



A Influência da Instituição Escolar no Âmbito Local para o Fortalecimento do Estado Democrático na Educação Básica no Município de São Bernardo do Campo

The Influence of the School Institution at the Local Level for the Strengthening of the Democratic State in Basic Education in the Municipality of São Bernardo do Campo

Adriana Aparecida Ramos Miron Ferreira

Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, Brasil, <https://orcid.org/0000-0002-2693-8019>, dri.ap.ramos@hotmail.com

Ana Paula Domingos Sacramento

Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, São Bernardo do Campo /SP, Brasil
<https://orcid.org/0009-0009-7300-7303>, anadosacramento@hotmail.com

Resumo

Esta pesquisa nos traz a reflexão de como é fundamental que as instituições de bases de nossa sociedade se tornem espaços de discussões democráticas, possibilitando que a escola seja uma ferramenta transformadora da sociedade, considerando que é um ambiente propício para discussão, conscientização e formação de uma comunidade esclarecida da sua atuação como cidadãos dentro de uma sociedade democrática, refletindo sobre seu valor para a concretização da democracia e o fortalecimento do poder local de forma que este seja a tradução real das demandas e reflexões da comunidade a qual está inserida. Com o levantamento bibliográfico será feito uma revisão literária e documental que embasará os fatos relatados, assim como ilustrará como o assunto tem sido tratado e incentivado tanto pelas esferas nacionais como subnacionais

Palavras chaves: Democracia, Gestão Democrática, Emancipação Popular.

Abstract

This research brings us to the reflection of how fundamental it is that the basic institutions of our society become spaces for democratic discussions, enabling the school to be a transforming tool of society, considering that it is a propitious environment for discussion, awareness and formation of a enlightened community of its role as citizens within a democratic society, reflecting on its value for the realization of democracy and the strengthening of local power so that this is the real translation of the demands and reflections of the community in which it is inserted. With the



bibliographical survey, a literary and documentary review will be carried out that will support the reported facts, as well as illustrate how the subject has been treated and encouraged both by the national and subnational spheres.

Keywords: Democracy, Democratic Management, Popular Emancipation.

1 Introdução

Pesquisar sobre o poder local tem importância fundamental para a manutenção do estado democrático, no mundo globalizado se faz necessário ter ações locais com o pensamento global. Partindo desse pressuposto, analisar o papel dos órgãos e espaços decisórios dentro das instâncias locais como municípios e bairros é de extrema importância, já que com a fragilidade desses locais podem segundo Vieira (2010), ser acionados a favor de interesses políticos ou oligarquias locais, perdendo seu verdadeiro objetivo. Santin (2007) ressalta que historicamente “o Poder Local no Brasil tem forte relação com o coronelismo, patrimonialismo e personalismo no exercício do poder político”. Fortalecer os atores do poder local e instrumentos de controle social com iniciativas como orçamentos participativos, fóruns de discussões e atuação de movimentos sociais, podem trabalhar a favor dessa concretização de sua atuação. Neste sentido, se faz necessário olhar para as instituições de base da sociedade, pois são nelas que desenvolvemos o sentimento de pertencimento e de corresponsabilização nos indivíduos. A escola como esfera do poder local tem atuação importante para este fortalecimento e a indicação para sua gestão participativa no setor público, nos traz importante espaço de empoderamento da comunidade onde está inserida.

Na literatura educacional muito se tem discutido sobre o papel da escola e seu modelo de gestão, Freire (1996) reflete sobre a necessidade de ressignificar sua importância para a sociedade e transformar esse espaço em lugar de prática e consolidação de ações democráticas. Autores como Alarcão (2001), Brzezinski (2001) e Dourado (2006) e Moraes (2008) nos apresentam um conceito de escola reflexiva, um ambiente que avalia constantemente seu processo educativo, tornando-se uma organização aprendente, geradora de conhecimento, tanto para quem estuda, quanto para quem trabalha e para quem compartilha do espaço.

Vieira (2010) acrescenta que durante os três primeiros séculos, o poder sobre o destino dos habitantes ficava nas mãos da metrópole e que apenas em 1835 as câmaras





municipais ganharam a atribuição de legislar sobre temas educacionais, a relação entre o poder local e central é marcada por dinâmicas e embates intensos sobre o assunto, movimento esse que Menezes (2001), considera acontecer até os dias atuais.

Desde nossa redemocratização, as políticas públicas vêm avançando nas discussões sobre a participação do povo na gestão da educação pública, sendo assim, nossa Constituição Federal de 1988, reiterada pela lei de diretrizes e bases e outras resoluções importantes para a regulação da educação vem apontando sua importância e trazendo a gestão democrática como princípio da educação. A escola por ser uma instituição inserida no cotidiano da população é um local acessível à todos (alunos, famílias, funcionários e comunidade local) pode ser uma ferramenta importante para emancipação do povo, é nela que a partir de um modelo de gestão democrática, também pode ser um ensaio sobre a maneira efetiva do cidadão atuar em sua sociedade, dando consciência do papel que cada indivíduo tem dentro de uma democracia, estreitando a relação entre os governantes e os governados, desconstruindo conforme Miguel (2014), a teoria elitista e aprimorando nosso modelo de sociedade.

Neste sentido, é fundamental pesquisar sobre a trajetória do poder local no Brasil e o movimento de descentralização desse poder, que aconteceu principalmente pós ditadura, com a implementação da Constituição Federal de 1988, nela é possível constatar, segundo Arretch (2012), que foi a base para uma federação descentralizada, que fortaleceu estados e municípios, levando o poder de decisão e recursos para mais próximo de sua população, porém, tendo sempre oscilação sobre a autonomia dos entes federativos e a concentração no governo central.

Mas a grande pergunta que fica é... se em nossas legislações nacionais temos a indicação dessa gestão compartilhada, o que acontece em âmbito local que não faz o devido investimento para que ela realmente funcione?

Carneiro e Frey (2018), nos traz a reflexão sobre a deficiência que a Constituição Federal apresentou no que diz respeito aos papéis dos níveis do governo e também sua forma de coordenação entre os entes, essa descentralização do poder foi implementada de maneira desordenada, designando funções sem um planejamento ao poder local. Abrucio (2005), contribui com essa teoria explicando que cada governo procurou seu papel de atuação e sem o incentivo para o compartilhamento de suas funções, acrescentou uma certa rivalidade entre eles. Vieira (2010) destaca que chamando





a atenção para a complexidade do sistema federativo brasileiro que frequentemente esbarra em estados e municípios com funções concorrentes trazendo efeito negativo para o projeto educativo, por outro lado o poder central (união) em algumas circunstâncias acaba atropelando a relação desses entes federados com transferências diretas para municípios e escolas.

Presenciamos no processo de redemocratização movimentos contrários aos que foram instaurados no antigo modelo de gestão socioeconômico e político no Brasil, o gigantismo do Estado foi colocado em cheque e as reflexões sobre a participação popular foi o centro das atenções para instauração da cultura democrática segundo Menezes (2001). Neste contexto, nasce o conceito de uma função escolar além do que já era considerado historicamente o enfoque no indivíduo ativo nas decisões, traz a responsabilidade do desenvolvimento pleno para o exercício da cidadania. Como tema para legitimar a discussão, questões como eficiência, transparência e otimização dos recursos foram cruciais para fundamentar as ações, mas principalmente fatores de caráter político como a maior participação dos entes federativos, assim como da sociedade civil, contribuíram para o delineamento do conceito de gestão compartilhada, sendo a educação culturalmente objeto de barganha política, fez com que no primeiro momento se restringisse apenas no discurso.

Com o impeachment de Fernando Collor de Mello e a tensão fragilizando o governo instituído, acaba trazendo oportunidade de reconstrução da lógica das políticas educacionais instituídas até então, aumentando o poder de contribuição dos vários setores da sociedade, o debate sobre a gestão das políticas públicas educacionais emergem com mais força e a defesa para a descentralização da gestão com ênfase político e econômico, traz protagonismo para estados e municípios. No âmbito político, grandes números de fóruns são criados para discutir os encaminhamentos das políticas educacionais, a participação democrática decisória é cada vez mais estimulada.

Com o neoliberalismo se fortalecendo e com objetivo de diminuir o Estado, aconteceu uma grande alteração nas legislações, transferindo cada vez mais as responsabilidades para as pontas, principalmente a descentralização financeira que se torna o principal tema de discussão no âmbito das políticas educacionais, aspectos políticos como mecanismos decisórios vão ficando cada vez mais restritas, limitando a atuação da sociedade civil, nos estabelecimentos de ensino. A ideia de colegiados vai se





delineando, porém com caráter mais burocrático de gestão de verbas e pouco como mecanismos de reflexão sobre os fundamentos e as direções da educação, a participação democrática no setor político ganha um papel coadjuvante neste momento deixando conforme Menezes (2001), a descentralização incompleta, pois transfere a responsabilidade pela gestão financeira, mas não garante representatividade nos mecanismos decisórios do que diz respeito à concepção da política educacional.

2 Metodologia

A pesquisa foi desenvolvida através de estudos bibliográficos sobre o assunto, onde subsidiaram as teorias defendidas pelas autoras sobre influência da comunidade local nos estabelecimentos de ensino para o fortalecimento do estado democrático do país.

Foi levantada reflexões sobre o que os autores do meio acadêmico têm discutido sobre o assunto e quais ações práticas vêm sendo adotadas para o sucesso dessa ação no município de São Bernardo do Campo.

3 Resultados e Discussão

O Plano Nacional de Educação está previsto na Constituição Federal de 1988 na Lei 13.000/2014 e institui em uma de suas metas a Gestão Democrática, descrita como: 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.

Ao traçar uma análise interpretativa à meta prevista, percebe-se que esta dá margem à indagação. Quais seriam os critérios técnicos e de mérito? Quando são estabelecidos objetivos claros a serem alcançados, o estabelecimento de estratégias torna-se eficaz, e ao contrário, quando não são compreendidos por toda uma comunidade, dá a sensação de não se saber ao certo onde pretende chegar, dificultando assim o caminho a ser percorrido.

Ainda no tocante à elaboração dos Planos de Educação, seja ele nacional ou subnacional, quando se refere à gestão democrática, vale destacar a importância da



descentralização como fator primordial para a tomada de decisão que certamente envolve o poder local.

Ao realizar uma análise de como o município de São Bernardo do Campo está tratando o assunto dentro do seu sistema de ensino municipal, através desta, foi possível constatar que o tema não tem avançado abrangendo a participação coletiva. Outro aspecto a considerar é que em sua grande parte as estratégias traçadas em seu plano municipal de educação são reproduções das metas nacionais não contemplando as peculiaridades da realidade local.

No site da secretaria de educação do município aparecem alguns relatórios de monitoramento do Plano Municipal de Educação (2016, 2017, 2020 e 2021), nos dois primeiros encontramos a informação que a meta da gestão democrática tem sido discutida na rede, mas que precisam de grandes ações de caráter formativo. No entanto, nos dois últimos anos os relatórios demonstram poucas informações as quais se resumem em citar os conselhos criados para este fim.

Além do plano municipal de educação o único documento que faz menção ao assunto é DECRETO Nº 21.875, DE 2 DE FEVEREIRO DE 2022 que dispõe sobre a organização da Rede Municipal de Ensino de São Bernardo do Campo, e dá outras providências. Nela em seu capítulo II encontramos listadas as condições para a gestão democrática dentro dos estabelecimentos de ensino da rede municipal, encontrando apenas compilados de orientações que contém na Constituição de 1988 e Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 1996, não foi constatado nenhuma informação oficial de ações formativas sobre o assunto.

Sendo assim, podemos verificar a necessidade de investimento na qualificação da atuação dos cidadãos na gestão educacional, Almeida e Locatelli (2021) enfatizam que esses processos participativos precisam ser desejados, buscados e demandados pela sociedade e que a condição de passividade dos participantes legitimando apenas as decisões externas, desencoraja a importância e a essência do trabalho coletivo, o excesso de tarefas de cunho técnico, também pode reduzir a motivação da participação voluntária.

Para que tal ação se efetive, há uma urgência de conscientização do valor que as instituições locais possuem, sua força está intrinsecamente relacionada àquilo que acredita, e para tanto deve lutar para que as discussões ocorram de fato para que os envolvidos no processo busquem o conhecimento necessário para qualificar sua atuação,





seja cobrando do poder público meios para tal, como prevê o Plano Nacional de Educação, ou pela autoformação, aquela que torna o sujeito um ser capaz ampliar seus horizontes conforme suas necessidades, não se limitando apenas ao que lhe é disponibilizado.

Cury (2021) ressalta que as determinações legais nos trazem uma nova forma de gerir a escola pública, valorizando a participação dos vários atores da comunidade escolar, porém não são apenas as garantias formais que concretizarão a efetivação dessa prática, a ampliação do entendimento, o encontro dos interesses e a mobilização dos recursos e forças são fatores importantes para a dinâmica dos acontecimentos.

Para aprofundar neste estudo, nos ateremos a uma estratégia a qual possibilita levantar dados sobre o Plano Municipal de São Bernardo do Campo. A estratégia do Plano Nacional de Educação que visa estimular a participação e a consulta de profissionais da educação, alunos (as) e seus familiares na formulação dos projetos político-pedagógicos, currículos escolares, planos de gestão escolar e regimentos escolares, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares, aspectos fundamentais na participação da construção do Projeto Político Pedagógico.

Compreender como ocorre o desdobramento desta na instituição escolar e sua relação direta com o Projeto Político Pedagógico, ou seja, como a escola exerce sua autonomia por meio dele, mesmo atendendo às diretrizes advindas de outras instâncias, tornando-se fundamental, compreender a participação e emancipação na relação com os sujeitos envolvidos.

Elucidar como funciona o sistema de política pública municipal e sua implicação na educação local visa “descortinar o véu” existente em ambas relações, uma vez que historicamente são marcadas por disputas de poder, e que na contemporaneidade envolve também condicionantes e até certas limitações. Sendo assim, vale ressaltar, a urgência de exercitar na escola o caráter autônomo e emancipatório com vistas ao interesse local e ao bem comum.

Em linhas gerais, o que se observa é uma política municipal pautada em gestões pouco participativas, sejam elas de caráter hierárquico ou até mesmo de envolvimento dos sujeitos nos processos. Para problematizar tal proposição, alguns questionamentos se fazem necessários: Por que políticas públicas são implementadas de forma vertical de “cima” para “baixo”? Como levar em consideração a realidade local para implementação



de ações? De que forma a implementação de políticas públicas podem contribuir para a construção de um Projeto Político Pedagógico emancipatório? Como atribuir significado na tomada de decisão coletiva? Como garantir a participação da comunidade neste processo?

Diante de tais reflexões, muitas serão as possibilidades de compreensão envolvendo o processo de discussão e implementação de políticas públicas voltadas para a educação, cabendo ainda ressaltar, que tal ação é tão eficaz quanto ao próprio conteúdo das mesmas, sendo também prudente destacar que há potenciais e dificultadores. Para garantir que as discussões sejam produtivas é extremamente importante a corresponsabilização dos diversos atores envolvidos objetivando o interesse comum. As necessidades locais, por vezes são distintas, corroborando assim para a urgência de políticas públicas que façam sentido naquela realidade, de tal forma que, as ações devam ser analisadas com cautela e, portanto, conhecer o sistema e sua forma de gerenciá-las faz toda a diferença, já que este é complexo em todas suas dimensões. Segundo Wu, Xun; Ramesh, M. Howlett, Michael; Fritzen, Scott. (2014, p.26), “A perspicácia das políticas públicas consiste no acúmulo de conhecimento e experiência no processo de políticas, incluindo a compreensão de atores-chave, de seus principais interesses, estratégias e recursos.” Neste sentido, conhecer o processo de definição e funcionamento de políticas públicas possibilita à instituição local o domínio de seu percurso e, para além, permite aos sujeitos a compreensão e intencionalidade do que está sendo proposto e consequentemente, quais caminhos trilhar, de maneira que garanta a participação visando um resultado esperado coletivamente.

4 Considerações Finais

Em suma, podemos destacar a necessidade real de questionamento: Por que uma política pública é realizada de tal maneira e não de outra? Vale a reflexão de que para a construção de boas políticas muitos quesitos são essenciais, dentre eles, a identificação do problema, que tem relação direta com os sujeitos, no caso da educação, os dados evidenciados que justifiquem a escolha e os meios para atingi-lo.

Conforme Lotta (2019, p.33), “os processos relacionados à implementação de políticas públicas são inesgotáveis. Eles podem variar no conteúdo (mudar prioridades),



podem variar na forma (uso de diferentes instrumentos), podem variar em termos de atores (estatais ou não estatais). Mas a legitimidade da existência do estado é definida por sua capacidade de colocar políticas públicas em prática, materializando e dando vida concreta a elas. ” Ainda condizente com Lotta (2019), as políticas públicas dividem-se em diferentes fases, como a saber: Agenda: Onde as discussões são voltadas para a definição do tema torna-se prioridade, Formulação: Onde a etapa de planejamento é fundamental, envolve seus agentes e funções, Implementação: Onde são implementadas as ações e por último, a Avaliação: Onde se avaliam os resultados obtidos. Para tanto, evidencia-se o papel da ação municipal como agente propulsor de políticas públicas, e ao mesmo tempo, é inegável a contribuição dos agentes locais na participação da discussão delas, seus canais de contribuições, os objetivos a serem propostos e as formas de realização farão parte da construção do Projeto Político Pedagógico, que sem dúvida, além de nortear todas as ações escolares, também será um rico aliado fomentador da autonomia e emancipação.

Freire (2002), nos apresenta um conceito de autonomia que se complementa com emancipação, principalmente se tratada pelo viés do sistema capitalista, já que a instituição escolar conduz suas ações ora de forma democrática, ora autoritária. É necessário também destacar o processo de conscientização dos sujeitos e sua participação na questão posta, é preciso conhecimento e apropriação da causa, para assim, ocorrer uma transformação.

E para finalizar, ainda Freire (2002, p. 12), destaca: "Sobre a presença de um ser no mundo, o ser humano se tornou uma presença no mundo. (...) presença que se pensa, a si mesma, que se sabe presença, que intervém, que transforma, que fala do que faz, mas também do que sonha, que constata, que compara, avalia, valora, que decide, que rompe. “, nos deixando evidências da necessidade da participação e envolvimento coletivo na educação como um todo.

Referências

Abrucio, F. L. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** Revista Brasileira de Administração Pública, Vol. 39, Rio de Janeiro/RJ, 2005.





Alarcão, Isabel. **Escola reflexiva e a nova racionalidade**. 1ed. Porto Alegre: Artmed, 2001.

Almeida, Gilzilene F. e Locatelli Cleomar. **A Gestão Democrática nos Planos Municipais de Educação: Compromissos e realizações dos Municípios na região norte do Tocantins**. *Jornal de Políticas Educacionais*, Vol 48, Curitiba/PR, 2021

Arretche, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. FGV/Fiocruz, 2012.

Brasil. **Plano Nacional de Educação**. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Brasília, 2014.

Brzezinski, Iria. **Fundamentos sociológicos, funções sociais e políticas da escola reflexiva e emancipadora: algumas aproximações**. In: Alarcão, Isabel. *Escola reflexiva e a nova racionalidade*. 1 ed. Porto Alegre: Artmed, 2001. p. 65-80

Carneiro, José Mário B. & Frey, Klaus (orgs.) **Governança multinível e desenvolvimento regional sustentável. Experiências do Brasil e da Alemanha**. São Paulo: Oficina Municipal, 2018.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

Cury, Carlos Roberto Jamil. **Gestão Democrática da Educação: exigências e desafios**. RBPAE. v. 18 . n. 2, jul./Dez. 2002. Acesso em 21 de abril de 2021.

Dourado, Luiz. F. **A escolha de dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil**. In: FERREIRA, N. S. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 5.ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.77-95.

Freire, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996

Freire, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**, 25ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Lotta, Gabriela (org). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019.

Menezes, Raul M. **Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira**. Brasília, INEP, 2001.

Miguel, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: Editora Unesp, 2014.

Moraes, Aline C. A. **Gestão Democrática Como Objeto De Formação Continuada**





Dos Profissionais Da Educação. Paraná. UNESP. 2008 (artigo)

São Bernardo Do Campo. **Plano Municipal de Educação.** Lei nº 6.447, de 28 de dezembro de 2015. São Bernardo do Campo, 2015.

São Bernardo Do Campo. **Relatório de 1º monitoramento do Plano Municipal de Educação. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos – SOOP e Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo,** 2016.

São Bernardo Do Campo. **Relatório de 2º monitoramento do Plano Municipal de Educação. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos – SOOP e Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo,** 2017.

São Bernardo Do Campo. **Relatório de 3º monitoramento do Plano Municipal de Educação. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos – SOOP e Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo,** 2020.

São Bernardo Do Campo. **Relatório de 1º monitoramento do Plano Municipal de Educação. Departamento de Indicadores Sociais e Econômicos – SOOP e Secretaria de Educação de São Bernardo do Campo,** 2021.

São Bernardo Do Campo. **Organização da Rede Municipal de Ensino de São Bernardo do Campo.** Decreto nº 21875, de 2 de fevereiro de 2022. São Bernardo do Campo, 2022.

Vieira, Sofia L. **Poder Local e Educação no Brasil: Dimensões e tensões.** Anais do X Encontro Ibero-Americano de Educação. Araraquara, 2010.

Wu, Xun; Ramesh, M.; Howlett, Michael; Fritzen, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos.** Brasília: ENAP, 2014.

