



ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

6159 - Trabalho Completo - XIII Reunião Científica da ANPEd-Sul (2020)

ISSN: 2595-7945

Eixo Temático 04 - Estado e Política Educacional

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA DIREÇÃO ESCOLAR: ESTADO DA QUESTÃO**

Amanda Gurgel de Freitas - UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

**GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA NA PERSPECTIVA DA DIREÇÃO ESCOLAR: ESTADO DA QUESTÃO**

O presente trabalho apresenta, parcialmente, os resultados alcançados, e o percurso realizado na pesquisa bibliográfica empreendida com o intuito de estabelecer o *estado da questão* sobre a produção acadêmica referente ao tema das *implicações do papel cumprido pelas direções escolares, com vistas à implementação da gestão democrática nas redes públicas de ensino do Brasil*. O trabalho põe foco no aspecto referente à precariedade das condições existentes para a implementação da política, observada nas escolas estudadas. Os dados levantados sobre esse aspecto foram aqui relacionados com parte do referencial teórico que subsidia o projeto de dissertação de mestrado da autora.

Para a realização da pesquisa bibliográfica, foi utilizado o método divulgado por (TERRIEN & TERRIEN, 2004), segundo o qual, o *estado da questão* tem como objetivo levar a pesquisadora a realizar um levantamento de dados rigoroso, que seja capaz de oferecer o panorama mais completo possível da produção acadêmica realizada sobre determinado tema, a fim de se obter embasamento e referencial para produções futuras. Assim, no *estado da questão*, os trabalhos selecionados devem ser aqueles que tratem especificamente do tema investigado.

Com esse método, iniciou-se a busca por trabalhos sobre o tema, que foi realizada no *Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Capes*, filtrando apenas aqueles publicados a partir de 2010. O termo de busca utilizado foi: *"gestão democrática" AND "escola pública" AND ("papel do diretor" OR "papel do gestor")*. A partir dele, foram recuperados 233 registros, entre teses de doutorado e dissertações de mestrado acadêmico ou profissionalizante. Desses 233, pela leitura dos títulos e resumos, em duas etapas, que visavam a seleção ou a eliminação dos trabalhos, 65 foram identificados como aqueles que, de alguma forma, estabeleciam contato com o tema específico da pesquisa, sendo selecionados para constituição dos dados e análise aprofundada, que serão aqui apresentados.

A título de à parte, é importante ressaltar que o *estado da questão* aqui apresentado revelou dados significativos acerca das relações de gênero implicadas nas discussões sobre educação, de modo geral, mas, especificamente, naquelas referentes à gestão democrática. O primeiro trabalho selecionado para análise aprofundada evidenciou o dado de que 86,2% das pessoas que ocupam o cargo de direção escolar, no estado do Rio Grande do Sul, são

mulheres (MASSENA, 2018). Trata-se de um dado esperado, tendo em vista que, no âmbito nacional, a categoria docente é composta, majoritariamente, por mulheres, consistindo em 81% dela (BRASIL, 2018). Também no que se refere à pesquisa científica sobre o tema investigado, o levantamento mostrou que as mulheres foram responsáveis por 72,7% dos trabalhos recuperados no *Catálogo Capes*. Apesar disso, o substantivo “diretora” não consta do vocabulário controlado disponibilizado pelo *Thesaurus Brasileiro*. No próprio *Catálogo Capes*, os termos de busca elaborados com a palavra “diretor” costumam recuperar centenas de registros, enquanto os termos elaborados com a palavra “diretora” não chegam a recuperar uma dezena. Considerando que a Língua Portuguesa possui apenas os gêneros masculino e feminino, não havendo registros na gramática normativa referentes à existência de um gênero neutro (BECHARA, 2009), considerou-se adequado utilizar o substantivo feminino para a referência ao cargo/função objeto de estudo deste trabalho, contemplando assim, a maioria dos sujeitos nele implicados.

Neste trabalho, iremos tratar especificamente do recorte referente às abordagens temáticas associadas à gestão democrática, em intersecção com a figura da diretora. Segundo esse critério de análise, foi possível identificar pontos comuns aos trabalhos, de modo que todos eles, em maior ou menor profundidade, trataram dos seguintes temas: 1) a legislação referente à gestão democrática; 2) os níveis de autonomia das escolas, dos conselhos escolares e das diretoras; 3) a participação da comunidade nas tomadas de decisão e/ou no cotidiano escolar.

Além da legislação, dos níveis de autonomia de conselhos e diretoras, e da participação da comunidade, outros temas surgiram com recorrência considerável. Aqueles mencionados em pelo menos três trabalhos foram agrupados conforme aproximação semântica e quantificados no relatório. Desses temas, o mais recorrente, com 17 registros, o que corresponde a 26,15% do total de trabalhos, foi: “*Relações de poder e práticas alheias à gestão democrática no interior da escola*”. Das práticas alheias à gestão democrática, foram mencionadas aquelas classificadas como: autoritárias, personalistas, centralizadoras, coronelistas e clientelistas. Em geral, elas foram observadas partindo, principalmente, das diretoras e, secundariamente, partiam também de outros membros da equipe gestora ou até da equipe docente.

Da percepção sobre tais práticas, e da ênfase empregada pelas autoras no que se refere à consequente interferência no modelo de gestão praticada, decorre o entendimento acerca da precariedade e dos evidentes limites para a implementação da gestão democrática nas escolas públicas brasileiras.

A maioria dos trabalhos, com menções desde os seus resumos, classificando ou não os tipos de práticas alheias à gestão democrática, concluiu que a política está sendo negligenciada. Apenas uma minoria, quase inexpressiva, mencionou nos seus resultados a implementação satisfatória dela. 40 trabalhos, o que corresponde a 61,53% do total, concluíram que a gestão democrática não é implementada, ou é implementada de forma insuficiente/insatisfatória. Apenas 04, ou 6,15%, concluíram que ela é satisfatoriamente implementada nas escolas ou nas Redes estudadas.

Dos selecionados para leitura integral e análise aprofundada, as conclusões dão conta de que o cumprimento estrito da legislação não constitui garantia de que a gestão democrática seja de fato implementada. Daí depreende-se que as próprias leis não estão configuradas para o exercício desse modelo de gestão (MASSENA, 2018; SILVA, 2011). Partindo para uma análise ainda mais específica e buscando identificar as origens dos limites para o exercício da gestão democrática, (SILVA, 2011) conclui que os instrumentos legais não apresentam diferenças significativas, referentes às atribuições das diretoras, independentemente da forma

de provimento do cargo/função, sendo a legislação a guardiã do conservadorismo e do autoritarismo nas gestões escolares.

A problematização desses achados foi feita, inicialmente, a partir da “teoria da atuação”, elaborada por (BALL, MAGUIRE & BRAUN, 2016), dentro do ciclo de análise das políticas públicas, com foco no tema (ou etapa) da implementação. Segundo o autor e as autoras, as políticas públicas, ao invés de “implementadas”, são “atuadas”, uma vez que os atores envolvidos no processo da implementação interferem no seu resultado prático, tanto pela interpretação que fazem do que está legislado, quanto pelas condições individuais que possuem para a materialização delas. Essas condições individuais somam-se às condições concretas existentes no próprio ambiente de implementação, dando origem à “atuação da política”.

No que se refere à atuação da gestão democrática, numa análise pós-embate nas arenas do Congresso Constituinte e da tramitação e votação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), partindo diretamente para o resultado delas – que consiste no inciso VI, do artigo 206 da Constituição de 1988, segundo o qual o ensino será ministrado com base no princípio da “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”; e no artigo 14 da LDB, que reafirmou o princípio constitucional, assegurando a autonomia dos sistemas de ensino para definição das normas referentes à gestão democrática, acrescentando ainda as instâncias e os respectivos atores a serem incluídos nesse processo de democratização, a saber: “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” – constata-se que os atores imediatamente acionados pela legislação federal são os entes subnacionais, responsáveis pela elaboração das leis que irão “dar forma” à política nas suas esferas.

Os entes subnacionais, por sua vez, materializam-se em governos que, na condição de atores, dentro do ciclo de análise de políticas públicas, são representados pelos órgãos supostamente técnicos da administração, que traduzem um projeto político para a educação e para a sociedade, que pode ou não, estar alinhado com a essência do princípio constitucional, de acordo com o que defendiam os atores envolvidos na disputa pela sua instituição. Desse modo, também no âmbito dos estados e municípios, desde o processo de elaboração da lei a ser implementada nas unidades de ensino, a atuação já pode ser verificada, uma vez que nada pode garantir a reprodução dos conteúdos defendidos quando da definição do princípio constitucional.

Para refletir sobre a questão das normas legais e os seus processos de elaboração, foi utilizada a ideia central das análises de (Batista & Pereyra, 2020), para o estudo comparado entre a legislação educacional para a gestão democrática da escola pública de dois países, em contextos posteriores a regimes totalitários. A autora e o autor analisam que os processos legislativos, bem como os textos resultantes deles, ao contrário de isentos de ideologias e desvinculados de interesses ligados a projetos políticos determinados, estão diretamente relacionados a tais interesses e consistem em um produto da correlação de forças estabelecida entre as ideias – geralmente antagônicas – defendidas nos contextos das disputas inerentes a esses processos.

A gestão democrática, portanto, sob a ótica do princípio constitucional, “pode ser traduzida como uma ação coletiva que exige mudanças na estrutura autocrática e hierárquica da unidade escolar” (BATISTA & PEREYRA, 2020), estrutura essa herdada dos modelos administrativos patrimonialista e clientelista que marcam as raízes do Brasil República. Foi por esse projeto de mudança estrutural no interior das escolas que os movimentos sociais organizados no Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública protagonizaram o já

mencionado embate, pela inclusão da gestão democrática como princípio na legislação que orienta os sistemas subnacionais na elaboração das suas políticas. Estabeleceu-se, naquele momento, naquela atmosfera pós-ditadura, naquelas condições específicas geradas por um esforço nacional para a instauração do princípio, uma correlação de forças favorável a essa inclusão no texto constitucional.

Em sentido diametralmente oposto, no entanto, governos estaduais e municipais – motivados pelas suas próprias posições na disputa de projeto para a educação pública, mas também fortalecidos pelo salto na implementação das políticas neoliberais proporcionado pelo governo Fernando Henrique Cardoso que, menos de uma década depois da Constituição de 1988 e paralelamente à tramitação da LDB, oficializou essa diretriz para as políticas públicas nacionais – elaboravam leis que, sob a aparência democrática das eleições para diretoras, e da instituição de órgãos colegiados nas unidades de ensino, delegavam, na prática, àquelas diretoras eleitas, o papel de implementadoras das políticas impostas por sucessivos governos, à revelia de qualquer colegiado ou representação da comunidade escolar.

A partir desses dados e reflexões, para problematizar o papel que as direções escolares cumprem, contribuindo ou não para a implementação da gestão democrática, foram trazidas as análises de (PARO, 2010), que tratam das características e implicações da função de direção escolar. Paro analisa que, cada vez mais, as expectativas e cobranças sobre direções escolares assemelham-se a expectativas e cobranças sobre gerentes de empresas do âmbito da produção econômica. Ocorre que os objetivos a serem alcançados por uma empresa da esfera produtiva são absolutamente distintos dos objetivos a serem alcançados por uma escola. Enquanto a primeira tem como finalidade a apropriação do excedente de produção, a segunda tem como finalidade educar e formar sujeitos sociais. O trabalho pedagógico não gera uma produção concreta, mensurável. No trabalho pedagógico, o “produto” é também sujeito, uma vez que a construção de conhecimento e, portanto, a aprendizagem, só é possível a partir do reconhecimento dessa condição das estudantes, por parte das professoras. O mesmo autor enfatiza ainda, o fato de que se escolas e empresas capitalistas possuem objetivos radicalmente distintos, não pode ser que possuam administrações iguais, uma vez que a função da administração é assegurar a utilização racional de recursos, garantindo que os objetivos das suas respectivas instituições ou empreendimentos sejam alcançados.

Apesar da premissa elementar da pedagogia, de que a construção do conhecimento e a aprendizagem só podem se dar na condição em que as estudantes sejam sujeitos dos seus processos, as escolas têm trabalhado com base em objetivos limitados à transmissão mecanizada de conteúdos, pressionadas, sobretudo pelos resultados das avaliações externas; e por outro lado, as direções estão conformadas para um objetivo que é incompatível com a educação e a formação para a cidadania, uma vez que o processo educativo por si só, pressupõe a democracia, para a conseqüente localização do/da estudante como sujeito do seu próprio processo de aprendizagem. Assim, a direção escolar se vê diante da contradição de ter formação, atribuições e práticas cotidianas de simples gerente de empresa, enquanto tem como missão administrar e dirigir uma instituição que tem como finalidade educar crianças e adolescentes, um ato, essencialmente, democrático.

Ao trazer à tona o tema das relações implicadas a partir do poder do qual a direção é investida ao assumir o posto, o autor destaca que ela detém um tipo de poder específico, na condição de “funcionária do Estado”, que pressupõe o cumprimento de deveres, metas e condutas nem sempre compatíveis com objetivos verdadeiramente educativos. Ao mesmo tempo, é vista como a autoridade máxima na escola, e detém também o acesso aos escassos recursos materiais que permitem o funcionamento cotidiano dela. Na prática, a direção está reduzida à condição de “mero preposto do Estado na escola, cuidando para o cumprimento da lei e da ordem ou da vontade do governo no poder” (PARO, 2010), enquanto transmite a

impressão, perante a comunidade escolar, de deter poderes ilimitados.

A análise dos achados da pesquisa bibliográfica e de dados da realidade à luz dos subsídios teóricos aqui levantados, apontam para algumas reflexões importantes. Após 32 anos da situação favorável aos processos de democratização, que tornou possível assegurar em lei o direito à participação popular na tomada de decisões, nos mais diversos âmbitos, pode-se dizer que está em curso um período de profundos retrocessos nesse campo. A situação que culminou com o texto constitucional de 1988 viabilizou-se em função do acúmulo de forças sociais que convergiram para que fosse possível a derrubada de um pesado Regime Ditatorial no país. Hoje, a situação política está marcada pela ascensão do neofascismo ao poder, na esfera federal, pela consagração popular: o voto direto.

Esse fato demarca uma inversão evidente na correlação de forças no que se refere a possibilidades de avanços, neste momento, no sentido de ampliação dos mecanismos de democratização e participação em tomadas de decisões, em qualquer âmbito da sociedade. Também na base, nos espaços de construção desses mecanismos de participação, a despeito de qualquer legislação, neste momento, igualmente estão prejudicados, aparentemente, os processos de construção democrática, uma vez que os potenciais atores, majoritariamente, estão posicionados no outro campo da disputa.

Por outro lado, é fundamental perceber que nem os processos de democratização, nem o seu oposto, acontecem num curto espaço de tempo. Eles são longos e envolvem variados atores, em variadas esferas. Na pesquisa bibliográfica aqui divulgada, foram analisados trabalhos produzidos ao longo de toda a segunda década do século XXI, chegando ao já mencionado dado referente à negligência na implementação da gestão democrática nas escolas e Redes analisadas. Trabalhos anteriores à referida década, provavelmente, já apontassem também para o quadro atual.

A partir da intervenção dos atores defensores de distintos projetos políticos – com larga vantagem para aqueles que detém o poder sobre os aparatos institucionais – as conjunturas se alteram, alterando também a correlação de forças, que não se dá apenas durante o processo legislativo, mas também antes e depois dele, implicando avanços e retrocessos na atuação das políticas. Nada pode garantir que a situação atual irá se estender por um ano, ou por uma década. Também esse fator é determinado pela correlação de forças.

Nesse sentido, os esforços para a compreensão de mecanismos democráticos e seus fatores determinantes, mais do que necessários, constituem um compromisso para que haja avanços no sentido da implementação deles. Sobretudo na situação em que a correlação de forças não está favorável para que haja a instituição e o exercício de práticas democráticas, a elaboração de subsídios teóricos que sejam capazes de anteciper as suas possibilidades em situação de avanços e de retrocessos torna-se indispensável. No âmbito da gestão democrática, elaborar sobre o papel da direção escolar, reconhecendo o seu caráter estratégico para a implementação da política, consiste em um passo crucial.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão democrática. Direção Escolar. Escola Pública. Estado da Questão.

## **REFERÊNCIAS**

BALL, Stephen J.; MAGUIRE, M.; BRAUN, A. **Como as escolas fazem as políticas**. Ponta Grossa/PR, Editora UEPG, 2016. 18 p.

BATISTA, N. C.; PEREYRA, M. A. (2020). **A gestão democrática da escola pública em contextos de reformas educacionais locais**: Estudo comparado entre Brasil e Espanha.

Arquivos Analíticos de Políticas Educativas, 28(2). <https://doi.org/10.14507/epaa.28.4285>. 8 p.

BECHARA, Evanildo. **Moderna Gramática Portuguesa**. Nova Fronteira, 37a Ed., Rio de Janeiro, 2009. 111 p.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988.

BRASIL, Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Perfil do Professor da Educação Básica**. Brasília, 2018.

BRASIL, Ministério de Educação e Cultura. LDB - **Lei nº 9394/96**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

MASSENA, Juliana Hass. **Gestão escolar democrática**: elementos para uma política de desenvolvimento profissional para os diretores da rede estadual do Rio Grande do Sul. 2018. - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. 113 p.

PARO, Vitor Henrique. **A educação, a política e a administração**: reflexões sobre a prática do diretor de escola. Educação e Pesquisa, v. 36. São Paulo, 2010. 768 p.

SILVA, Maraisa; Priscila Samuel da. **A re-configuração das atribuições do diretor escolar com a instauração do regime de gestão democrática da escola**. Universidade Estadual Paulista, Marília/SP, 2011. 116 p.

TERRIEN, S. M. N.; TERRIEN, J. **Os trabalhos científicos e o Estado da Questão**: reflexões teórico metodológicas. Estudos em Avaliação Educacional, v. 15, n. 30, 2004. 7 p.