantes no processo de reforma do Estado, fruto de alterações introduzidas em 1988 pela CF, em 1996 pela LDB e pelo PNE (2001-2010 e 2014-2024).

O **PNE, fixado pela Lei n.º 10.172/2001**, estabeleceu diretrizes, objetivos e metas a serem implementadas nas diversas etapas e modalidades da educação básica e superior, de modo a garantir o acesso, a permanência e a gestão democrática, além da qualidade do ensino. Essas ações estavam vinculadas à busca do cumprimento dos compromissos coletivos assumidos pelo Brasil no Fórum Mundial sobre Educação de Dakar, em abril de 2000, que diz respeito à garantia de educação para todos. No Brasil, a coordenação dessas ações e políticas, que visavam garantir a educação como um direito social do cidadão, é papel da União, por meio do MEC, em articulação com os poderes públicos estaduais e municipais. Em 2010 foi realizada a Conae, precedida por conferências estaduais, regionais e municipais. Essa conferência contou com ampla participação da sociedade civil organizada. As deliberações da Conae trouxeram importantes contribuições para a educação nacional e para o PNE. Sobre isso, é importante situar que a despeito do PNE de 2001-2010 ter sido aprovado pelo Congresso Nacional, ele não foi considerado eixo para as políticas educacionais nacionais.

## Conae 2010 e 2014

Visando avançar na proposição de políticas e gestão da educação nacional, em particular para a construção do novo PNE, foram realizadas as Conferências Nacionais em 2010 e 2014.

A respeito do Projeto de Lei nº 8.035/2010, Dourado (2011) destaca que:

As diretrizes do plano sinalizam políticas educacionais de visão ampla que articulam a universalização do atendimento escolar à melhoria da qualidade, à formação para o trabalho e, também, a uma concepção abrangente de formação, respeito à diversidade e promoção da sustentabilidade socioambiental, reafirmando o princípio da gestão democrática e acenando, claramente, como princípio, para a valorização dos profissionais da educação (Dourado, 2011, p. 39).

O referido autor destaca, todavia, limites presentes no referido Projeto de Lei, sobretudo no que diz respeito às metas e estratégias direcionadas ao financiamento, avaliação, formação, modalidades educativas, gestão democrática, entre outros. Nessa direção, afirma Dourado:

As análises do PL 8.035/2010 revelam alguns avanços em relação ao PNE 2001-2010, mas, ao mesmo tempo indicam limites de concepções, articulação interna, bem como a secundarização de algumas temáticas de grande importância na proposta de Lei e, sobretudo, no anexo composto por 20 metas e 170 estratégias (Dourado, 2011, p. 51-52).

Após quase quatro anos de tramitação, o PNE, com vigência de 2014/2024, foi aprovado pelo Congresso Nacional e sancionado, sem vetos, constituindo-se no eixo para as políticas educacionais. Apesar de alguns limites do referido PNE 2014/2024 (avaliação, sobretudo na educação básica, concepção restrita de participação e inclusão, bem como no financiamento que não se restringiu ao ensino público), o plano apresenta vários avanços, incluindo a universalização da educação básica, a expansão da educação básica e superior pública, a educação integral, a valorização e formação dos profissionais da educação, dentre outros.



**Saiba Mais**

Leia na íntegra a  
**Lei nº 10.172/2001**  
no QR Code  
abaixo:



No tocante à gestão democrática, é importante situar que o PNE 2014/2024 apresentou 20 metas de grande impacto. Merece especial realce, no PNE 2014/2024, segundo Dourado (2024), a meta 19, que se articula diretamente à gestão educacional ao explicitar proposições e políticas para a gestão educacional e escolar, sobretudo, ao "Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios de mérito e desempenho e à consulta à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da união para tanto".



Meta 19 do PNE. Fonte: Elaboração própria com adaptações de Freepik

A meta 19 do PNE e suas diretrizes apresentam avanços importantes para a gestão educacional e escolar, a despeito de alguns limites na proposição e, certamente, na materialização delas. Ressalto, nessa direção, a visão de gestão democrática cuja centralidade está pautada nos critérios de mérito e de desempenho, secundarizando a consulta pública pela comunidade escolar. No Brasil, desde os anos 1980, vários sistemas e instituições de educação básica adotaram a eleição direta para diretores/as como forma de provimento ao cargo/função de diretor/a de escola pública de educação básica, ainda que persistam outras formas, como concurso público (SP) e, sobretudo, indicação política pelo legislativo/executivo, sobretudo nas redes municipais. Após a aprovação

do PNE, com o avanço de movimentos conservadores no país, observou-se a judicialização e ocorreu, em muitos casos, alteração nas formas de provimento, adotando-se o discurso de defesa da centralidade conferida aos critérios de mérito e desempenho, secundarizando ou substituindo a consulta pública/eleição direta. Importante destacar, ainda, os limites que se interpõem à realização de uma prova nacional específica a fim de subsidiar a definição de critérios para o provimento ao cargo de diretor/a. Tal proposição negligencia a defesa histórica dos profissionais da educação que advogam o concurso público para ingresso na carreira como critério para postular a candidatura, por meio de eleição direta, para o exercício da função de diretor/a. Essa medida não foi colocada em prática, mas, se efetivada, terá implicações importantes para o trabalho docente no tocante às políticas de gestão e de liderança. Por outro lado, ressalta-se a importância da ênfase dada ao fortalecimento de conselhos, ao favorecimento da autonomia dos estabelecimentos de ensino, ao fortalecimento da participação estudantil (grêmios estudantis), ao estímulo à consolidação de projetos pedagógicos participativos, dentre outros (Dourado, 2024).

### O PNE fixado pela Lei nº 13.005/2024

Em dezembro de 2010, o executivo federal, por meio do MEC, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei nº 8.035/2010 para o PNE. Esse projeto teve ampla tramitação e discussão no Congresso Nacional, recebendo inúmeras contribuições da sociedade civil. Tramitou no Congresso Nacional, tendo recebido um substitutivo do deputado Angelo Vanhoni, e foi avaliado por uma comissão especial criada para esse fim.

### Conheça as 20 metas do PNE 2014/2024, Lei nº 13.005/2014

**Meta 1:** universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches, de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.

**Meta 2:** universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo

menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

**Meta 3:** universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezessete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).

**Meta 4:** universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezessete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.

**Meta 5:** alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.

**Meta 6:** oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos(as) alunos(as) da educação básica.

**Meta 7:** fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem, de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica): 6,0 nos anos iniciais do ensino fundamental; 5,5 nos anos finais do ensino fundamental; 5,2 no ensino médio.

**Meta 8:** 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

**Meta 9:** elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.



**Meta 10:** oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.

**Meta 11:** triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

**Meta 12:** elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.

**Meta 13:** elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.

**Meta 14:** elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.

**Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

**Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos(as) os(as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.

**Meta 17:** valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.



### Saiba Mais

Leia na íntegra a **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**, que aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências:



**Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

**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.

**Meta 20:** ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do país no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

### A Conae 2024 e a Construção do PNE 2024/2034

Em março de 2023, ocorreu a retomada democrática do Fórum Nacional de Educação (FNE) e a aprovação de uma Conae Extraordinária, convocada pelo Decreto-lei nº 11.697/2023, mobilizando a sociedade brasileira por meio da realização de conferências livres, municipais, estaduais, regionais, distrital e nacional. O tema da Conae foi o “Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para garantia da educação como direito humano com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável”. Nesta conferência, avanços importantes foram efetivados em vários aspectos relacionados à gestão educacional, englobando a materialização do PNE como articulador do SNE, visando à garantia de ações federativas, integradas e intersetoriais, em regime de colaboração interfederativas, objetivando a garantia do direito à educação de qualidade social, pública, gratuita, democrática e laica como princípio fundamental e basilar para as políticas e gestão da educação básica e superior, seus processos de organização e regulação. A etapa nacional ocorreu na Universidade de Brasília, no período de 28 a 30 de janeiro de 2024. Como resultado desse amplo movimento de participação, foi aprovado, por unanimidade, o Documento Final da Conferência,

com contribuições efetivas, incluindo proposições e estratégias nos sete eixos, direcionados a contribuir efetivamente para a construção do novo PNE 2024/2034.

A gestão democrática da educação se constitui em um eixo que retomou contribuições das conferências anteriores e avançou na proposição de concepções, propostas e estratégias para a materialização da gestão democrática como princípio constitucional a ser efetivado.

Nessa direção, destacamos, do eixo IV do Documento Final a concepção ampla e inclusiva sobre gestão democrática da educação como base para a garantia do direito social à educação com qualidade e equidade:

A gestão democrática da educação se articula com a construção de um projeto de nação soberana e democrática, que, por sua vez, se assenta no princípio da educação como elemento constituinte e constitutivo das relações sociais, que tem como finalidade educativa contribuir para a formação humana, crítica, inclusiva, plural e emancipatória. Neste momento histórico de reconstrução da educação e da retomada do Estado de Direito do país, o novo PNE deve sustentar a defesa intransigente da participação social efetiva dos sujeitos da comunidade escolar e educacional nos espaços de deliberação e na tomada de decisões atinentes aos sistemas, redes de ensino e instituições escolares e educativas públicas e privadas de ensino, em todos os níveis e etapas e modalidades. A história da educação pública é marcada pela ampliação da laicidade, gratuidade, obrigatoriedade, universalização, gestão democrática, inclusão, educação integral, jornada escolar ampliada e de qualidade socialmente referenciada. Elementos que convergem para oferta de um ensino público de excelência, consubstanciando a educação como direito social. A gestão democrática da educação, prevista pela Constituição Federal (CF) de 1988, corroborada pela Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), e pelo atual Plano Nacional de Educação (PNE), Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014, está intimamente ligada à ideia de educação como direito social. A educação definida como direito fundamental de caráter social implica na garantia de ser ofertada pelo Estado a todos(as) os(as) cidadãos(ãs) indistintamente. O direito constitucional de acesso, por sua vez, só tem razão de ser articulado ao princípio da qualidade social da educação,



## Vocabulário

**Pluralismo** – É um pensamento, doutrina ou conjunto de ideias segundo as quais os sistemas políticos, sociais e culturais podem ser interpretados como o resultado de uma multiplicidade de fatores ou concebidos como integrados por uma pluralidade de grupos autônomos, porém interdependentes.

da gratuidade do ensino público, da valorização dos profissionais da educação e da gestão democrática, garantindo as condições de permanência e o direito à aprendizagem, ao desenvolvimento integral e ao ensino em todos os níveis, etapas e modalidades, de maneira igualitária e equitativa, às crianças, adolescentes, jovens, adultos(as) e pessoas idosas da cidade e do campo, de territórios indígenas, quilombolas, das florestas, das águas, migrantes; bem como às pessoas com deficiências, transtornos globais do desenvolvimento (TGD), transtorno do espectro autista (TEA), altas habilidades ou superdotação, e às pessoas surdas, surdocegas. É necessário garantir, também, o respeito à diversidade, o enfrentamento e a superação das desigualdades educacionais e de todas as formas de preconceito, violência e racismo no âmbito educacional, no intuito de assegurar o direito à educação a todas as pessoas. Deve-se garantir, ainda, que em todas as redes de ensino seja incentivada a formação continuada de professores, ofertando-lhes oportunidades de formação complementar nos diversos níveis e modalidades como forma de assegurar a qualidade da educação e a valorização do magistério. Além do mais, assegurar que em todas as instituições de ensino existam profissionais com qualificação especializada para o atendimento de estudantes surdos ou surdocegos, com deficiência, transtornos (TGD e TEA), altas habilidades ou superdotação que tenham afetado seu aprendizado ou sua permanência na escola. Nesta direção, deve-se realizar as adequações de espaços físicos para que se possa ofertar com qualidade a educação escolar, além de um melhor acolhimento, como forma de garantir a permanência dos estudantes na escola. Garantir também o acesso à educação superior às pessoas idosas, na perspectiva da educação ao longo da vida, bem como cursos e programas de extensão, presenciais ou à distância, constituídos por atividades formais e não formais (Conae, 2024, p. 137).

A CF do Brasil de 1988 declara, portanto, a educação como um direito social, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. Estabelece, assim, a base da organização educacional do país ao firmar direitos e deveres, delimitar competências e atribuições, regular o financiamento e definir princípios como: **pluralismo**, liberdade e gestão democrática. A LDB ratifica tais princípios e os detalha, como vimos.

Exige-se, assim, dos governos, como prioridades políticas e de gestão, que garantam o envolvimento e a participação da sociedade civil na formulação e implantação de políticas, programas e ações voltados para a universalização da educação básica e para a melhoria da educação nos diferentes níveis, etapas e modalidades educacionais. Nessa direção, vários encontros, seminários, audiências e outros espaços de participação e democratização têm sido estabelecidos como canais de discussões coletivas no encaminhamento de proposições, projetos, estratégias e soluções para a garantia da educação para todos, em sintonia com os dispositivos legais e com o PNE.



Espaços de participação e democratização. Fonte: Freepik

As ações dos poderes públicos, especialmente a partir da articulação entre a União, estados, DF e municípios, associadas a movimentos estruturais, devem ser estimuladas para a garantia das políticas sociais e educacionais.

Fizemos referências às conferências nacionais de educação (2010 e 2014), aos planos nacionais de educação, indicando, inclusive, as 20 metas do atual plano (PNE 2014/2024) e ainda situamos a Conae 2024 e suas proposições para o novo PNE 2024/2034, que se encontra em elaboração pelo MEC. Para garantir o direito à educação e a efetivação da gestão democrática, portanto, é necessário: a democratização do acesso e da gestão, a melhoria dos processos de ensino e aprendizagem e, desse modo, a otimização da permanência desses estudantes no sistema escolar, rompendo com a cultura do fracasso escolar e avançando na consolidação de uma educação pública, popular, inclusiva e, conseqüentemente, democrática. Para tanto, é urgente a melhoria da qualidade na educação em todos os níveis.

### Educação e desigualdades no Brasil

Você sabia que o desempenho dos estudantes brasileiros, aferido por meio dos exames de avaliação do MEC, demonstra que a aprendizagem dos alunos ainda está abaixo de padrões adequados? O baixo desempenho possui várias causas, internas e externas à escola.

Além das questões sociais, econômicas e estruturais em um país continental como o Brasil, é necessário perceber como os processos de organização e gestão pedagógica interferem na produção do fracasso escolar, como em casos de: deficiências no processo de ensino-aprendizagem, estruturas inadequadas das redes de ensino para dar conta dos aumentos de demanda, carência de profissionais qualificados, de recursos pedagógicos e bibliotecas.

Todas essas questões se articulam com as condições objetivas da maioria da população, já que o Brasil é um país historicamente marcado por perversas desigualdades sociais e assimetrias de toda ordem. São necessárias políticas públicas mais amplas que incluam a garantia de melhoria dos indicadores de acesso, permanência e gestão com qualidade social na educação básica. Pela melhoria das condições de vida da população brasileira, recriar e democratizar as instituições educativas de educação básica, em suas várias etapas e modalidades, são processos fundamentais na garantia do direito à educação com qualidade do ensino e equidade. Nesse sentido, apresentaremos a seguir a organização do sistema educacional brasileiro, as competências dos entes federados e a discussão de alguns indicadores educacionais. Vamos lá?



## Sistema educacional brasileiro: estrutura, competências e responsabilidades

O sistema educacional brasileiro está legalmente regulamentado pela CF de 1988 e pela LDB, como já abordamos.



Competências dos entes federados quanto à educação. Fonte: Elaboração própria a partir da CF88.

A Lei define, ainda, as competências e responsabilidades de cada ente federado - União, Estados, Distrito Federal e Municípios - com relação à educação, em seus diferentes níveis, etapas e modalidades, destacando o que deverão organizar, em regime de colaboração, em seus respectivos sistemas de ensino.

De acordo com a legislação vigente, é competência dos municípios atuarem prioritariamente na educação infantil e ensino fundamental; dos Estados, assegurar o ensino fundamental e oferecer, prioritariamente, o ensino médio. No caso do Distrito Federal, oferecer toda a educação básica. A União se incumbem de manter sua rede de educação superior e profissional e de dar apoio técnico e financeiro aos demais entes federados.

**Como vimos, é papel dos entes federados organizarem os seus sistemas de ensino. Vamos saber um pouco mais sobre essa importante atribuição?**

O que fez a LDB sobre os sistemas de ensino?

Art. 15. Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa

e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público.

Art. 16. O sistema federal de ensino compreende: (Regulamento)

I - as instituições de ensino mantidas pela União;

II - as instituições de educação superior mantidas pela iniciativa privada; (Redação dada pela Lei n.º 13.868, de 2019)

III - os órgãos federais de educação.

Art. 17. Os sistemas de ensino dos Estados e do Distrito Federal compreendem:

I - as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo Distrito Federal;

II - as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal;

III - as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;

IV - os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.

Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Art. 18. Os sistemas municipais de ensino compreendem:

I - as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal;

II - as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada;

III - os órgãos municipais de educação.



## Os desafios para a educação básica no Brasil: alguns apontamentos

Como discutimos anteriormente, a aprovação da CF 1988 e da LDB trouxeram mudanças importantes para a educação brasileira e para a educação básica, em particular. Nesse processo, este arcabouço legal consagrou uma concepção ampla de educação, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. A educação é entendida como direito social, contudo, ainda não se efetivou no país, nem mesmo a educação básica obrigatória de quatro a 17 anos, envolvendo a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, se universalizou.

A despeito de avanços constitucionais, da LDB e de outras legislações, a trajetória histórica das políticas educacionais no Brasil ainda tem sido marcada por desigualdades e assimetrias. A não institucionalização do sistema nacional de educação e a não efetivação plena do regime de colaboração e cooperação entre a União e os demais entes federados (estados, DF e municípios), as descontinuidades de políticas e de planejamento, bem como a secundarização do PNE, têm se apresentado como limites à maior organicidade no sentido de garantir uma educação básica de qualidade para todas as pessoas.

Nesse contexto, é fundamental destacar que as metas e estratégias do PNE 2014/2024 não se materializaram como previsto, face aos retrocessos nas políticas e gestão da educação, requerendo ações e proposições no sentido de garantir políticas públicas de Estado para a educação nacional. Essas ações e proposições são fundamentais para a efetivação da democratização do acesso, permanência e gestão da educação, visando superar as desigualdades e assimetrias por meio de uma educação sistêmica que garanta maior articulação entre os níveis, etapas e modalidades educacionais.

De acordo com o censo da Educação Básica, no ano de 2022, foram registradas 47,4 milhões de matrículas na educação básica. As matrículas estão assim distribuídas: rede municipal 49,0%, rede estadual 31,2%, rede privada 19,0% e a rede federal tem participação inferior a 1%. Uma análise pormenorizada desses indicadores revela o predomínio de matrículas no setor público e assimetrias de toda ordem: entre as regiões, os entes federados, suas redes e as etapas e modalidades da educação básica.

Questões como democratização do acesso, permanência, regulamentação e garantia da gestão democrática, bem como a garantia de financiamento adequado, devem ser objeto de análises

e proposição de políticas e gestão da educação, visando **assegurar a democratização da educação básica no Brasil**.

Nesse contexto, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, a aprovação de novo PNE e, portanto, o estabelecimento de políticas de Estado articuladas devem garantir a universalização da Educação Básica obrigatória, bem como o acesso a este nível para todas as pessoas.

Outra questão importante refere-se à melhoria dos processos formativos, à melhoria e adequação da estrutura física e dos recursos pedagógicos às necessidades e especificidades formativas e de avaliação, articulados à garantia da gestão democrática, bem como à valorização dos profissionais da educação, professores e funcionários da educação básica.

### Qualidade e avaliação da educação básica

Qualidade e avaliação da educação básica devem se articular visando sua melhoria, a superação de assimetrias e desigualdades no tocante à garantia do direito social à educação.

A esse respeito, o Documento Final da Conae (2024, p. 145) sinaliza uma importante concepção sobre qualidade da educação ao afirmar que:

A concepção de qualidade da educação se vincula a uma formação emancipatória, que se assenta na ideia de construção de um projeto de sociedade, de Estado, de cidadania e de ser humano, a qual, por sua vez, se articula às finalidades da educação e, portanto, da gestão democrática. Por isso, falar de qualidade da educação requer, de imediato, contemplar as questões que envolvem os sistemas e as instituições de educação básica e superior, os processos de organização e a gestão do trabalho educativo, bem como o currículo, as formas de ensinar e aprender, as formas de ingresso nas instituições educativas, a formação, os planos de carreira, cargo e remuneração dos profissionais da educação, salários dignos e a valorização dos docentes e as políticas públicas para a diversidade e diferença nas instituições educativas. Além disso, envolve, também, questões macroestruturais, de ordem social,

econômica e política, como a superação das desigualdades econômicas, regionais e intrarregionais, entre cidade e campo, entre raças e etnias, bem como as desigualdades educacionais, tecnológicas e de renda per capita. Por fim, deve-se considerar, ainda, as políticas públicas, por meio de seu arcabouço legal e de seus programas, projetos e ações. (...) A qualidade da educação, assim, é um processo teórico-prático, abrangente e de múltiplas dimensões, que contribui efetivamente para o fortalecimento das instituições públicas, para melhoria da formação de professores(as) e dos(as) profissionais da educação, e para a inclusão e a emancipação dos sujeitos sociais. Isso significa que a qualidade não se reduz apenas ao processo de ensino e aprendizagem e de desenvolvimento das crianças, dos(as) jovens, adultos(as) e da pessoa idosa. Ou seja, não se restringe aos aspectos intraescolares, isto é, aqueles aspectos do interior da escola, ou instituição educativa, ou da sala de aula.

Entende-se a qualidade de educação em uma perspectiva social que tem como fim a formação de sujeitos críticos, emancipados, fraternos, inclusivos, éticos, políticos. Quer dizer, a formação de cidadãos que visa à transformação social, à superação das desigualdades e ao respeito à diversidade, ao meio ambiente, aos direitos humanos e à manutenção da vida e do planeta.

Essa concepção emancipatória de qualidade implica em melhoria da gestão, organização e dos processos formativos nas instituições de educação básica, assim como nos processos de regulação e avaliação deste nível de ensino.

Você sabia que o sistema de Avaliação da Educação Básica é composto por avaliações complementares? É importante conhecer essas avaliações que são implementadas nas instituições de educação básica.

Sobre a avaliação da educação básica, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) sinaliza que:

O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas em larga escala que permite ao Inep realizar um diagnóstico da educação básica brasileira e de fatores que podem interferir no desempenho do estudante.

Por meio de testes e questionários, aplicados a cada dois anos na rede pública e em uma amostra da rede privada, o Saeb reflete os níveis de aprendizagem demonstrados pelos estudantes avaliados, explicando esses resultados a partir de uma série de informações contextuais.

O Saeb permite que as escolas e as redes municipais e estaduais de ensino avaliem a qualidade da educação oferecida aos estudantes. O resultado da avaliação é um indicativo da qualidade do ensino brasileiro e oferece subsídios para a elaboração, o monitoramento e o aprimoramento de políticas educacionais com base em evidências.

As médias de desempenho dos estudantes, apuradas no Saeb, juntamente com as taxas de aprovação, reprovação e abandono, apuradas no Censo Escolar, compõem o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb.

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) foi criado em 2007 com o objetivo de aprimorar a aferição da qualidade da Educação Básica, reúne, em um só indicador, os resultados de dois conceitos igualmente importantes para a qualidade da educação: o fluxo escolar e as médias de desempenho nas avaliações. O Ideb é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho no Saeb.

O Ideb agrega ao enfoque pedagógico das avaliações em larga escala a possibilidade de resultados sintéticos, facilmente assimiláveis, que permitem traçar metas de qualidade educacional para os sistemas. O índice varia de 0 a 10. A combinação entre fluxo e aprendizagem tem o mérito de equilibrar as duas dimensões: se um sistema de ensino reter seus alunos para obter resultados de melhor qualidade no Saeb, o fator fluxo será alterado, indicando a necessidade de melhoria do sistema. Se, ao contrário, o sistema apressar a aprovação do aluno sem qualidade, o resultado das avaliações indicará igualmente a necessidade de melhoria do sistema.

O índice também é importante condutor de política pública em prol da qualidade da educação. É a ferramenta para acompanhamento das metas de qualidade para a educação básica, que tem estabelecido, como meta para 2022, alcançar média 6 – valor que corresponde a um sistema educacional de qualidade comparável ao dos países desenvolvidos.

Considerando as dimensões, particularidades e a diversidade dos sistemas educativos, há questionamentos sobre os limites das avaliações padronizadas adotadas no Brasil, mesmo reconhecendo o avanço que representou o Ideb. Defende-se a efetiva institucionalização do Sistema Nacional de Educação Básica, como previsto na Lei n.º 13.005/2014, visando aprimorar as avaliações, direcionando-as à melhoria das instituições educacionais e subsidiando os programas e políticas educacionais.

Nessa direção, em estudos desenvolvidos, têm assumido grande centralidade a criação de um sistema nacional de avaliação da educação básica, envolvendo os esforços da União, dos Estados, dos municípios e do Distrito Federal. Esse sistema poderá contribuir para uma maior articulação entre as diretrizes gerais da educação nacional, as especificidades e o acompanhamento do processo ensino-aprendizagem dos entes federativos.

O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), uma das proposições do PNE (2014/2024), apesar de criado por Portaria do Inep em 2016, não foi implementado e foi revogado em 2017. Retomar o artigo 11 do PNE e buscar a sua efetivação pode ser um caminho para se avançar no sentido de melhoria da avaliação da educação, numa perspectiva diagnóstica e emancipatória.

Vejamos o que propõe o artigo 11 da Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014/2024):

Art. 11. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino.

§ 1º O sistema de avaliação a que se refere o caput produzirá, no máximo a cada 2 (dois) anos:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com participação de pelo menos 80%

(oitenta por cento) dos(as) alunos(as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos(as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes.

§ 2º A elaboração e a divulgação de índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, que agreguem os indicadores mencionados no inciso I do § 1º não elidem a obrigatoriedade de divulgação, em separado, de cada um deles.

§ 3º Os indicadores mencionados no § 1º serão estimados por etapa, estabelecimento de ensino, rede escolar, unidade da Federação e em nível agregado nacional, sendo amplamente divulgados, ressalvada a publicação de resultados individuais e indicadores por turma, que fica admitida exclusivamente para a comunidade do respectivo estabelecimento e para o órgão gestor da respectiva rede.

§ 4º Cabem ao Inep a elaboração e o cálculo do Ideb e dos indicadores referidos no § 1º.

§ 5º A avaliação de desempenho dos(as) estudantes em exames, referida no inciso I do § 1º, poderá ser diretamente realizada pela União ou, mediante acordo de cooperação, pelos Estados e pelo Distrito Federal, nos respectivos sistemas de ensino e de seus Municípios, caso mantenham sistemas próprios de avaliação do rendimento escolar, assegurada a compatibilidade metodológica entre esses sistemas e o nacional, especialmente no que se refere às escalas de proficiência e ao calendário de aplicação.

O Documento Final da Conae 2024 apresenta uma importante concepção de avaliação, articulada à garantia da qualidade da educação:

Com base no entendimento de qualidade social da educação como um processo que abrange dimensões intra e extraescolares, a avaliação não pode ser reduzida à aferição de resultados da prática escolar e do processo de ensino-aprendizagem, por meio, único e exclusivo, do desempenho dos(as) estudantes nos diferentes níveis e modalidades, ou dos índices de desempenho e de padrão de qualidade estabelecido nacionalmente, ou por critérios de avaliações externas, sem considerar as desigualdades socioeconômicas, regionais, educacionais, culturais, às especificidades escolares, institucionais, territoriais, a diversidade e a pluralidade cultural, entre outros fatores. Em outras palavras, não se pode apreender a qualidade da educação somente por meio da avaliação de desempenho do(a) estudante, assim como não se pode reduzir a aferição do processo ensino-aprendizagem ao desempenho escolar do(a) estudante. Faz-se necessário, portanto, contextualizar os dados aferidos pelos testes padronizados, trazendo informações sobre o perfil socioeconômico dos(as) estudantes, da realidade da escola e da formação dos professores, entre outros aspectos importantes para qualificar os dados quantitativos (Conae, 2024, p. 146).

Tal perspectiva articula-se à concepção de gestão democrática da educação e das instituições de educação básica e deve ser objeto de estudos e proposições por parte dos sistemas e de suas instituições. Como deliberado pela Conae 2024, o Sinaeb deve ser criado com uma perspectiva de melhoria da educação básica, a partir da articulação entre qualidade, equidade e avaliação emancipatória, como destacamos a seguir:

O Sinaeb deve ser fonte de informação para a avaliação da qualidade e equidade da educação básica e para a orientação das políticas públicas desse nível de ensino, além de instrumento para reforçar compromissos e responsabilidades sociais das instituições de educação básica, por meio da valorização de sua função pública, da promoção dos valores democráticos, do respeito à diferença e à diversidade, da afirmação e da autonomia. De acordo com o art. 11 do atual PNE, cabe ao Sinaeb produzir indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos(as) estudantes, apurados em exames nacionais de avaliação,

e aos dados apurados pelo Censo Escolar da Educação Básica, de referência obrigatória no ano vigente. Deverão ser produzidos, também, indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e dos(as) profissionais da educação; as conexões entre as dimensões do corpo docente, técnico e discente; a infraestrutura das escolas; os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes. Cabe, também, elaborar e divulgar índices para avaliação da qualidade, como o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - Ideb, e que agreguem aos dados mencionados acima (Conae, 2024, 147).

### **A construção da democratização das instituições educativas de educação básica pública: os paradoxos da gestão educacional e escolar**

É importante você saber que as políticas de gestão para a educação no Brasil efetivaram-se por meio de ações de cunho gerencial, visando à otimização dos recursos e a racionalização das ações administrativas. Questões como descentralização, autonomia e participação foram ressignificadas por meio de uma visão restrita e funcional de cidadania e formação. Ocorreram processos de transferência de ações sem a partilha efetiva das decisões e dos recursos.

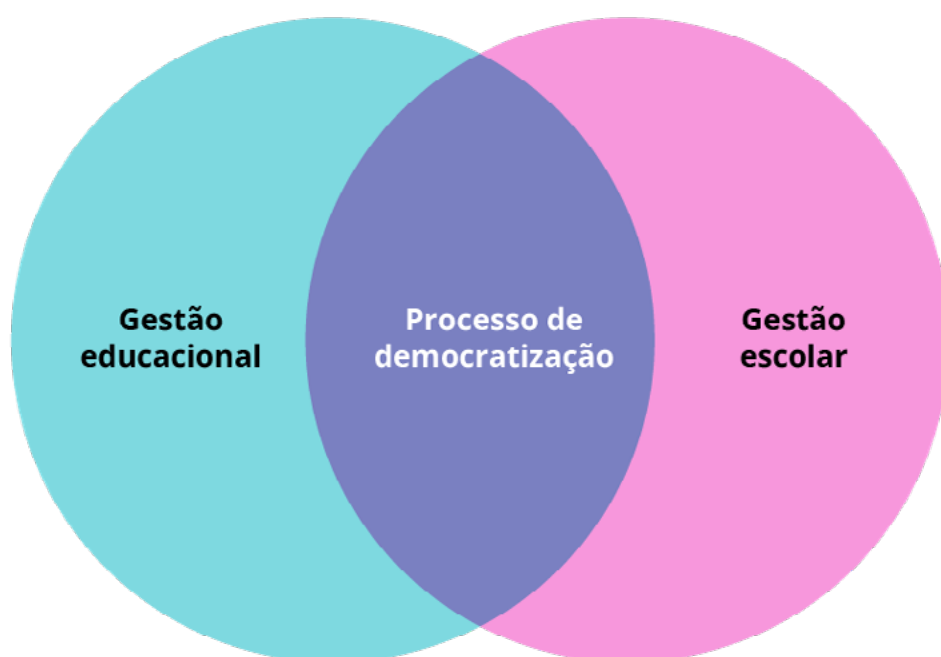
A partir dos anos de 1990, ocorreu, como já analisamos, a consolidação de um processo de reforma do Estado e da gestão, centrado na minimização do papel do Estado no tocante às políticas públicas. Na área educacional, além de vários dispositivos legais na esfera federal, nos estados e municípios se multiplicaram decretos e portarias inspirados em conceitos e práticas importadas da gerência empresarial. Entre elas, o processo de terceirização de serviços julgados "atividades-meio" ou "atividades de apoio", não componentes do processo educativo da escola pública. Muitos profissionais da educação foram contratados em regime de trabalho precário, inclusive por meio de empresas de serviços de alimentação escolar e de limpeza, vigilância, entre outros.

Nesse processo, até as associações de pais e mestres foram envolvidas como "parceiras da terceirização". As consequências para os profissionais da educação foram muito sérias, impactando o cotidiano da educação básica.

Ao mesmo tempo, com o discurso de descentralização administrativa e pedagógica, efetivou-se um processo de desconcentração administrativa que, em muitos casos, resultou em desobrigação do poder público, paradoxalmente articulada a novas formas de centralização, resultando em muitos processos de privatização nas instituições de educação pública.

Esse contexto passa por algumas sinalizações de alterações a partir de 2023, com a retomada da defesa de processos participativos, gestão democrática, padrão de qualidade e melhoria no financiamento da educação básica. Tais questões foram enfatizadas no Documento Final da Conae 2024 e devem ser referências nas lutas e proposições por um novo PNE direcionado à melhoria da educação básica.

Como síntese, reafirmamos que a gestão educacional e escolar não se desvincula dos processos. Nesse contexto, o movimento de defesa da gestão democrática deve ultrapassar os muros das instituições educativas e alcançar a democratização dos sistemas de ensino e das políticas educacionais.



Relação entre processo de democratização e gestão educacional e escolar. Fonte: Elaboração própria

Compreender a lógica dos processos de organização e gestão em curso implica, portanto, redesenhar o horizonte político da gestão democrática como princípio de luta em prol da efetiva autonomia, compreendida como capacidade de cada povo de se autogovernar. A efetivação desse processo de democratização da gestão dos sistemas e das instituições de educação básica públicas

implica, portanto, a partilha do poder, a sensibilidade para conduzir coletivamente as dinâmicas institucionais, a partir das demandas da comunidade escolar, compartilhando, desse modo, a tomada de decisões coletivas. Como vimos, o processo de construção da gestão democrática deverá envolver também toda a comunidade educacional nas discussões sobre a qualidade da educação e da avaliação, visando avançar na garantia ao direito social de todas as pessoas à educação básica de qualidade com equidade.

Tal perspectiva supõe, portanto, um processo de luta, de aprendizado, de diálogo e de proposições no sentido de, no caso das políticas educacionais, romper com a cultura autoritária vigente, por meio da criação de canais de efetiva participação e aprendizado democrático.

A esse respeito, a Conae 2024 sinaliza que:

A gestão democrática da educação pode ser entendida como um princípio constitucional e uma política que induz a criação de espaço público de diálogo, de escuta ativa, análise, deliberação e tomada de decisão coletiva, tornando esse locus em um ambiente propício e fundante para a vivência da democracia. Nessa perspectiva, cabe apresentar alguns aspectos que, em conjunto, podem caracterizar a gestão democrática, como: criação e aprimoramento de processos participativos, transparência, autonomia didático, científica, administrativa, pedagógica e de gestão financeira das instituições do ensino superior e da educação básica; eleição direta de diretor(as) e reitor(as); participação social efetiva; fortalecimento dos órgãos, espaços coletivos e instâncias de decisão; preocupação em garantir o acesso, a permanência e o ensino aprendizagem a todas as pessoas na escola e nas instituições educativas; garantia da inclusão de todos os grupos e comunidades marginalizadas; bem como a defesa da educação pública, laica, gratuita, inclusiva, plural e da formação emancipatória e para a cidadania. Outros elementos importantes que também se vinculam à ideia de gestão democrática envolvem as articulações entre políticas educacionais, como políticas de Estado, formação de profissionais da educação, melhoria da qualidade social da educação, políticas de financiamento público, avaliação e regulação da educação.<sup>807</sup> A garantia da gestão democrática se materializa, por sua vez, por intermédio de políticas públicas de Estado implementadas por um conjunto de leis federais, estaduais, distrital e municipais que se traduzem



em planos, políticas, programas e ações articuladas, com vista a garantir não apenas o acesso à educação básica e superior, mas, fundamentalmente, assegurar o direito à educação com acesso, permanência, conclusão; processo ensino-aprendizagem de qualidade social; apropriação do arcabouço dos conhecimentos científicos, filosóficos, históricos, artísticos, tecnológicos e culturais produzidos pela humanidade; trabalhadores(as) e profissionais da educação qualificados(as); avaliação formativa e emancipatória; de modo a contribuir efetivamente para o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Um dado importante frente a esse processo de construção de um outro projeto de gestão educacional e escolar, como destacado, refere-se à rediscussão dos marcos de formação e profissionalização dos profissionais da educação, envolvendo docentes e funcionários da educação básica, fortalecendo-os para atuarem como profissionais e educadores sociais. Vamos discutir o papel dos profissionais da educação na construção da gestão educacional e escolar democrática?

### O papel dos profissionais da educação frente à gestão escolar

Os profissionais da educação têm sido apontados como os responsáveis pela ineficiência escolar. Por outro lado, a situação objetiva de trabalho desses profissionais, professores e funcionários tem sido de precarização, a despeito de importantes políticas como a garantia de piso salarial nacional para os professores, precarização das suas condições de trabalho e fragmentação das suas atividades. Contraditoriamente, cada vez mais é requerida desses profissionais uma ação multifuncional frente ao cenário mais complexo das relações sociais, trabalhistas e culturais. Historicamente, no Brasil, os processos formativos diante da necessidade de melhoria da ação profissional de docentes e de funcionários da educação básica têm sido insuficientes.

Na maioria dos casos, a formação inicial é deficiente, os salários são baixos e as condições de trabalho são precárias. Reverter essa situação demanda vontade e luta política.

Além disso, a função de trabalhador da educação é considerada de

baixo prestígio social e passa por mudanças significativas, englobando questões como formação, prática, identidade e carreira profissional, entre outras. Essas questões nos remetem à necessidade de articulação dos processos de gestão com as condições objetivas em que se realiza a ação pedagógica, bem como com as condições de formação e profissionalização dos professores e dos funcionários.

Em que pese esse cenário, os trabalhadores da educação vêm lutando pela criação de mecanismos de participação e democratização da gestão educacional e escolar. Nesse contexto, é fundamental registrar as formas de organização desses trabalhadores, por meio de sindicatos e associações, e pela reivindicação por processos de formação continuada, além da luta por melhores salários, carreiras e condições de trabalho.

Para melhorar esse cenário, é fundamental a proposição e materialização de políticas dirigidas aos trabalhadores profissionais da educação e a melhoria dos processos de gestão, por meio de programas de formação inicial e continuada, entre os quais o Profuncionário é um exemplo. No que tange ao estímulo à participação na gestão e nos processos pedagógicos no município e na escola, o Pró-Conselho e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares foram **iniciativas inovadoras que precisam ser retomadas e consolidadas**.

Essas questões revelam a relação direta entre a situação objetiva dos profissionais em educação e a gestão educacional e escolar. Ou seja, pensar a democratização da gestão implica considerar em que condições se realizam os processos de trabalho e as ações pedagógicas. Assim, é preciso entender a gestão como um espaço de construção política para além das questões meramente administrativas e, portanto, englobar as condições objetivas dos profissionais que atuam no dia a dia dos processos de ensino-aprendizagem, de democratização da gestão e de escolha dos dirigentes escolares.

A defesa da gestão democrática como princípio faz parte da história de luta dos trabalhadores em educação. Em diferentes momentos, tais lutas se travaram para garantir maior participação dos profissionais em educação nos destinos da educação e das instituições educativas por meio do fortalecimento dos conselhos escolares, pela garantia de participação desses profissionais na proposição e materialização do PPP e nos processos de eleição de diretores; enfim, pela garantia da participação desses profissionais juntamente com estudantes e pais e responsáveis na efetivação de

progressivos graus de autonomia das instituições educativas de educação básica nos diversos territórios, considerando, também, as especificidades educacionais nesse processo.



Espaços de participação e democratização. Fonte: Freepik

Nesse sentido, é imperativo que se estabeleçam alguns horizontes para sua prática. Inicialmente, faz-se necessário concebê-la como uma prática social em disputa, que não se limita apenas à dimensão administrativa. Ela se configura como processo abrangente que se consubstancia como ato político e pedagógico cuja finalidade básica direciona-se à garantia da educação como direito social inalienável.

Nessa direção, é importante buscar mecanismos de participação efetiva no processo de construção de uma nova cultura do cotidiano educacional e escolar, como expressão de um projeto coletivo envolvendo a comunidade local e escolar. Nessa perspectiva, é fundamental fortalecer o processo de participação dos diferentes segmentos nas instituições de educação básica, destacando a atuação dos profissionais em educação por meio da compreensão e discussão do seu papel social e dos processos de trabalho que ocorrem em seus espaços e a efetiva articulação com os estudantes.



### Saiba Mais

É importante uma releitura do art. 61 da LDB com a redação dada pela Lei nº 12.014/09, que reafirma e/ou define quem são os trabalhadores da educação. **Lei nº 12.014, de 6 de agosto de 2009.**





## Saiba Mais

Para consultar a **Portaria nº 1.407/2010** na íntegra, acesse o QR Code abaixo:



Além disso, recomendamos a leitura da **Portaria nº 478/2023**, que aborda a recomposição do FNE:



Assim, as práticas de intervenção popular nas políticas educacionais, entendidas como ações de cidadania, têm resultado na participação de parte da sociedade civil, organizada em entidades, associações, sindicatos e movimentos sociais na luta pela defesa da gestão democrática na educação. A ação de estudantes, funcionários, professores, pais e mães é fundamental na definição do caminho a ser construído pela comunidade escolar.

Um importante espaço de discussão e deliberação criado em 2010 foi o Fórum Nacional de Educação (FNE). Ele foi instituído pela **Portaria nº 1.407, de 14 de dezembro de 2010**; este espaço conta como membros representantes de órgãos e entidades da área de educação, os Movimentos Sociais do Campo e os Movimentos de Afirmação da Diversidade, entre outros. O FNE sofreu intervenção unilateral do MEC em 2017 e só foi recomposto, democraticamente, em 2023. Aliado à atuação do FNE, é fundamental destacar o papel dos fóruns estaduais, distrital e municipais na proposição de planos educacionais, políticas e ações. A busca pela melhoria e democratização da educação básica é um grande e importante desafio para podermos caminhar na direção das conquistas sociais e do direito a termos direitos. Vamos participar!



## Pratique

A atividade prática proposta está organizada em várias etapas:

- Realize um levantamento sobre os funcionários da sua escola desde a sua criação.
- Promova uma reunião com os funcionários, a coordenadora e o diretor, apresentando o curso Profuncionário aos presentes e solicitando que cada um descreva sua experiência de trabalho na escola.

- Discuta a respeito dos progressos da participação dos funcionários na vida da escola e solicite a cada um que escreva a sua experiência profissional enquanto funcionário de escola.

- Organize um debate em grupo com seus colegas e seu/sua tutor/a sobre a definição de profissional da educação e da formação proposta pela Lei nº 12.014/09. Por meio desse debate, produza um texto reflexivo sobre sua atuação político-pedagógica dentro da escola e registre no seu Memorial.

1. Pesquise sobre a estrutura de um Conselho ou Colegiado Escolar e sobre a forma de escolha e atuação de cada membro, e registre no seu Memorial.

2. Em seguida, participe de uma reunião e procure identificar quais são as temáticas mais debatidas, destacando a participação de funcionários de escola nesse processo. Liste as deliberações desse órgão e procure investigar se elas foram consideradas no dia a dia da escola.

3. A partir de seus registros, produza um documento e apresente à comunidade escolar com sugestões para a melhoria dos processos de participação.

## Resumo

Nesta unidade, discutimos sobre a Reforma do Estado e seus impactos na educação brasileira. Apresentamos alguns indicadores educacionais e destacamos alguns desafios para garantir a universalização da educação básica.

Vimos que as políticas educacionais são dinâmicas e contraditórias, requerendo de todos e de cada um o engajamento na defesa da educação de qualidade e democrática. Nessa direção, situamos o processo de avaliação da educação básica, destacando seus limites e potencialidades.

Na perspectiva de identificar espaços de discussão e deliberação acerca da educação nacional, destacamos, entre outros, a

legislação educacional, o papel do Fórum Nacional de Educação, bem como a importância das lutas em prol da democratização da escola pública.

Esperamos que essas discussões contribuam para a sua reflexão e atuação profissional. Para melhor compreensão desta unidade, retome a discussão com o/a tutor/a e troque ideias no ambiente virtual.

Lembre-se de que a formação proposta tem como objetivo central contribuir para a sua trajetória.

Bom trabalho!

## Anotações

This image shows a single sheet of white paper with horizontal blue ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

A background image showing three people in a meeting. A woman with curly hair is standing and gesturing while speaking. A man with a beard and glasses is sitting and listening, with his hand on his chin. A woman with long hair is also sitting and listening. The image has a blue tint.

# 3

**Gestão democrática  
da educação e  
das instituições de  
educação básica  
públicas: concepções  
e implicações legais e  
operacionais**



## **Gestão democrática da educação e das instituições de educação básica públicas: concepções e implicações legais e operacionais**

Caro/a estudante,

Como vimos, ao longo das unidades anteriores, a educação compreende todas as manifestações humanas que buscam a apropriação da cultura produzida pelo homem. A escola, nesse cenário, é o espaço privilegiado de produção e socialização do saber e deve se organizar por meio de ações educativas que visem à formação de sujeitos concretos, éticos, participativos, críticos e criativos.

Agora, vamos refletir sobre a trajetória do termo "gestão" nas instituições escolares. Gestão democrática, gestão compartilhada e gestão participativa são termos que, embora não se restrinjam ao campo educacional, fazem parte da luta de educadores e movimentos sociais organizados em defesa de um projeto de educação pública de qualidade, social e democrática.

Apesar das lutas em prol da democratização da educação pública e de qualidade fazerem parte das reivindicações de diversos segmentos da sociedade há algumas décadas, elas se intensificaram na década de 1980, resultando na aprovação do princípio de gestão democrática do ensino público, consignado no artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

A LDB estabelece e regulamenta as diretrizes gerais para a educação nos sistemas de ensino. Em cumprimento ao artigo 214 da CF, a LDB dispõe, em seu artigo 9º, sobre a elaboração do Plano Nacional de Educação, resguardando os princípios constitucionais, bem como incluindo o de gestão democrática. O PNE aborda questões, concepções e metas direcionadas à

melhoria da qualidade do ensino e à gestão democrática. Ao construir a democratização da gestão escolar, é fundamental recuperarmos nos textos legais - Constituição Federal, LDB e PNE - o respaldo para implantá-la nos sistemas de ensino e, particularmente, nas escolas.

Mas, a efetivação da gestão democrática é fruto da mobilização dos profissionais em educação, das comunidades escolares e locais. Isso implica luta pela garantia da autonomia da unidade escolar, pela implantação de processos participativos, consolidação de conselhos e colegiados nas instituições de educação básica e pela garantia de infraestrutura e financiamento pelo poder público, entre outros.

Neste momento, faz-se necessário destacar os seguintes conceitos:

A efetivação de novas dinâmicas de organização e gestão escolar, baseadas em processos que favoreçam a participação coletiva na tomada de decisões, é fundamental para que as instituições de educação básica cumpram com as suas finalidades sociais. A participação efetiva de todos os membros da comunidade escolar e local é a base para a democratização da gestão educacional e escolar.

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica, portanto, o aprendizado e a vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de processo a ser construído coletivamente, que deve considerar a realidade de cada sistema de ensino, de cada instituição de educação básica e dos que nela trabalham, estudam, compartilham ações, atividades e momentos culturais e políticos.

O importante é compreender que esse processo não se efetiva por decreto, portaria ou resolução, mas deve ser resultante, sobretudo, da concepção de gestão e da capacidade, por parte dos diferentes segmentos, de participação coletiva e de explicitar princípios voltados para o bem comum e, portanto, para a melhoria da educação e dos processos formativos.

Neste percurso, a definição da concepção, das funções da escola, dos seus valores, princípios e, portanto, do alcance e da natureza política e social da gestão democrática, é fundamental para a efetivação dos processos de participação e decisão. Esperamos que os módulos pedagógicos deste Curso estejam colaborando para esta conscientização.



### Refleta

Você participa do cotidiano na sua instituição de ensino?

Sabia que a participação é um exercício de aprendizado político?

Você sabe como participar das tomadas de decisões na instituição educativa que você atua? Dos movimentos do seu bairro? Do orçamento participativo da sua cidade?

A construção coletiva do PPP, envolvendo professores, estudantes, funcionários, pais e/ou responsáveis e comunidade é um aprendizado da gestão democrática e participativa. Pois, a democratização implica, portanto, compreender a cultura das instituições educativas de educação básica e dos seus processos, bem como, articulá-los com as relações sociais mais amplas. A compreensão dos processos culturais dessas instituições envolve toda comunidade local e escolar, seus valores, princípios, atitudes, comportamentos, história e cultura. Nesse sentido, a gestão democrática contribui para democratizar as instituições e as demais práticas sociais.



### Atenção

#### A importância do PPP e do trabalho coletivo na escola.

A LDB estabelece no artigo 2º as finalidades da educação nacional, que são: o desenvolvimento pleno do educando, sua preparação para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. O PPP tem como fundamentos esses mesmos objetivos institucionais.

Para que a instituição de educação básica cumpra melhor o seu papel, é preciso ser repensada a forma de sua organização e gestão, que seja repensado e consolidado o seu PPP e, desse modo, redimensionada a sua própria identidade.

### O que é o Projeto Político-Pedagógico?

Para você entender o significado de PPP, leia atentamente cada uma das seguintes definições aqui apontadas e perceba como esta é uma ferramenta fundamental para o sucesso da instituição educativa de educação básica. É acerca dele que devem partir todos os debates, objetivos e avaliações do processo ensino - aprendizagem. O PPP deve ser avaliado constantemente, o que permitirá a tomada de decisões coletivas. Portanto, o PPP:

É um documento teórico-prático que pressupõe relações de interdependência e reciprocidade entre os dois pólos, elaborado coletivamente pelos sujeitos da escola e que aglutina os fundamentos políticos e filosóficos em que a comunidade acredita e os quais deseja praticar; que define os valores humanitários, princípios e comportamentos que a espécie humana concebe como adequados para a convivência humana; que sinaliza os indicadores de uma boa formação e que qualifica as funções sociais e históricas que são de responsabilidade da escola. Que elementos o integram? É um instrumento que organiza e sistematiza o trabalho educativo, compreendendo o pensar e o fazer da escola por meio de ações, atos e medidas que combinem a reflexão e as práticas do fazer pedagógico (Silva, 2003, p. 296).

O projeto busca um rumo, uma direção. É uma ação intencional, com um sentido explícito, com um compromisso definido coletivamente. E, por isso, todo projeto pedagógico da escola é também um projeto político, por estar intimamente articulado ao compromisso sociopolítico com os interesses reais e coletivos da população majoritária (Veiga, 2004, p. 15).



O PPP deve ser avaliado constantemente. Fonte: Freepik

A discussão sobre o PPP implica entendê-lo, portanto, como um dos principais instrumentos para a organização do trabalho e das atividades da instituição de educação básica e, particularmente, para a definição de sua própria organização pedagógica. Sua construção deve ser coletiva, de forma a atender as necessidades da instituição educativa e da comunidade na qual se insere.

Ao organizar o projeto da escola, se faz necessário pensar a finalidade cultural, política, social, profissional e humanística para as quais a escola se propõe, como alcançá-las e quais ações devem ser priorizadas. Vejamos a que se refere cada uma dessas finalidades:

- a) **Finalidade cultural:** visa preparar culturalmente os indivíduos para compreender melhor a sociedade em que vivem.
- b) **Finalidade política e social:** busca formar os indivíduos para participarem politicamente na sociedade da qual fazem parte.
- c) **Finalidade de formação profissional:** propõe-se preparar o estudante para a compreensão do papel do trabalho na sua formação.
- d) **Finalidade humanística:** tem como objetivo formar o estudante integralmente.

A escola, portanto, precisa definir coletivamente se priorizará todas essas finalidades ou se algumas serão mais enfatizadas que outras. Compete aos participantes da unidade escolar esta definição. A atuação comprometida dos trabalhadores em educação, nessa caminhada, é fundamental.

Vamos contribuir com a construção coletiva do PPP da escola em que trabalhamos?



### Pratique

O PPP da escola deve estar sempre em lugar visível, como na biblioteca da escola, para que a comunidade possa ter acesso a ele e, assim, ter conhecimento da filosofia da escola, qual sua proposta pedagógica, entre outros aspectos preponderantes que devem constar no PPP.

Se o PPP da escola que você trabalha é de difícil acesso e fica guardado na gaveta do Diretor, esse é o seu primeiro desafio, e você deve tirá-lo do anonimato. Divulgue-o!

Faça uma avaliação crítica do PPP, debata com seu tutor e seus colegas sobre o que encontrou, aponte mudanças que julgar necessárias e registre no seu Memorial.

Você também pode propor ao coletivo de profissionais da sua escola que também façam a avaliação do documento e/ou construam um se julgarem necessário.

## Resumo

Nesta unidade, buscamos situar os conceitos de gestão e gestão escolar, as bases legais, bem como as especificidades dos processos de organização e gestão da escola.

Destacamos, ainda, o Projeto político-pedagógico, suas finalidades e importância como um dos principais instrumentos para a organização pedagógica, do trabalho e das atividades da escola.

Revise esses conteúdos e procure informações complementares nos cadernos dos conselhos escolares disponíveis no site do MEC.

## Anotações

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





4

**Democratização da  
gestão das instituições  
de educação básica:  
mecanismos de  
participação e autonomia  
da unidade escolar**



## **Democratização da gestão das instituições de educação básica: mecanismos de participação e autonomia da unidade escolar**

Caro/a estudante,

Para que a tomada de decisão seja partilhada e coletiva, é necessária a efetivação de vários mecanismos de participação, tais como: o aprimoramento dos processos de escolha ao cargo de diretor; a criação e consolidação de órgãos colegiados na instituição de educação básica – conselhos escolares e conselho de classe –; o fortalecimento da participação estudantil por meio da criação e consolidação de grêmios estudantis; a construção coletiva do PPP da escola; a redefinição das tarefas e funções da associação de pais e mestres na perspectiva de construção de novas maneiras de se partilhar o poder; e a decisão nas instituições. É nessas direções que se implementam e vivenciam graus progressivos de autonomia da escola.

Toda essa dinâmica deve ocorrer como um processo de aprendizado pedagógico e político, fundamental para a construção da gestão democrática e, conseqüentemente, para a instituição de uma nova cultura na instituição educativa.

Nesse sentido, a democratização da gestão da educação e das instituições de educação básica implica a superação dos processos centralizados de decisão e a vivência da gestão colegiada, na qual as decisões emergem das discussões coletivas, envolvendo todos os segmentos da escola num processo pedagógico. A partir desse processo, vai se efetivando, de forma gradual, a autonomia da instituição de educação básica.

## Os mecanismos de participação e a gestão democrática



Mecanismos de participação e gestão democrática no ambiente escolar. Fonte: Freepik

Para que você entenda os mecanismos de participação, é preciso compreender que as decisões tomadas na instituição de educação básica devem ser partilhadas e coletivas, independente da natureza. Os mecanismos utilizados para alcançar esse objetivo envolvem a participação efetiva dos diferentes sujeitos (professores/as, funcionários/as, pais/mães e estudantes) envolvidos nesse processo, através do aperfeiçoamento da escolha de diretores de escola, do fortalecimento dos conselhos escolares ou colegiados, da criação e implementação dos grêmios estudantis e da construção coletiva do PPP, como já destacado. Esses processos contribuem para o repensar da instituição de educação básica, suas finalidades e objetivos e, desse modo, na desconstrução/reconstrução de conceitos e valores, ela adquire a autonomia administrativa e político-pedagógica.

A gestão democrática, em seu sentido amplo, pode ser entendida, portanto, um espaço de participação, descentralização do poder e exercício da cidadania. Nesse sentido, reafirmamos a necessidade de instituir processos de efetiva participação; gratuidade do ensino; universalização da educação básica e superior; planejamento e coordenação descentralizados dos processos de decisão e de execução; fortalecimento das unidades educativas por meio da efetivação da sua autonomia; articulação entre os diferentes níveis de ensino, etapas e modalidades educacionais; definição coletiva de diretrizes gerais para a educação nacional; exigência de

políticas de valorização dos profissionais da educação (professores e funcionários), incluindo: concurso público, planos de carreira, formação inicial e continuada, condições de trabalho, garantia de financiamento adequado para a educação, democratização das formas de acesso, permanência e gestão.

Todos esses itens vinculam-se ao princípio de gestão democrática, à medida que conferem à educação nacional o papel de um dos instrumentos de promoção do exercício de cidadania, a ser assegurada por meio de mecanismos de participação ativa dos segmentos da sociedade civil nas instâncias consultivas, deliberativas e de controle social da educação.

Construir uma nova lógica de gestão, que conte com a participação da sociedade e dos atores diretamente envolvidos com a prática pedagógica, implica rever o modelo adotado pelos sistemas públicos, cuja estruturação e funcionamento vivem até hoje características de um modelo centralizador.

A autonomia pedagógica e financeira e a implementação de um PPP da unidade escolar encontram, ainda, vários limites no paradigma de gestão educacional e escolar vigente, destacando, dentre eles:

- a) a centralização das decisões;
- b) entraves ao estabelecimento de princípios de organização colegiada da gestão e do trabalho pedagógico;
- c) Projeto político-pedagógico restrito ao atendimento das determinações das secretarias de educação, não acarretando mudanças significativas na lógica autoritária da cultura escolar;
- d) formas de provimento dos cargos dirigentes dissociados da comunidade local e escolar.

Analisar esses limites, buscando sua superação, constitui-se como um esforço coletivo de mudança em direção à democratização da instituição de educação básica.

A gestão democrática implica, portanto, a efetivação de novos processos de organização e gestão, baseados em uma dinâmica que favoreça os processos coletivos e participativos de decisão.



Nesse sentido, a participação pode ser implementada e realizada de diferentes maneiras, articuladas com as diretrizes nacionais, estaduais e municipais, como com as dinâmicas próprias da instituição educativa.

A participação não se apresenta de maneira padronizada. O conceito de participação é polissêmico, pois envolve diferenças significativas quanto à natureza, caráter, finalidades e alcance nos processos de aprendizagem cidadã. Isso quer dizer que os processos de participação se constituem, eles próprios, em atitudes e disposição de aprendizagem e de mudanças culturais a serem construídas cotidianamente.

A participação é um processo complexo, que envolve vários cenários e múltiplas possibilidades organizativas. Ou seja, não existe apenas uma forma ou lógica de participação. Várias dinâmicas se caracterizam por um processo de participação tutelada, restrita e funcional; enquanto outras se destacam por efetivar processos coletivos e inovadores de escolha e decisão.

A seguir, discutiremos a importância dos conselhos escolares como espaços de organização, participação e decisão coletiva da escola.

### **Gestão e participação nos conselhos escolares**

Vimos na unidade anterior que a gestão democrática foi conquistada pela mobilização social, legitimada através da CF e reafirmada pela LDB e PNE. Assim, a partir desses marcos legais, fica estabelecido nas instituições públicas de educação básica os conselhos escolares ou colegiados, com a representação e participação coletiva da comunidade escolar e local em todas as instâncias. Essa forma de participação reforça os interesses coletivos da ação pública e constitui mecanismo político de superação da centralidade do poder instituído nas escolas. A implementação dos conselhos escolares permite que diferentes setores da sociedade possam contribuir e participar da gestão da instituição educativa de educação básica de forma democrática e institucionalizada.

Com base nessa concepção organizativa, a instituição de educação básica pode concretamente adotar um novo conteúdo e uma nova prática de gestão que fundamentalmente priorize a dimensão participativa.

Alguns exemplos de concepções que priorizem a participação são a cogestão, a administração colegiada, a democracia participante e a autogestão.

A cogestão está ligada ao princípio de codecisão. Uma decisão só pode ser tomada por concordância das partes. A cogestão busca o equilíbrio de poder e de participação dos vários segmentos no interior da instituição de educação básica.

A administração ou gestão colegiada pressupõe a participação da comunidade nas decisões do processo educativo. Representa uma instância coletiva de tomada de decisão e de análise dos problemas da escola. A administração ou gestão colegiada busca uma prática compartilhada de exercício do poder.

A democracia participativa baseia-se no princípio de que seus membros elegem delegados para representar seus interesses. Seu objetivo é que os problemas das bases sejam considerados nas políticas do governo e do Estado. Nesse tipo de organização, só os delegados legitimamente escolhidos têm autoridade para votar sobre os assuntos a serem decididos.

A autogestão pressupõe que todos os cidadãos se tornem administradores diretos de suas organizações, empresas ou instituições. Seus membros formam um grupo que se autogoverna. Numa organização de autogestão, a coletividade exerce os poderes do governo por meio da ação direta. O processo de gestão da instituição educativa deve estar fundamentado no seu PPP. O processo democrático vive da ação coletiva, e como tal, implica participação da comunidade escolar no processo de discussão e definição de suas políticas e projetos educacionais.

A construção de uma cultura democrática só é possível a partir de práticas democráticas. Os princípios e regras que norteiam essa prática, embora ligados à natureza universal dos valores democráticos, têm uma especificidade intrínseca à natureza e ao projeto social de cada escola ou sistema escolar. A escola não é democrática só por sua prática administrativa. Torna-se democrática por suas ações pedagógicas e essencialmente educativas (Fonseca, 1997, p. 49).



Portanto, para que a participação seja uma realidade, são necessários os meios, as ações e as condições favoráveis, ou seja, é preciso repensar a cultura escolar e local, além dos processos, normalmente autoritários, de distribuição do poder no seu interior.

Enfim, a participação é um processo permanente, a ser construído coletiva e diariamente. Em alguns casos, é necessário reaprender o processo de participação, reinventá-lo! Nessa direção, é fundamental ressaltar que a participação não se decreta, não se impõe e, portanto, não pode ser entendida apenas como mecanismo formal, ritual e legal.

Assim, a participação é compreendida como a organização e gestão cujo objetivo é criar as condições e mecanismos para que os diferentes sujeitos sociais possam atuar e interferir nos diferentes espaços de decisão e responsabilização das unidades escolares. Isso significa reconhecer que, na instituição de educação básica, todos têm contribuições e saberes para compartilhar, e que todos os processos realizados nos espaços da escola são vivências formativas e cidadãs.

## Conselhos escolares

Vamos refletir sobre os conselhos escolares? O artigo 14 da LDB estabelece que as normas de gestão democrática devem ser definidas por estados, municípios e o Distrito Federal, e reafirma o papel dos conselhos nas instituições de educação básica.

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: (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

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. (Redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)

§ 1º O Conselho Escolar, órgão deliberativo, será composto do Diretor da Escola, membro nato, e de representantes das comunidades escolar e local, eleitos por seus pares nas seguintes categorias: (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

I - professores, orientadores educacionais, supervisores e administradores escolares; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

II - demais servidores públicos que exerçam atividades administrativas na escola; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

III - estudantes; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

IV - pais ou responsáveis; (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

V - membros da comunidade local. (Incluído pela Lei n.º 14.644, de 2023)

Vamos refletir um pouco sobre o significado e o lugar que o conselho escolar ocupa na estrutura das instituições de educação básica?

De acordo com Cury (2001, p. 47):

Etimologicamente, o termo "conselho" vem do latim consilium. Por sua vez, consilium provém do verbo consulo/consulere, significando tanto ouvir alguém, quanto submeter algo a uma deliberação de alguém, após uma ponderação refletida, prudente e de bom senso. Trata-se, pois, de um verbo cujos significados postulam a via de mão dupla: ouvir e ser ouvido. Certamente, é do interesse comum ter conhecimento do que se passa no interior de um órgão que tenha algum poder decisório sobre a vida social. O dar a conhecer de atos e decisões que implicam uma comunidade e são comuns a todos os seus indivíduos só pode ser produto de uma audição maior.

Nos processos culturais e nas formas de organização, os homens inventaram maneiras de tomar decisões coletivas e de interesse público. Às vezes, em conselhos de anciãos ou de notáveis; outras vezes, em representação popular, por meio de assembleias que representavam as diversas vozes e opiniões daquele grupo, que se diferenciava e se mantinha por costumes, tradições, sentimento de pertencimento ou por rituais culturais.

Os conselhos surgem como uma maneira de organização das civilizações e dos povos, num **devenir** humano em que se busca distinguir o mundo das relações e práticas privadas do mundo das relações e práticas públicas ou coletivas. Em outras palavras, os conselhos não cuidam dos interesses individuais e domésticos, mas sim dos interesses coletivos e públicos, para assegurar o bem comum.

Os conselhos escolares ou colegiados, nesse contexto, instituídos nas instituições de educação básica, são espaços de exercício da cidadania e valorização do sentimento de pertencimento, de acolhimento da pluralidade das vozes da comunidade, da incorporação e de defesa dos direitos sociais; enfim, é um dos instrumentos efetivos de participação e de tomada de decisões democráticas.

Nesse sentido, o conselho ou colegiado escolar constitui-se como um dos mais importantes mecanismos de democratização da gestão de uma instituição educativa, pois quanto mais ativa e ampla for a participação dos membros do conselho escolar, maiores serão as possibilidades de fortalecimento dos mecanismos de participação e de decisão coletivos.

Para avançarmos na construção da instituição de educação básica pública, democrática e popular, torna-se necessário saber conviver com o poder repartido e contribuir por meio de ações e medidas concretas para que a comunidade escolar e local possa participar, aconselhar, escolher e executar as melhores ações, projetos, sonhos e inventos.

O professor Genuíno Bordignon, ex-membro do Conselho de Educação do Distrito Federal, nos auxilia nessa reflexão:



### Vocabulário

**Devenir** – Diz respeito a uma série de mudanças concretas pelas quais passa um ser. Seria a própria mudança, o vir a ser ou tornar-se.

O conselho escolar será a voz e o voto dos diferentes atores da escola, internos e externos, desde os diferentes pontos de vista, deliberando sobre a construção e a gestão de seu Projeto Político-Pedagógico.

O conselho existe para dizer aos dirigentes o que a comunidade quer da escola e, no âmbito de sua competência, o que deve ser feito. Os conselhos – é bom insistir – não falam pelos dirigentes (governo), mas aos dirigentes em nome da sociedade (Bordignon, 2004, p. 34).

Como vimos, os conselhos ou colegiados escolares cumprem um importante papel na agenda da instituição de educação básica. Vamos situar, a seguir, as formas de escolha dos diretores e a democratização da gestão escolar.

### A escolha de diretores e a democratização da escola

Talvez você já tenha visto ou participado da escolha de um diretor. Em relação à escolha de diretores, as formas ou propostas mais usuais na gestão das escolas públicas têm sido:

- a) diretor livremente indicado pelos poderes públicos;
- b) diretor de carreira;
- c) diretor aprovado em concurso público;
- d) diretor indicado por listas tríplexes ou sêxtuplas, ou processos mistos; e
- e) eleição direta para diretor.



A escolha de diretores e o processo de democratização das escolas, Fonte: Freepik

Ao analisar as modalidades, pode-se afirmar que a livre **indicação dos diretores** pelos poderes públicos se identificava com as formas mais usuais de clientelismo. O critério de escolha era o favorecimento, sem considerar a competência ou o respaldo da comunidade. Essa lógica eliminava qualquer candidato que se opusesse ao prefeito ou governador.

A naturalização da escola como espaço de práticas autoritárias, por meio de ingerência externa, compromete as finalidades e a democratização da gestão escolar.

Já o **diretor de carreira** – modalidade pouco utilizada – tem acesso ao cargo vinculado a critérios como: tempo de serviço, merecimento e/ou distinção, escolarização, entre outros. Representa uma tentativa de aplicação no setor público da **tese meritocrática**, alijando também a participação da comunidade escolar na escolha de seu dirigente.

A modalidade de acesso por **concurso público** nasce como contraponto à indicação política. Vários interlocutores têm defendido essa forma de ingresso por transparecer objetividade na escolha por méritos intelectuais. Por entendermos que a gestão escolar não se reduz à dimensão técnica, mas configura-se como ato político, consideramos que essa modalidade valoriza demais as atividades administrativas e burocráticas, e secundariza o processo político-pedagógico, mais abrangente.

A defesa do concurso público de provas e títulos é uma bandeira a ser empunhada e efetivada como forma de ingresso na carreira dos profissionais da educação. No entanto, a prática tem mostrado que não é a forma mais apropriada de escolha de dirigentes escolares. Além de desconsiderar a participação da comunidade escolar, possui limites, como o fato de que, ao submeter a transformação da gestão da instituição educativa a esse modelo, a gestão acaba ficando atrelada à pessoa do dirigente até sua aposentadoria.

A **indicação por meio de listas triplíces**, sêxtuplas ou a combinação de processos (modalidade mista) consiste na consulta à comunidade escolar, ou a setores desta, para a indicação de nomes dos possíveis dirigentes, cabendo ao executivo ou a seu representante nomear o diretor dentre os nomes destacados e/ou submetê-los a uma segunda fase, que consiste em provas ou atividades de avaliação de sua capacidade cognitiva para a gestão da educação.



## Vocabulário

### Meritocrática

– É uma tese que valoriza o merecimento de um em detrimento dos outros, com base em critérios diversos, articulados ou não, tais como aptidão, mérito e capacidade.

Tal modalidade tem duas vantagens: um mandato temporal definido e a participação da comunidade escolar no início do processo. Entretanto, como cabe ao executivo deliberar sobre a indicação final do diretor, arrisca-se ocorrer uma indicação por critérios não políticos-pedagógicos, com uma suposta legitimação da comunidade escolar, em nome do discurso de participação/democratização das relações escolares.

As **eleições diretas** para diretores, historicamente, têm sido a modalidade considerada mais democrática pelos movimentos sociais, inclusive dos trabalhadores da educação em seus sindicatos. Mas ela não está livre de uma grande polêmica. A defesa dessa modalidade vincula-se à crença de que o processo conquista ou retoma o poder sobre os destinos da gestão.

O **processo de eleição de diretores** é muito variado nos estados e municípios que o adotam. O colégio eleitoral pode incluir toda a comunidade escolar ou ser restrito a parte dela, com diferentes ponderações para o voto dos professores, funcionários, estudantes e pais. Em alguns casos, há definição legal e operacional para o andamento e transparência do processo, como data, local, horário, regras de propaganda e debates. Em outros, a comissão eleitoral se incumba de regulamentar as diferentes etapas da eleição.

É fundamental garantir a participação de todos e ter consciência de que a eleição não é a solução para todos os problemas da instituição educativa. Há que se cuidar de não transpor para a escola os vícios das eleições gerais, como o "**voto de cabresto**" e as "trocas de favores". Portanto, além da melhoria dos processos de escolha de diretores, há que se garantir a institucionalização e o fortalecimento de outros mecanismos de participação colegiada na instituição de educação básica, como os conselhos e assembleias escolares, a participação de estudantes nos grêmios estudantis, entre outros.

Embora as eleições se apresentem como um legítimo canal na luta pela democratização da escola e das relações sociais mais amplas – não sendo o único –, é necessário compreender os vícios e as limitações do sistema representativo numa sociedade de classes, assentada em interesses antagônicos e irreconciliáveis. Por isso, não consideramos a eleição, por si só, garantia da democratização da gestão, mas referimos essa modalidade enquanto instrumento mais efetivo para o exercício democrático.



## Vocabulário

### **Voto de cabresto**

– É um sistema tradicional de controle de poder político, por meio do abuso de autoridade, compra de votos ou utilização da máquina pública.

A forma de provimento no cargo pode não definir o tipo de gestão, mas, certamente, interfere no curso desta. Assim, visualizar a eleição como ação terminal é incorrer no equívoco de se negar o caráter histórico do processo, pois a eleição deve ser um instrumento associado a outros na luta pela democratização possível das relações escolares.

A eleição direta tem sido apontada como um canal efetivo de democratização das relações escolares. Trata-se de uma modalidade que se propõe valorizar a legitimidade do dirigente escolar como coordenador do processo pedagógico no âmbito escolar. Em que pesem os limites que se interpõem no curso dessa modalidade, fruto da cultura autoritária que permeia as relações sociais e escolares, a eleição para dirigentes se configura em uma modalidade a ser problematizada e avaliada, articulada ao estabelecimento de premissas e princípios básicos voltados à democratização da instituição de educação básica. A participação dos funcionários da educação básica nesse processo é fundamental para a democratização da instituição educativa e para a constituição de sua identidade.

**Nessa ótica, as eleições para as instituições de educação básica, tanto para os cargos de dirigentes como para compor os colegiados, são canais de participação e de aprendizado político da gestão democrática, compreendida como construção de cidadania, de luta política, que não se circunscreve aos limites da prática educativa, mas vislumbra a transformação das relações sociais autoritárias da sociedade.**

A ideia básica é a de que a gestão é um processo de contínuo aprendizado, construído por meio da articulação entre os diferentes sujeitos, que vão moldando a feição que esse processo assume.

A gestão democrática é a expressão de um aprendizado de participação, pautado pela diversidade de opiniões e pela convivência e respeito às diferenças, em prol do estabelecimento de espaços coletivos de discussão e deliberação.

Dessa forma, quaisquer políticas direcionadas à democratização das relações educacionais e escolares devem considerar o contexto em que elas se inserem. As necessidades daí decorrentes e as condições objetivas em que elas se efetivam serão o diferencial no processo de gestão que se quer efetivar. Quanto maior a participação, maiores serão as possibilidades de acerto nas decisões a serem tomadas e efetivadas na instituição educativa.



### Refleta

De fato, a escola tem de ser eficiente, mas o que significa ser eficiente? Eficiente em relação a quê?

A mesma questão se coloca para eficácia. O que é uma escola eficaz?

Outro aspecto fundamental refere-se à noção de gestão como resultado de ações coletivas. É totalmente diferente uma decisão do diretor e uma decisão do colegiado, com a participação do diretor. Estamos acostumados com a lógica de gestão centrada na figura do gestor e do diretor de uma instituição educativa. A efetivação da gestão democrática implica ações compartilhadas que resultem na participação de todos, contrariando a lógica centralizadora vigente na gestão da instituição de educação básica. Não se muda a cultura escolar sem o trabalho coletivo, sem discussões conjuntas e sem a busca pela resolução dos problemas de forma participativa. Pensar em um novo cenário para as instituições de educação implica na articulação de três noções fundamentais: eficiência, eficácia e efetividade social.

A noção de efetividade social, ou seja, de garantia de acesso e de permanência com qualidade social para todos, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, é que vai indicar as respostas a essas questões.

Assim, eficiência, eficácia e efetividade social da instituição de educação básica revelam a compreensão e o alcance da função social da educação que a comunidade escolar quer. A democratização da instituição educativa não é uma via de mão única. Existem várias possibilidades e alternativas para a sua implementação, resultantes dos embates e das várias possibilidades políticas desencadeadas coletivamente pelos diferentes atores em cada unidade escolar.

Assim, a gestão da instituição de educação básica configura-se em ato pedagógico e político, pois requer sempre uma tomada de posição. Exige-se um posicionar-se diante das alternativas. A gestão educacional e escolar não é neutra, pois todas as ações desenvolvidas na escola envolvem atores e tomadas de decisões. Nesse sentido, ações como a limpeza e a conservação do prédio escolar, as definições pedagógicas, o trato com situações de violência, entre outras, indicam uma determinada lógica e horizonte de gestão, pois são ações que expressam interesses, princípios e compromissos que permeiam as escolhas e os rumos tomados pela instituição educativa.

Para sintetizar, diria que o processo de democratização da escolha de diretores tem contribuído para repensar a gestão escolar e o papel do diretor e do conselho ou colegiado escolar. A democratização da gestão, por meio do fortalecimento dos mecanismos de participação na instituição de educação básica,

em especial do conselho ou colegiado escolar e da escolha de diretor, pode se apresentar como uma alternativa criativa para envolver os diferentes segmentos das comunidades local e escolar nas questões e problemas vivenciados pela instituição educativa no sistema em que se insere.

Esse processo, certamente, possibilita um aprendizado coletivo, cujo resultado pode ser o fortalecimento da gestão democrática na instituição educativa e das dinâmicas formativas que nela ocorrem. Nessa direção, é fundamental fortalecer a sua identidade institucional, exercitar processos de participação e democratização do poder como fundamentais para o exercício da vivência de progressivos graus de autonomia.

A seguir, compreenderemos melhor os conceitos, as dimensões e as formas de autonomia que as instituições de educação básica que pretendem vivenciar a gestão democrática devem consolidar.

## Autonomia

Quando falamos em autonomia, logo nos vem a ideia de independência, de liberdade; logo, pensamos na possibilidade de fazermos aquilo que queremos e que entendemos ser o melhor para nós, num determinado momento. Neste texto, apresentaremos e discutiremos os conceitos de autonomia, especialmente da autonomia da instituição de educação básica, as formas de autonomia e as suas dimensões na instituição educativa.

### a) Conceitos de autonomia

"Faculdade de se governar por si mesmo; direito ou faculdade de um país se reger por leis próprias; emancipação; independência; sistema ético segundo o qual as normas de conduta provêm da própria organização humana" (Hollanda, 1983, p. 136).

"A autonomia é uma maneira de gerir, orientar as diversas dependências em que os indivíduos e os grupos se encontram no seu meio biológico ou social, de acordo com as suas próprias leis" (Barros, 1998, p. 16).

"A autonomia é a possibilidade e a capacidade de a escola elaborar e implementar um Projeto Político-Pedagógico que seja relevante à comunidade e à sociedade a que serve" (Neves, 1995, p. 113).

## b) Dimensões da autonomia

Ao discutir a autonomia da escola, Veiga (1998, p. 16-19) destaca quatro dimensões consideradas básicas para o bom funcionamento de uma instituição educativa e que, segundo ela, devem ser relacionadas e articuladas entre si:



Dimensões básicas para o bom funcionamento de instituições educativas.  
Fonte: Elaboração própria a partir de Veiga, 1998, p. 15-19.

## Representação das dimensões da autonomia

**Autonomia administrativa** da escola evita que esta seja submetida a uma administração na qual as decisões, a ela referentes, sejam tomadas fora dela e por pessoas que não conhecem a sua realidade, fazendo com que a comunidade escolar, num processo centralizado, torne-se executora de projetos elaborados sem a sua participação.

Vale ressaltar que a autonomia é sinônimo de responsabilidade individual e coletiva. Dessa forma, ter autonomia administrativa significa também não esquecer que a escola está inserida num processo que envolve relações internas e externas, o sistema educativo e a comunidade escolar da instituição de educação básica. A autonomia administrativa cria várias possibilidades, dentre elas, a constituição dos conselhos ou colegiados escolares e a construção, aprovação e efetivação do projeto de gestão.

**Autonomia jurídica** possibilita que as normas de funcionamento desta sejam discutidas coletivamente e façam parte do regimento escolar elaborado pelos segmentos envolvidos na instituição educativa de educação básica, e não por um regimento único para todas as instituições que fazem parte da rede de ensino.

**Autonomia financeira** pode ser total ou parcial. É total quando à escola é dada a responsabilidade de administrar todos os recursos a ela repassados pelo poder público, e é parcial quando a escola tem a incumbência de administrar apenas parte dos recursos, ficando o órgão central do sistema educativo responsável pela gestão de pessoal e pelas despesas de capital. A LDB determina, no inciso II do artigo 12, que os estabelecimentos de ensino terão a incumbência de administrar seu pessoal e seus recursos materiais e financeiros.

Mas cabe a cada sistema de ensino efetivar ou não a autonomia. Essa autonomia financeira da instituição de educação básica não significa o não financiamento da educação pública por parte do Estado. A resistência dos segmentos sociais, que lutam em defesa da escola pública, gratuita e de qualidade social, às propostas de autonomia apresentadas, deve-se ao temor de que isso possa significar o repasse para as instituições e para as famílias de obrigações e responsabilidades que historicamente pertencem ao Estado, como sinaliza Pablo Gentili: "é o agente central na alocação de recursos destinados ao financiamento dos serviços educacionais".

Nesse sentido, a autonomia financeira possibilita à instituição educativa elaborar e executar seu orçamento, planejar e executar suas atividades, sem precisar necessariamente recorrer a outras fontes de receita, aplicar e remanejar diferentes rubricas, tendo o acompanhamento e fiscalização dos órgãos internos e externos competentes. Em síntese, é obrigação do poder público o financiamento das atividades educacionais por ele mantido. Uma responsabilidade constitucional que exige de nós todos a vigilância constante sobre os caminhos percorridos e a utilização desses recursos.

**Autonomia pedagógica** refere-se à liberdade de a instituição de educação básica, no conjunto das suas relações, definir sobre o ensino e a pesquisa. É condição necessária para o trabalho de elaboração, desenvolvimento e avaliação do PPP da instituição de educação básica.

Você pode perceber a importância de compreender as dimensões da autonomia e o quanto elas estão articuladas entre si. Essa ênfase na autonomia da instituição educativa não é aleatória; está pautada pelos sistemas de ensino e também pelas suas especificidades e, como tal, requer projetos e ações pensadas e elaboradas no seu interior pelos segmentos que a compõem.

Nessa perspectiva, conhecer as leis que regulamentam o sistema de ensino, ou a sua estrutura organizacional, não é suficiente para uma compreensão objetiva da realidade da instituição de educação, tendo em vista que esta é um universo específico, cuja realidade, assim como a ação de seus agentes, só pode ser compreendida a partir do conhecimento do que é vivenciado no seu cotidiano. Ao discutir a unidade escolar, o autor Jair Militão Silva recomenda:

duvidar das intenções declaradas ou avaliações feitas por aqueles que dirigem o sistema, distantes que estão da realidade da escola, pois, para compreender o seu funcionamento, é essencial que se veja o que concretamente acontece na unidade escolar. Sendo assim, para que haja mudanças significativas no ensino, é fundamental que a escola constitua-se 'no lugar estratégico de mudança do sistema escolar', na medida em que este é o local onde se concretiza o que é planejado globalmente para o ensino-aprendizagem. Nesse sentido, ele enfatiza que a unidade escolar é o lugar onde se concretiza o objetivo máximo



do sistema escolar, ou seja, o atendimento direto de seus usuários nas relações de ensino aprendizagem. É nela que as metas governamentais são atingidas ou não, as políticas educacionais se realizam tal como o previsto ou sofrem distorções (Silva, 1996, p. 42-45).

### c) Formas de autonomia

Para alguns pesquisadores, existem duas formas de autonomia: a autonomia decretada e a construída.

- **Autonomia decretada:** consiste na transferência de competências, por meio de decretos, da administração central e regional para as unidades escolares.
- **Autonomia construída:** refere-se à construção coletiva e demo-crática de projetos, na instituição de educação básica, que atendam aos anseios da comunidade a que pertence.

Estamos vivendo um momento em que a autonomia faz parte da agenda de discussão de professores, funcionários, gestores, pesquisadores, estudantes, pais e/ou responsáveis, governo, partidos políticos, entre outros. Dentre estes, boa parte entende que a autonomia não é um valor absoluto, ou seja, que somos autônomos em relação a alguns aspectos, mas podemos não ser em relação a outros.

Para um melhor entendimento, ao defendermos a autonomia da instituição de educação básica, estamos defendendo que a comunidade escolar seja independente e tenha liberdade para coletivamente pensar, discutir, planejar, construir e executar o PPP almejado pela comunidade. No entanto, mesmo tendo essa autonomia, a instituição educativa está subordinada às normas e diretrizes nacionais da educação, às normas gerais do sistema de ensino e às leis que o regulam.

A esse respeito, Neves sinaliza que:

[...] assim como a liberdade não deixa de ser liberdade pelas relações interpessoais e sociais que a limitam, a autonomia da escola não deixa de ser autonomia por considerar a existência e a importância das diretrizes básicas de um sistema nacional de educação. Dessa mesma forma,

assim como a democracia sustenta-se em princípios de justiça e de igualdade que incorporam a pluralidade e a participação, a autonomia da escola justifica-se no respeito à diversidade e à riqueza das culturas brasileiras, na superação das marcantes desigualdades locais e regionais e na abertura à participação (Neves, 1995, p. 99).



### Refleta

Entendendo o sentido da autonomia, resta-nos perguntar: a autonomia sempre esteve em pauta ou é resultado de lutas?

Nesse sentido, a autonomia da unidade escolar significa a possibilidade de construção coletiva de um PPP que esteja de acordo com a realidade da instituição de educação básica, que expresse o projeto de educação construído pela comunidade, em consonância com as normas estabelecidas pelas legislações vigentes.

Podemos perceber que a conquista da autonomia da escola resulta das lutas em prol da democratização da educação, como parte das reivindicações dos educadores, organizações sindicais, associações acadêmicas, estudantis e de todos os que defendem a instituição educativa de educação básica como espaço democrático, por entenderem ser essa condição necessária para o surgimento de formas "organizativas autogestionárias". A conquista da autonomia da instituição de educação básica é resultado das lutas e movimentos em prol da democratização da educação, tanto acadêmicos quanto sociais, que reconhecem essa condição como necessária para uma educação emancipatória.

Nesse sentido, os segmentos sociais organizados vêm lutando pela universalização e democratização da educação escolar pública, popular, gratuita, laica, inclusiva e democrática, pela conscientização da população de que a educação escolar é um direito a ser conquistado, embora legalmente constituído. Essa luta tem tido como consequência inúmeros debates visando à melhoria da qualidade e do funcionamento do sistema educacional, no que tange à sua implantação, eficiência, eficácia e efetividade social.

O aumento da demanda pela escolarização, a busca da definição de diretrizes nacionais de carreira por parte dos profissionais da educação (professores e funcionários), as discussões sobre a gestão democrática, a autonomia da instituição de educação básica e a descentralização das políticas são algumas das questões desse processo de luta e proposições.



## Pratique

Reúna os outros funcionários da sua escola e converse sobre a maneira como a sua escola está sendo administrada, tendo como base as questões:

- 1) A gestão aproxima-se mais de processos autoritários ou democráticos?
- 2) Como são tomadas as decisões?
- 3) Quem participa do processo de tomada de decisões?
- 4) De que maneira os funcionários podem ser proativos, visando contribuir com processos mais amplos de participação coletiva?
- 5) Você participa da construção e/ou avaliação do PPP da sua escola? Por quê?

Registre em seu Memorial uma experiência em que você participou de um processo coletivo de tomada de decisão.

Com o/a seu/sua tutor/a e outros estudantes, organize um espaço de discussão sobre a gestão democrática, ressaltando a importância dos mecanismos de participação e decisão na escola para a efetivação de progressivos graus de autonomia da escola.

Convide para essa discussão um representante da direção da escola, outro do grupo de funcionários, um dos estudantes, um familiar de aluno e, claro, um representante da equipe de professores, e produza um texto reflexivo acerca do debate feito pelo grupo, registrando e/ou arquivando no seu Memorial.

Estas atividades podem ser realizadas na Prática Profissional Supervisionada.

## Resumo

Nesta unidade, vimos alguns mecanismos de participação, com destaque para a eleição de diretores e o conselho ou colegiado escolar.

A discussão sobre a conceituação e importância da autonomia para a construção da identidade da unidade escolar foi enfatizada, destacando as diferentes dimensões que a compõem.

Discutimos, ainda, que a autonomia não deve resultar no abandono da unidade escolar, mas no reconhecimento de suas especificidades, direcionadas à melhoria dos processos formativos que ela oferece.

Todos esses aspectos nos possibilitam afirmar a importância dos processos de participação e de aprendizado como base para a construção de uma gestão democrática e, portanto, participativa. Exercite com seus colegas essas concepções e procure identificar que mecanismos precisam ser consolidados na instituição em que você trabalha.

## Anotações

---

---

---

---

---

---

---

---

---

---





5

## Gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação



## Gestão democrática e a valorização dos profissionais da educação

Caro/a estudante,

Discutimos, na unidade anterior, os vários mecanismos de participação e decisão das instituições de educação básica (conselho escolar, eleição dos diretores etc.) e sua articulação com a construção de graus progressivos de autonomia da unidade escolar, envolvendo, ainda, a elaboração, monitoramento e avaliação do PPP da escola. Nesta unidade, abordaremos a gestão democrática e os profissionais da educação.

O trabalho realizado nas instituições de educação básica é fundamentalmente pedagógico. Isso quer dizer que as diferentes atividades realizadas nas instituições de educação básica visam à formação integral do estudante. Para discutirmos o trabalho que se realiza nessas instituições, foi necessário conhecer sua estrutura organizacional, os processos de gestão e formação, bem como os diferentes sujeitos que nelas atuam.

Apresentaremos, agora, a forma como o sistema de ensino e as instituições de educação básica se encontram estruturalmente organizadas. Vemos que seus organogramas apresentam apenas como estão hierarquizadas, a partir de determinadas concepções de poder, de cima para baixo. Para compreendermos a escola como organização democrática, é necessária uma análise mais detida do cotidiano escolar.

Em seus estudos, a professora Ilma Veiga esclarece que:

[...] a escola possui dois tipos básicos de estrutura: a administrativa e a pedagógica. A estrutura administrativa relaciona-se à gestão e à alocação de recursos humanos, físicos e financeiros, englobando todos os elementos

que tem uma forma material, como o prédio escolar e sua arquitetura, os equipamentos, materiais didáticos, mobiliário, distribuição das dependências escolares e espaços livres, cores, limpeza e saneamento básico. A segunda, a estrutura pedagógica, refere-se às interações políticas, às questões de ensino-aprendizagem e às de currículo escolar (Veiga, 1998, p. 7).

Para que o estudante possa desenvolver suas atividades formativas na instituição de educação básica, várias questões precisam estar resolvidas, como, por exemplo:

- a) acesso garantido a todos;
- b) matrículas correspondentes às vagas;
- c) espaço físico adequado (salas de aula, biblioteca, secretaria, quadra de esportes, área de lazer, horta, cozinha, banheiros etc.);
- d) pessoal: professores e funcionários;
- e) material didático;
- f) alimentação escolar; e
- g) equipamentos tecnológicos e midiáticos.

Como vimos, uma instituição educativa traduz um conjunto de condições e formas de organização e gestão que são históricas e resultam da ação do poder público e da mobilização da sociedade civil organizada, especialmente do movimento dos trabalhadores em educação. Focalizaremos a natureza, a especificidade e a importância dos profissionais da educação e de seu trabalho na escola.

### **Trabalho e trabalhadores na escola: natureza e especificidade**

Embora a instituição de educação básica, historicamente, tenha nascido como espaço de socialização, cuja tarefa de ensino basilar é a formação na prática, os processos de trabalho nem sempre estão articulados. De maneira geral, há uma divisão entre o trabalho dos professores e dos funcionários. O trabalho docente envolve diferentes profissionais, tais como os professores, coordenadores e diretores.

O trabalho dos funcionários da educação básica envolve técnicos, pessoal de secretaria, multimeios, merendeira, zelador, porteiro, entre outros.

É fundamental a compreensão de que o campo pedagógico se constitui enquanto trabalho não material, onde trabalho e produto não se separam. Por trabalho não material entende-se aquele que não se separa do ato da produção e não se subordina aos meios e às finalidades, constituindo-se enquanto meio e fim num processo de permanente construção e ressignificação do conhecimento historicamente produzido.



Todos os profissionais da educação precisam ser igualmente valorizados. Fonte: Freepik

Na instituição de educação básica, é preciso que os processos de trabalho de todos os profissionais da educação sejam valorizados.

Um aprendizado importante se faz necessário: esses profissionais da educação (professores e funcionários), juntos, compõem uma categoria cada vez mais visível e identificável na sociedade, os trabalhadores em educação. Para que a instituição de educação básica cumpra a sua função social, é necessário contar com todos esses profissionais. Assim, cada trabalhador contribui com sua parcela para que a instituição educativa de educação básica cumpra o seu papel primordial: a formação dos estudantes e dos que nela trabalham e constroem o seu cotidiano.

Para que o professor possa desenvolver suas atividades, visando à formação dos estudantes dos diferentes níveis e modalidades da

educação, é necessário contar com a participação dos estudantes e de outros profissionais, sobretudo dos funcionários da educação básica.

Esses trabalhadores, definidos na lei como profissionais da educação, envolvem os professores e também os funcionários da educação básica, tais como: a merendeiras, pessoal de limpeza, vigias, agentes das bibliotecas, laboratórios, secretárias e outros importantes sujeitos no dia a dia da instituição educativa. Nesse sentido, a aprovação da **Lei nº 12.014/09** foi fundamental para a definição de quem são esses profissionais. Ela altera o artigo da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação.

**Neste módulo, ao discutir os processos de gestão e a importância da participação de todos na construção da gestão democrática e participativa, é fundamental a definição de diretrizes nacionais para a carreira de funcionários da educação básica.**



### Refleta

Quem são esses profissionais?

Por que a atuação deles é importante para a formação do estudante?



Os funcionários da educação estão presentes em todos os ambientes da escola. Fonte: Freepik

Ressaltamos o importante papel dos trabalhadores não docentes, hoje denominados “funcionários da educação” ou “funcionários de escola”. Destacamos, ainda, a importância de que esses profissionais conheçam a legislação, a escola em que trabalham, os

processos de trabalho que se realizam na instituição de educação básica e os mecanismos de participação e decisão como caminhos fundamentais para a vivência da gestão democrática.

A seguir, vamos retomar, de modo sintético, a compreensão da gestão democrática que construímos ao longo do módulo, visando reforçar conceitos e concepções e, desse modo, contribuir para a efetiva participação da comunidade local e escolar nos processos de tomada coletiva de decisão.

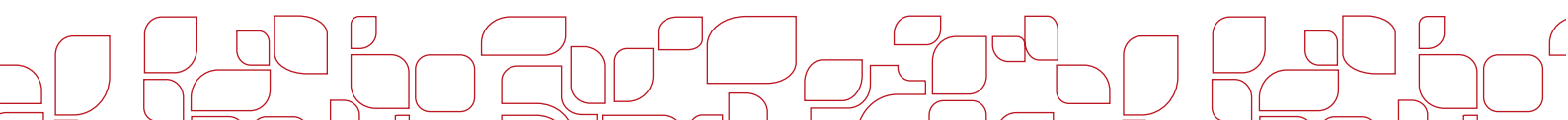
### **Gestão democrática nas instituições de educação básica**

A gestão democrática é entendida como a participação efetiva dos vários segmentos da comunidade escolar – pais, professores, estudantes e funcionários – na organização, construção e avaliação dos projetos pedagógicos, na administração dos recursos, enfim, nos processos decisórios da instituição de educação básica. Portanto, tendo mostrado as semelhanças e diferenças da organização do trabalho pedagógico em relação a outras instituições sociais, enfocamos os mecanismos pelos quais se pode construir e consolidar um projeto de gestão democrática na escola.

A democratização da gestão é defendida enquanto possibilidade de melhoria na qualidade pedagógica do processo educacional das instituições de educação básica, na construção de projetos pedagógicos em que as dinâmicas formativas, inclusive curriculares, considerem a realidade local, na maior integração entre os agentes envolvidos – diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços –, no apoio efetivo da comunidade às instituições educativas, como participante ativa e sujeito do processo de desenvolvimento do trabalho escolar.

A gestão democrática implica um processo de participação coletiva; sua efetivação na instituição de educação básica pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, bem como a implementação do processo de escolha de dirigentes escolares, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do PPP e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola.

Neste sentido, para a efetivação da gestão democrática na instituição de educação básica, faz-se necessário a observar os seguintes pontos básicos: os mecanismos de participação da comunidade e a garantia de financiamento às escolas e às instituições pelo poder público.



Estes dois pontos, porém, se desdobram em outros, como:

- a escolha dos dirigentes escolares;
- a criação de órgãos, conselhos e/ou colegiados;
- a construção do PPP; e
- a autonomia da escola.

Portanto, para que haja a participação efetiva dos membros da comunidade escolar, é necessário que o gestor, em parceria com o conselho e/ou colegiado escolar, crie um ambiente propício, que estimule trabalhos conjuntos, que considere igualmente todos os setores, coordenando os esforços de funcionários, professores, pessoal técnico-pedagógico, estudantes e pais envolvidos no processo educacional.

A gestão democrática e participativa não se refere apenas à democratização interna dos processos decisórios na e/ou da instituição de educação básica, mas também ao fortalecimento das instituições enquanto tais.



### Pratique

Atividades para a Prática Profissional Supervisionada:

1. Considerando as reflexões e discussões acumuladas ao longo do Caderno, faça um levantamento em sua escola observando como acontece a participação dos funcionários no processo de gestão nesta instituição.

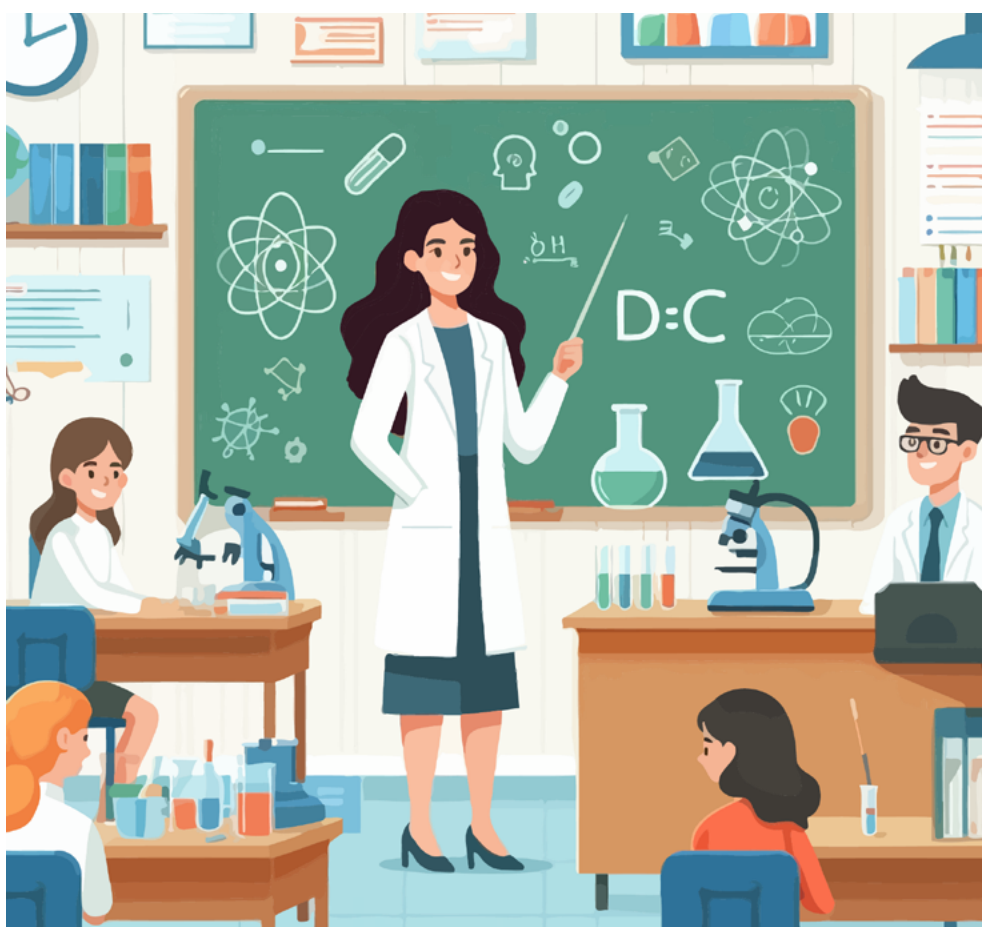
Registre no seu Memorial os mecanismos que dificultam a participação dos trabalhadores não docentes nos processos decisórios da escola.

2. Converse com os outros funcionários da instituição de educação básica em que você atua e avalie que estratégias podem ser adotadas para melhorar a atuação desses profissionais nas decisões da instituição de

educação básica. Junto com seu/sua tutor/a, aproveite os encontros quinzenais para discutir essas questões. Em seguida, convide o/a diretor/a e outros dirigentes para ouvir e discutir com os estudantes as suas demandas.

Visando apresentar alternativas para a efetivação de processos participativos na escola, que resultem em aprendizado democrático, vamos a seguir relatar um caso de construção de processos de participação em uma escola pública.

No dia a dia da escola, é perceptível que o trabalhador em educação não se reconheça como participante do processo educacional, nem se veja como sujeito dela. Para ilustrar, relatarei um caso ocorrido em uma escola pública.



A educação também se faz por práticas e exemplos. Fonte: Freepik

Em uma aula de ciências, na qual a professora ensinava sobre higiene e bons hábitos, ela explicou que a água precisava ser filtrada ou fervida antes de ser consumida. Um funcionário docente entrou na sala e colocou água na parte de baixo do filtro, sem que esta tivesse sido filtrada ou fervida. O diretor da escola, presenciando o fato, convocou todos os funcionários para uma reunião. Explicou então que as crianças aprendem muito mais com o que veem do que com o que é meramente verbalizado e ilustrou sua fala com o episódio ocorrido naquela sala de aula, explicando que, naquele caso, o ato do servidor não contribuiu com o processo de formação encaminhado pela professora de ciências.

Ressaltou, ainda, a importância das ações de todos nos processos formativos dos estudantes daquela escola e destacou que a ação de colocar água na parte de baixo do filtro não prejudicaria as crianças apenas porque estas deixariam de beber água filtrada, mas também porque aprenderiam a fazer o mesmo. O diretor disse que o envolvimento de todos e de cada um no exercício de sua função era fundamental para a garantia da interação, construção e qualidade das instituições de educação básica.

O funcionário em questão defendeu-se, dizendo que não tinha noção da importância de seu trabalho para o ensino dos alunos e que procedera daquela forma porque, se colocasse a água no local certo, ela não seria filtrada a tempo de ser consumida pelos estudantes.

Para resolver o problema, discutiram o processo de trabalho e decidiram que a água deveria ser colocada no filtro, no local adequado, em todos os intervalos, possibilitando, assim, que a água estivesse filtrada para o consumo das crianças a qualquer hora.

Nessa reunião, o diretor aproveitou o episódio para ampliar a discussão, levando em pauta a importância de cada um no processo chamado educação. Após a reunião, a merendeira que estava presente saiu e foi conversar com as suas companheiras de cozinha sobre a importância do seu trabalho para a educação e para a instituição de educação básica. Ela explicou para a outra funcionária que a merenda tem um papel importante no processo formativo, pois possibilita que o estudante esteja bem alimentado e preparado para aprender o conteúdo ministrado pelos professores/as. Assim como as merendeiras, o pessoal da limpeza também discutiu o seu papel educativo e percebeu que suas ações contribuem com o processo pedagógico, pois contribuem com a formação das crianças por meio do exercício de sua função.

No conselho escolar, a discussão foi retomada e muito se falou sobre a importância do trabalho dos profissionais da educação. Em seguida, discutiram uma nova forma de organização envolvendo todos/as. Como exemplo, a feira de ciências realizada nesta instituição, após deliberação do Conselho, contou com a participação dos estudantes, professores e funcionários, todos colaborando com o enriquecimento cultural da amostra. O diretor e a equipe gestora investiram em educação continuada para todos os profissionais, aproveitando também para que estes tivessem noção da importância de sua participação no conselho escolar, que reúne professores, funcionários, comunidade local, pais e estudantes, que juntos definem os rumos da escola, com todos os representantes, inclusive, tendo direito a voto. Os resultados dessa interação foram perceptíveis no dia a dia da instituição educativa, bem como na participação ativa no conselho escolar.

Entendendo que são sujeitos na gestão da escola, todos começaram a participar e contribuir, interagindo no processo da educação, garantindo a qualidade da escola pública que todos desejamos e juntos podemos construir.

Essa história evidencia que a construção coletiva é possível e que, somente com a participação de todos na escola, vamos construir, de fato, vivências e aprendizados que contribuem para a construção e efetivação da gestão democrática.

## Resumo

Nesta unidade, vimos alguns mecanismos de participação, com destaque para a eleição de diretores e o conselho ou colegiado escolar. A discussão sobre a conceituação e a importância da autonomia para a construção da identidade da unidade escolar foi enfatizada, destacando as diferentes dimensões que a compõem. Discutimos, ainda, que a autonomia não deve resultar no abandono da unidade escolar, mas no reconhecimento de suas especificidades e na busca pela melhoria dos processos formativos que esta oferece.

Todos esses aspectos nos possibilitam afirmar a importância dos processos de participação e de aprendizado como base para a construção de uma gestão democrática e, portanto, participativa. Exercite com seus colegas essas concepções e procure identificar quais mecanismos precisam ser consolidados na instituição em que você trabalha.





## Palavras finais

Espero que as reflexões desenvolvidas neste Caderno contribuam para a formação continuada de cada um dos estudantes e, sobretudo, para o engajamento deles na construção de uma escola pública, popular, inclusiva, de qualidade e democrática.



## Referências

ALGARTE, Roberto A. **Planejamento e Gestão da Escola:** Instrumentos de Mudança. Mimeo.

BARROSO, João. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. *In*: FERREIRA, Naura S. Carapeto (Org.). **Gestão democrática da educação:** atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

BITTAR, Mariluce; OLIVEIRA, João Ferreira. **Gestão e Políticas da educação.** Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

BORDIGNON, Genuíno. **Conselhos Escolares:** uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília: Ministério da Educação/Secretaria da Educação Básica, 2004.

BRASIL. **Conselho escolar, gestão democrática da educação e escolha do diretor.** Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Ministério da Educação, Brasília, 2004. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_cad5.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_cad5.pdf). Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal, 2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. Lei nº 9394/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: **Diário Oficial da União**, 1996. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 24 jun. 2024.

BRASIL. MEC/FNDE. Fundo de Manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério (Fundef), 1997.

BUSSMAN, Antônio Carvalho. O projeto político-pedagógico e a gestão da escola. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Os Conselhos de educação e a gestão dos sistemas. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto.; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, Luiz F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p. 17-59.

DOURADO, Luiz F.; AMARAL, Nelson C. Financiamento e gestão da educação e o PNE 2011-2020: avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, Luiz F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020)**: avaliação e perspectivas. Goiânia: Editora UFG; Belo Horizonte: Autêntica, 2011, p.285-315.

DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Gestão escolar democrática**: a perspectiva dos dirigentes escolares da rede municipal de ensino de Goiânia/GO. Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, Luiz Fernandes. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. *In*: FERREIRA, Naura S. Carapeto (org.). **Gestão democrática da educação**: atuais tendências, novos desafios. São Paulo: Cortez, 1998.

DOURADO, Luiz Fernandes. A gestão democrática e a construção de processos coletivos de participação e decisão na escola. *In*: FERREIRA, Naura Syria Carapeto.; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva (Orgs.). **Para onde vão a orientação e a supervisão educacional?** Campinas/SP: Papirus, 2002.

DOURADO, Luiz Fernandes. Gestão democrática da escola: movimentos, tensões e desafios. *In*: SILVA, A. M. & AGUIAR, M.A. **Retrato da Escola no Brasil**. Brasília: CNTE, 2004.

DOURADO, Luiz Fernandes.; COSTA, Messias. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**: relatório anual da pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998. (Série estudos e pesquisa da ANPAE, n. 4).

DOURADO, Luiz Fernandes.; PARO, Vitor. H. **Políticas públicas & educação básica**. São Paulo: Xamã, 2001.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. São Paulo: Globo, 1984. cap. IX.

FÉLIX, Maria de Fátima Costa. **Administração escolar**: um problema educativo ou empresarial? São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.

FONSECA, Dirce Mendes da. Gestão e educação. *In*: **Revista Universidade e Sociedade**, ano IV, 7 jun. 1994.

FONSECA, Marília.; TOSCHI, Mirza Seabra.; OLIVEIRA, João Ferreira de. (Orgs.). **Escolas gerenciadas**: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate. Goiânia: UFG, 2004.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e a profissionalização do educador: novos desafios. *In*: GENTILI, Pablo.; SILVA, T. Tadeu (Orgs.). **Escola S.A.**: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo. Brasília: CNTE, 1996.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do trabalho real**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

MARTINS, José do Prado. **Administração escolar**: uma abordagem crítica do processo administrativo em educação. São Paulo: Atlas, 1991.

MOTA, Fernando C. Prestes. **Teoria geral da administração**: uma introdução. 7. ed. São Paulo: Pioneira, 1973.

NEVES, Carmen Moreira de Castro. Autonomia da escola pública: um enfoque operacional. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro (Org.). **Projeto Político-Pedagógico da escola**: uma construção possível. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

OLIVEIRA, Dalila Andrade.; ROSAR, Maria de Fátima Felix. **Política e gestão da educação**. 3. ed. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.  
PARO, Vitor Henrique. **A gestão da Educação ante as exigências de qualidade e produtividade da escola pública**, 1999 (mimeo).

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar**: introdução crítica. 8. ed. São Paulo: Cortez, 1999.



PARO, Vitor Henrique. **Cidadania, democracia e educação**. 1999b (mimeo).

PARO, Vitor Henrique. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, SP: Papirus, 1996.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 1997.

PETITAT, André. **Produção da escola/produção da sociedade**: análise sócio-histórica de alguns momentos decisivos da evolução escolar no ocidente. Trad. Eunice Gruman. Porto Alegre: Artes Médicas, 1994.

PONCE, Aníbal. **Educação e luta de classe**. Trad. José Severo de Camargo Pereira. 13. ed. São Paulo: Cortez, 1994.

PRAIS, Maria de Lourdes Melo. **Administração colegiada na escola pública**. 4. ed. Campinas, SP: Papirus, 1996.

RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de. A perspectiva multicultural no projeto político-pedagógico. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Escola**: espaço do projeto político- pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina**: construção e reconstrução do conhecimento. Campinas, SP: Autores Associados, 1995.

SILVA JUNIOR, Celestino Alves da. **A escola pública como local de trabalho**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SILVA, Jair Militão da. **A autonomia da escola pública: a reumanização da escola**. Campinas, SP: Papirus, 1996.

SILVA, Maria Abádia. Do projeto político do Banco Mundial ao Projeto Político-Pedagógico da Escola Pública Brasileira. *In*: **Cadernos Cedes**: arte & manhas dos projetos políticos e pedagógicos. Campinas: Unicamp. v. 23, n. 61. dez. 2003.

VALERIEN, Jean; DIAS, José Augusto. **Gestão da escola fundamental**: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento (versão brasileira adaptada). São Paulo: Cortez; MEC/UNESCO, 1993.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Educação básica e educação superior**: projeto político-pedagógico. Campinas: Papirus, 2004.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Perspectiva para reflexão em torno do projeto político-pedagógico. *In*: **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Projeto político-pedagógico da escola: uma construção coletiva. *In*: **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. 7. ed. Campinas, SP: Papirus, 1998.

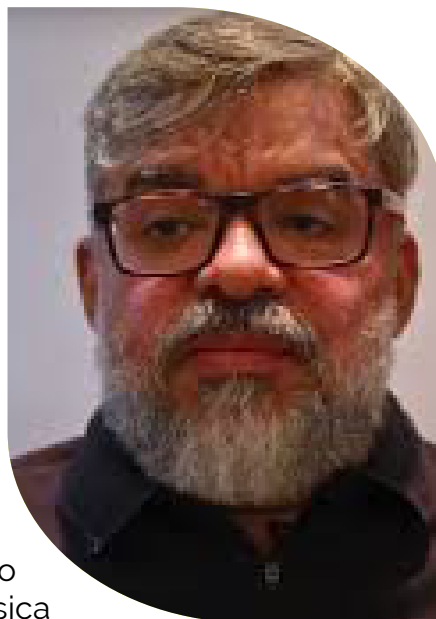
VEIGA, Zilah de Passos Alencar. As instâncias colegiadas da escola. *In*: VEIGA, Ilma Passos Alencastro.; RESENDE, Lúcia Maria Gonçalves de (Orgs.). **Escola**: espaço do projeto político-pedagógico. Campinas, SP: Papirus, 1998.

WITTMANN, Lauro Carlos.; CARDOSO, Jarbas José. **Gestão compartilhada na escola pública**: o especialista na construção do fazer saber fazer. Florianópolis: AAESC; ANPAE/SUL, 1993.



## Currículo do autor

**Luiz Fernandes Dourado** é graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Possui mestrado em Educação pela UFG e doutorado em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Além disso, possui pós-doutorado pela École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris/França (EHESS, 2010). É professor titular emérito da UFG.



Atualmente, é presidente da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), membro do Fórum Nacional de Educação (FNE), membro do Conselho Técnico-Científico da Educação Básica (CTC EB) e do Conselho Superior da CAPES, além de integrar os conselhos editoriais da Revista Retratos da Escola/CNTE/Esforce, da Revista Educação e Sociedade (CEDES) e da Revista Brasileira de Política e Administração da Educação.

Entre 2012 e 2016, foi membro da Câmara de Educação Superior do Conselho Nacional de Educação, e entre 2014 e 2016, membro do Fórum Nacional de Educação. Foi Diretor da Secretaria de Educação Básica do MEC, Coordenador Geral de Estatísticas Especiais do INEP, Secretário Adjunto da ANPED e Diretor de Pesquisa da ANPAE.

Tem experiência na área de Educação e Sociologia da Educação, com ênfase em política educacional, envolvendo estudos sobre avaliação, gestão, formação e regulação da educação básica e educação superior.

[illegible]





MINISTÉRIO DA  
**EDUCAÇÃO**

