



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

11415 - Resumo Expandido - Trabalho - 4ª Reunião Científica da ANPEd Norte (2022)

ISSN: 2595-7945

GT 05/GT 11 - Estado e Política Educacional e Políticas de Educação Superior

GESTÃO ESCOLAR NO AMAPÁ: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 1.503/2010, QUAL CONCEPÇÃO DE GESTÃO?

Rosana Fernandes da Silva - UNIFAP - UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAPÁ

GESTÃO ESCOLAR NO AMAPÁ: UMA ANÁLISE DA LEI Nº 1.503/2010, QUAL CONCEPÇÃO DE GESTÃO?

INTRODUÇÃO

Este resumo expandido apresenta dados parciais de pesquisa em andamento realizada no Programa de Mestrado em Educação (PPGED), da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), que tem como objeto de estudo a Gestão Democrática (GD) na rede estadual de ensino do Amapá.

No tocante a GD na educação, está é consagrada como princípio na Constituição Federal de 1988, através do artigo 206. Também foi instituída na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/1996 e na Lei nº 13.005/2014 que institui o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), essas últimas trazem a GD como princípio do ensino, com destaque para a participação efetiva de todos do ambiente escolar, a criação de espaços democráticos que promovam a participação, autonomia administrativa, financeira e pedagógica da escola, e a descentralização.

Porém, a partir da década de 1990, a GD passou a sofrer fortes influências do sistema neoliberal, sendo até mesmo utilizada com a pretensão de disfarçar a instalação de uma política de Estado descentralizadora e controladora, que busca diminuir o papel do Estado perante a sociedade. Logo, atrelada aos princípios da GD, novas concepções de gestão como Compartilhada e Gerencial surgiram e vem se sobrepondo aos conceitos democráticos para se instituírem dentro das escolas. Na GD compartilhada, “[...] os sujeitos: a) não mais objetivam assumir o poder, mas fazer parte de um; b) se tornam fiscais para o Estado, abdicando-se da busca de controle sobre o mesmo; e, c) adotam um poder transvestido em colaborativo,

voluntarioso e fiscalizador” (LIMA; PRADO; SHIMAMOTO, 2011, p.3).

Nesse contexto, é importante saber o que de fato está sendo efetivado como política de gestão dentro das escolas, e que concepção de gestão permeia as políticas educacionais que são implementadas, principalmente estas que são específicas da GD. Pois, é preciso compreender que estas não estão alheias aos interesses capitalistas, a influências de políticas de gestão de um Estado neoliberal.

Este estudo tem justamente como pano de fundo a temática da GD, tendo como objetivo geral analisar que tipo de gestão escolar permeia na referida lei 1.503/2010, com vistas a analisar como os princípios de participação, autonomia e descentralização, estão dispostos e são absorvidos nesta lei amapaense.

Para analisar o modelo de gestão escolar presente na lei 1.503/2010, foi utilizada uma pesquisa bibliográfica e documental. Sendo a lei 1.503/2010 a peça legal principal de análise. De acordo com Evangelista (2009, p. 5), trabalhar com documentos pressupõe “considerá-los resultado de práticas sociais e expressão da consciência humana possível em um dado momento histórico”. Neste sentido, o documento se constitui de variadas determinações, e dentre elas, a história, eles resultam de intencionalidades, expressando a vida, os conflitos, litígios, interesses e os projetos políticos.

A análise dos dados foi feita através da técnica de Análise de Conteúdo (AC), que segundo Bardin (2011) compreende um conjunto de procedimentos técnicos que buscam analisar de acordo com os objetivos da pesquisa, todas as informações levantadas. Assim, a AC busca destrinchar o objeto, atomizando seus elementos e reconstruindo-o para que se possa compreender sua totalidade, ou seja, ao categorizar os elementos pertencentes ao objeto de análise, é possível reconstruir a totalidade desse objeto, partindo do visível do aparente, para a essência do mesmo.

DISCUSSÃO E RESULTADOS

O conceito de Democracia que tomamos como base para análise neste estudo, se ancora no pensamento de Bobbio (2017, p. 39), que entende a democracia como “[...] uma das várias formas de governo, em particular aquela em que o poder não está nas mãos de um só, ou de poucos, mas de todos [...]”, ou seja, uma democracia que contemple uma ampla participação dos sujeitos, e também o compartilhamento igual de poderes entre todos, buscando assim a igualdade.

Neste caminho, o conceito de GD que nos sustentamos está ligado a visão de Souza (2009), em que a GD está intrinsecamente ligada a uma visão de participação efetiva, a participação como um processo político baseado no diálogo dos diferentes, uma participação em que todos da escola busquem construir coletivamente as regras e os espaços de diálogo.

Então o conceito de participação enfatizado neste estudo, parte do entendimento de Paro (1996), onde a participação na educação, não está atrelada apenas ao processo executório das ações, e sim, está ligada à partilha de poder, onde não se extingue a participação na execução do processo, porém não pode situá-la apenas neste sentido, como o único ponto de participação. Dessa forma, a participação não se limita a um simples processo de colaboração, como coadjuvante de um processo, ela requer posição e espaço de poder que não deve ser limitado antes de a participação ocorrer.

Assim chegamos ao conceito de autonomia, que segundo Mendonça (2000, p. 254), “é faculdade de se governar por si mesmo, em oposição à heteronomia, situação em que a lei a que se submete a organização é recebida de um elemento que lhe é exterior”. O autor ainda explica que, a autonomia aplicada à escola, possui condicionantes, limites, pois ela depende das deliberações dadas pela organização dos sistemas de ensino a que pertence a escola, e, também, pela própria organização política da sociedade, que lhe impõe finalidades e objetivos para serem alcançados. Contudo, a escola deve e pode construir seu próprio caminho, sua trajetória e sua cultura, que a distingue das outras, sempre levando em consideração seus limites e potencialidades, mas não se restringindo a eles.

Neste caminho, surge o próximo conceito, que está ligado a autonomia, a descentralização, que para Mendonça (2000, p. 333) seu significado está atrelado “à noção de transferência de poder e de tarefas do centro para a periferia”. Porém, ele alerta que se está transferência ocorrer apenas no âmbito da execução, isto é, no espaço das tarefas, não está ocorrendo uma descentralização e sim uma “desconcentração”. Sendo assim, a descentralização no âmbito da GD não está atrelada ao poder de decidir somente em uma dimensão do processo de gestão da escola, e sim em todas, administrativa, pedagógica e financeira, ela deve ser o fio condutor, o elemento de incentivo a autonomia, pois é através dela que os participantes do ambiente escolar podem buscar e decidir coletivamente o caminho de suas instituições escolares.

Em relação a análise desses princípios da GD, na Lei 1.503/2010, podemos visualizar pelo menos nominalmente esses princípios, eles estão presentes no artigo Art. 1º da Lei nº. 1.503/2010.

Art. 1º A Gestão Democrática do Ensino Público Estadual [...] será exercida na forma desta Lei, com observância aos seguintes princípios:

I - autonomia dos estabelecimentos de ensino na gestão administrativa, financeira e pedagógica;

II - livre organização dos segmentos da comunidade escolar;

III - participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios através dos órgãos colegiados;

IV - transparência dos mecanismos políticos, administrativos, financeiros e pedagógicos;

V - garantia de descentralização do processo educacional;

VI - valorização e respeito aos(as) profissionais da educação, aos pais, mães, alunos e alunas;

VII - eficiência no uso e na aplicação dos recursos financeiros;

VIII - participação conjunta do poder público e da sociedade na gestão da escola;

IX - construção coletiva e participativa do Projeto Político Pedagógico de cada unidade escolar. (AMAPÁ, 2010)

Em relação a participação a legislação tenta obedecer, e até busca uma visão ampla da democracia na educação, buscando a coletividade, não atrelando a responsabilidade de garantir a GD somente a escola, como podemos observar no inciso VIII deste artigo 1º, porém, este sentido amplo se esvazia quando delega que as unidades escolares precisam criar seus alicerces de democracia, o que acaba atrelando esses alicerces a uma democracia participativa, aquela que, segundo Bobbio (2017), é uma proposta do Estado Liberal, na qual a ideal de igualdade não faz parte, nela se pressupõe que existe uma incapacidade de que todos possam decidir e de liderar, essas ações não pode passar pelas mãos de todos, e sim de sujeitos aptos a exercer tais funções.

E isso fica claro ao destacar na seção II da lei o caráter deliberativo, consultivo, fiscal e mobilizador, das atribuições do conselho escolar, e um que nos chamou atenção foi o caráter consultivo no inciso II do artigo 7º, “a) propor alternativas para a resolução de impasses de natureza administrativa e pedagógica, quando esgotadas as possibilidades de solução pela Equipe Gestora” (AMAPÁ, 2010).

A equipe gestora nesta lei é composta pelo diretor, diretor adjunto e secretário escolar, e ao mencionar que a decisão primeira passa por esta equipe, fica claro uma concepção de democracia representativa, pois enfatiza que a tomada de decisão de uma demanda da escola, passa primeiramente pelo olhar dos sujeitos aptos a exercer esta função, ou seja, quando se cria espaços de participação na gestão da escola, como conselhos escolares, grêmios, dentre outros, não podemos deixar margem para esses espaços, se tornem executores e fiscalizadores de demandas, que apenas sintetizam e executam funções, passando a resolver apenas problemas corriqueiros da escola, ou fiscalizando a execução de políticas educacionais nas escolas.

No que se refere a lei em análise, ela propõe instâncias deliberativas, em seu artigo 2º. “São instâncias deliberativas das unidades escolares: I. Assembleia Geral; II. Conselho Escolar; III. Conselho de Classe.” (AMAPÁ, 2010), que possuem funções muito particulares, e o que fica no foco destas funções, é a participação.

A participação que nela está descrita no inciso III, “participação dos segmentos da comunidade escolar nos processos decisórios através dos órgãos colegiados” (AMAPÁ, 2010) está voltada nos processos decisórios, na execução de deliberações, e não na participação da

criação destas escolhas, decidir entre uma ou outra não é participação, e sim uma confirmação de uma decisão já tomada. O que não podemos deixar é a gestão da escola ficar no campo somente do participacionismo que segundo Lima, Prado e Shimamoto (2011) constrói obstáculo ao diálogo e a participação, reduzindo estes a um instrumento de conformação e diminuição de conflitos, e contribui com a transformação da gestão escolar em um projeto que prima pela manutenção da produtividade, eficiência, impostas pelo capital.

Então, a execução deste elemento participação, mesmo sendo colocado na lei tem um duplo sentido, ao passo que busca a participação, mas ao mesmo tempo se restringe essa participação a execução e avaliação, e não a contribuição do próprio planejamento das políticas e ações tomadas, deliberando o poder de decisão de escolhas pré-estabelecidas a serem executadas.

Segundo Mendonça (2000, p. 68) “a gestão democrática faz parte de uma cadeia mais ampla de processos, instrumentos e mecanismos de ação, que envolve também política educacional e planejamento educacional”, portanto, segundo o autor, a GD na educação não deve ser compreendida somente como processos executórios participativos das demandas da escola, ela vai além da ação e execução, do planejamento, de implementação e processos avaliativos da escola, cabendo também ao processo de GD repercutir na formação e execução das políticas educacionais, no planejamento da educação nacional.

A autonomia pode ser um instrumento de garantia do aprendizado democrático, mas para isso é preciso garantir que esta autonomia alcance a gestão administrativa, financeira e pedagógica, para que a escola possa almejar planos e estratégias próprios para resolver não só os problemas internos da unidade escolar, mas avançar na democratização da educação.

A lei 1.503/2010 faz essa menção no artigo 1, em seu inciso I, mas assegura uma visão centralizadora e gerencialista ao enfatizar em seu inciso VII, que a GD deve assegurar a eficiência no uso e aplicação dos recursos financeiros. A preocupação com a autonomia da escola, ficou em segundo plano, pois a questão financeira foi enfatizada no texto.

A autonomia na dimensão da gestão pedagógica até foi mencionada na lei no inciso IX, quando aponta a construção coletiva e participativa do Projeto Político Pedagógico nas escolas, porém ficou apenas na letra destes incisos, a questão da autonomia. Por isso, é importante frisar que a autonomia não acontece sozinha, como enfatizado anteriormente, ela não acontece se de fato não ocorrer uma descentralização, que no caso da lei ficou instituída no inciso V, do artigo 1º, que fala da garantia da descentralização do processo educacional, mas não avança quanto a forma que será feita essa descentralização.

O que observamos então é que a autonomia está presente, mas vinculada a preocupação com a eficiência, o que incita a livre concorrência, competitividade, formação dos melhores individualmente. A busca pela autonomia está mais atrelada a desresponsabilização do Estado em questões administrativas e não a concretização de uma democracia na educação.

Isso não se torna uma novidade, Mendonça (2000) já enfatizava essa deformação da autonomia escolar nas legislações, segundo o autor estas “[...] enunciam a autonomia como valor e não estabelecem mecanismos concretos para sua conquista efetiva [...]” (MENDONÇA, 2000, p. 293).

Neste sentido, a própria descentralização se enquadra como um mecanismo concreto necessário para a efetivação da autonomia. Porém, a descentralização apresentada está mais vinculada apenas ao caráter administrativo, sendo assim um entrave a autonomia da escola que não avança.

Um bom exemplo de falta de autonomia e descentralização nas escolas, são os próprios instrumentos avaliativos de grande escala, que acabam controlando todo o processo democrático na escola, pois estes instrumentos têm a perspectiva de mensurar a qualidade do ensino, e engessar as ações da escola, tanto pedagogicamente, como financeiramente, ao ponto de estimular apenas a competitividade e o individualismo.

Até a LDB/1996 preceitua no artigo 15 que “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” (BRASIL, 1996).

O fato de ser apresentada na LDB/1996 graus de autonomia e deixando claro que o caráter da gestão financeira da escola deve seguir as normas do direito financeiro, já demonstra que se estipula limites para a construção de uma autonomia financeira no campo educacional, o que reverbera nas legislações como a lei 1.503./2010.

No que refere a autonomia e descentralização, a peça em análise foi muito suscita, o que mais foi enfatizado nesta legislação foram os tramites para a eleição da equipe gestora, que é por eleição direta, porém, no artigo 30, nos incisos VII e VIII, deixa claro que a decisão não é tomada pela comunidade escolar, mas pelo poder executivo,

Art. 30. O processo de habilitação dos membros da Equipe Gestora das unidades escolares observará as seguintes etapas:

[...]

VII - votação, apuração e publicação de lista tríplice, composta pelos três candidatos mais votados, a ser encaminhada ao Chefe do Poder Executivo;

VIII – a nomeação será de livre escolha do Poder Executivo dentre os nomes constantes da lista tríplice;

[...] (AMAPÁ, 2010).

Então como podemos observar a lei 1.503/2010, o processo eleitoral acabou sendo

vinculado ao modelo de gestão pública presente no estado, que é uma gestão de cunho autoritário e clientelista. Logo, o que observamos nesses elementos analisados na lei é que mesmo sendo uma lei que institui a GD, está sujeita aos tramites de um estado neoliberal, que introduz nas políticas educacionais a semente de uma concretização de um modelo de gestão gerencial.

Segundo Lima, Prado e Shimamoto (2011) o que vivenciamos é um novo modelo de GD, um modelo “colaborativo” conciliador, que permite a absorção de preceitos e orientações externas que se infiltram através de projetos e programas educacionais. Essas orientações tem o intuito de dismantelar a educação pública, gratuita e democrática, e segundo os autores eles buscam “[..] avançar na melhoria da qualidade dos serviços prestados, diminuir as contas públicas e aumentar a produtividade da administração do Estado, ficando assim, em consonância com os pressupostos do Estado moderno” LIMA, PRADO E SHIMAMOTO, 2011, p. 10).

CONCLUSÃO

Podemos observar após a análise da lei 1.503/2010, que os elementos colocados no texto da lei até passam nominalmente a ideia de GD, mas analisando a lei em suas entrelinhas, observamos as contradições e ambivalências existentes, eles foram esvaziados de seu sentido democrático.

Os elementos participação, autonomia e descentralização, até foram contemplados, mas não da forma que são defendidos pelos educadores e comunidade escolar amapaense, pois passaram a vislumbrar um modelo de gestão escolar fragmentada, em que esses elementos não fazem ligação e acabam sendo executados de maneira isolada.

Observando a lei percebemos que o modelo de gestão presente, condiz com que Lima, Prado e Shimamoto (2011) chamam de gestão compartilhada, uma modelo de abertura para o modelo gerencial. Isso nos leva a refletir que precisamos avançar, precisamos superar esse modelo de gestão na escola, que se transforma em instrumento de manutenção do capital, em que a educação passa a ser uma mercadoria, e a escola precisa primar pela competência, para alcançar a eficiência. Um modelo em que a comunidade passa a exercer não mais o papel de cidadão, o que prega a democracia, mas sim um cliente que precisa fiscalizar a escola se realmente está alcançando a eficiência, baseados em um sistema que estipula padrões de qualidade ligados ao mercado.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Legislação; Amapá.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Lei n. 1.503, de 09 de julho de 2010. Dispõe sobre a regulamentação da gestão

democrática escolar nas Unidades Escolares do Sistema Estadual de Ensino. Diário Oficial do Estado, Amapá, 09 jul. 2010.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo, Edições 70, 2011.

BOBBIO, Norberto. Liberalismo e democracia. Tradução Marco Aurélio Nogueira.

EVANGELISTA, Olinda. Apontamentos para o trabalho com documentos de política educacional. I Colóquio A Pesquisa em trabalho, educação e Políticas Educacionais. Belém: UFPA, 2009.

LIMA, Antonio Bosco de; PRADO, Jeovandir Campos do; SHIMAMOTO, Simone Vieira de Melo. Gestão Gerencial e Gestão Compartilhada: Novos Nomes Velhos Rumos. ANPAE. Simpósio, 2011. Disponível em: <https://anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/comunicacoesRelatos> Acesso em: 26 de maio de 2022.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A regra do jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP; R. Vieira, 2000.

PARO, Vitor Henrique. Gestão democrática da escola pública. São Paulo: Ática, 1996. São Paulo: Edipro, 2017.

SOUZA, Â. R. de; PIRES, P. A. G. As leis de gestão democrática da Educação nos estados brasileiros. Educar em Revista, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 65-87, mar./abr. 2018.