



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

POLÍTICAS E PRÁTICAS DE GESTÃO DA ESCOLA PÚBLICA: DESAFIOS DO GESTOR NO CONTEXTO ATUAL

Girlane Costa Ribeiro^{254*}
(UESB)

Lívia Diana Rocha Magalhães**
(UESB)

RESUMO

O presente texto é fruto da pesquisa bibliográfica realizada durante a Especialização em Fundamentos Sociais e Políticos da Educação, que se estendeu para o mestrado em Memória: Linguagem e Sociedade, em andamento. Discute as concepções e práticas de gestão da escola pública frente às mudanças legais e paradigmáticas ocorridas no período de pós-ditadura militar, sob o lema da democratização. Aponta o contexto sócio-histórico dessas mudanças, as dificuldades para implementação da gestão democrática e os desafios enfrentados pelo gestor escolar nessa nova conjuntura.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas educacionais. Gestão escolar. Democracia.

INTRODUÇÃO

Os paradigmas sociais e econômicos vigentes no período de pós-ditadura militar exerceram forte influência sobre as políticas e processos educacionais aplicados às escolas públicas. A luta dos movimentos sociais em prol da democratização da sociedade, aliada ao surgimento de teorias progressistas da educação, lançam sobre a escola um novo olhar e novas exigências, que implicam na quebra de antigos paradigmas e na necessidade de mudanças em sua estrutura de funcionamento, teórica e prática, especialmente no que tange a sua gestão,

* Mestranda em Memória: Linguagem e Sociedade, UESB – bolsista FAPESB. Integrante do Grupo de Estudos e Pesquisa “História das Reformas Educacionais: trajetórias sociais e geracionais, Museu Pedagógico - UESB. E-mail: laneorrico@hotmail.com.

** Orientadora. Departamento de Filosofia e Ciências Humanas - DFCH, UESB. E-mail: lrochamagalhaes@gmail.com.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

concebida desde então, como o principal mecanismo de democratização da escola e como fator determinante da inclusão ou exclusão social dos atores escolares dentro e fora da instituição, a depender do seu perfil conservador, atrelada às ideologias dominantes; ou transformador, atendendo às demandas sociais da base.

Se antes os processos de gestão escolar eram autoritários, centralizadores e controlados externamente, o que colaborou para a formação de um espaço hermeticamente hierarquizado; agora, nesse novo contexto social, esperam-se processos mais dinâmicos de gestão, que promovam a prática da autonomia pedagógica, administrativa e financeira e o compartilhamento das decisões tomadas na escola, em um exercício vivo da cidadania, contribuindo para a formação de sujeitos críticos e de uma cultura escolar democrática, com base na inclusão e participação de todos os agentes escolares nos processos decisórios, na determinação de co-responsabilidades e no acompanhamento e controle social da escola, exercícios e aprendizagens que tendem a repercutir sobre a cultura social, suscitada por uma nova percepção que os sujeitos sociais fazem de si mesmos e da relação com o Estado, dentro de uma nova ótica de políticas de direitos sociais. Assim, temas como inclusão, autonomia, descentralização, participação, cidadania e democracia tornaram-se recorrentes na sociedade atual.

Estes novos paradigmas sociais, emergentes no período de pós-ditadura militar, suscitaram a (re) formulação de políticas públicas em educação, que trouxeram proposições de mudanças no campo da gestão escolar. Conquistas marcantes, frutos de um amplo movimento de luta social, estão expressas na Constituição Federal (CF 05/10/1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB de 20/12/1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE – Lei n. 10.127, 09/01/ 2001), que prevêm e preconizam a instituição da gestão democrática da escola pública e, oriundas desta reforma nacional, surgem outras legislações específicas de estados e municípios versando sobre o assunto e também



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

alguns movimentos democráticos sob a iniciativa voluntária de algumas instituições e comunidades escolares.

No entanto, de um modo geral, observações da prática escolar têm demonstrado que a materialização destes dispositivos legais tem sido pouco efetiva. Os motivos para isto pairam, minimamente, sobre duas questões: primeiro sobre o campo de estranhamento e resistências que as inovações enfrentam, ao se defrontarem com uma cultura escolar já consolidada e que, apesar de questionada e combatida, custa de ser superada por outra, o que só acontecerá em ritmo processual, à medida que os atores escolares compreendem os fundamentos e a importância das inovações propostas e aprendem a materializá-las no seu cotidiano. Sobre estes assuntos, Marisa Schneckenberg afirma que,

O processo de democratização da sociedade vem demonstrando que a descentralização de decisões e construção de autonomia das bases são fundamentais na representação da memória social. [...]. Assim é que políticas públicas são definidas, implementadas, reformuladas ou desativadas, com base nas representações sociais que cada sociedade desenvolve de si própria. As políticas educacionais permeiam os processos, não sendo consideradas propostas amplas e preestabelecidas às ações, pois uma coisa é o que se estabelece e outra, o que se consegue realizar. É a partir de tais proposições iniciais que as políticas educacionais se reconstróem no cotidiano escolar. Evidenciam-se assim um verdadeiro aprendizado da democracia, dado o caráter dinâmico, novo e desafiante que consiste em lidar com divergências, com interesses contraditórios e localizados no desenvolvimento das políticas educacionais, pois as boas decisões e os avanços não podem ser determinados pelo que alguns esperam para si, mas pelo que é melhor para todos em conjunto, a longo prazo. (SCHNECKENBERG, 2000, p. 113)

Outra questão paira sobre a influência que as políticas econômicas neoliberais, apresentadas em suas linhas monetaristas e fiscalistas, têm exercido sobre a gerência da política educacional, isto é, lançando sobre esta, finalidades distintas daquelas desenhadas pelos movimentos populares, o que é perceptível na



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

própria política de democratização, construída no período de pós-ditadura militar, de modo que agora as tensões não mais se concentram no dualismo democracia e antidemocracia, mas, principalmente, no conceito de democracia, nas noções e interesses nela concentrado.

Isto porque, muitas vezes, apropriando-se de termos reivindicados pela sociedade civil organizada, como autonomia, participação e descentralização, o Estado, em defesa dos interesses dominantes conservadores, tem imprimido uma política de continuísmo e de recuo dos seus deveres para com a sociedade, que na prática implica em barreiras às transformações almejadas pela base. Ao avaliar a política educacional brasileira e seu princípio de gestão democrática, Paro alerta que é preciso “estar atento para as formas concretas que os determinantes sociais, políticos, econômicos, ideológicos etc. assumem na realidade escolar” (2001, p. 33). É, portanto, crucial, ao gestor da escola da escola pública, conhecer os fundamentos, desafios e possibilidades de sua função.

Cabe aos atores escolares, sobretudo aos gestores, uma análise criteriosa sobre as ideologias subjacentes às concepções e práticas de gestão escolar, oriundas das reformas educacionais construída neste período atual, observando-se a quais interesses estas atendem. É notória a distância entre o discurso democrático presente na política de Reforma Educacional contemporânea e as suas implicações práticas.

O discurso de descentralização resume-se, na prática, a uma desconcentração de responsabilidades, que acaba por sobrecarregar algumas instituições; a participação é comumente restringida à legitimação do já estabelecido pelos órgãos superiores. Em nome da promoção da autonomia, promove-se, muitas vezes, a desresponsabilização do Estado. E ainda, o incentivo à formação de parcerias com o setor privado no custeamento da escola tornou-se uma tática de retenção de custos e de desvio de obrigações.



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

Freitas (2000) ressalta a importância de se respeitar e valorizar o trabalho das comunidades escolar e local e do diálogo entre seus atores para a elevação da qualidade educacional, tornando-a coerente com as necessidades dos indivíduos e do contexto, mas considera que, no entanto, a lógica seguida pelo Estado em torno da qualidade da educação não está exatamente ligada a estas questões, ela conclui que “parece haver uma relação entre o desejo do Estado em reduzir os gastos e os recursos no desenvolvimento do processo educacional e a adoção dos novos modelos de reorganização administrativa da escola.” (p.50).

Sobre as dificuldades apresentadas ao processo de construção da autonomia e participação nas instituições escolares, salienta que a sociedade reconhece a importância da escola na preparação do cidadão, exigindo-lhe um melhor potencial de trabalho e mais competência de seus gestores e que até mesmo os planejadores da educação reconhecem as vantagens da autonomia escolar, mas que poucas são as condições reais para este exercício. E continua a discussão, afirmando:

A grande maioria dos que compõem o escalão superior dos sistemas de ensino discursa sobre a autonomia da escola. Na prática, eles resistem e cerceiam a autonomia escolar. Eles negam o potencial dos gestores escolares, mesmo quando estes são indicados por aqueles. A participação no processo educacional é condição essencial para uma vivência democrática, e para o exercício pleno da autonomia, o que impõe desafios constantes para as comunidades escolar e local. Esses desafios são tão grandes e tão constantes que, por vezes, a almejada participação torna-se mera utopia. (FREITAS, 2000, p.49)

Contudo, apesar das inúmeras barreiras impostas à democratização escolar, diante das quais muitos se entregam ao total ceticismo, importa lembrar que, no Brasil, inúmeras experiências positivas têm sido registradas no campo da gestão escolar democrática a partir da década de 80. Iniciativas similares são cada vez mais frequentes e assumem formas inovadoras (SANTOS FILHO, 1998). Estes



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

dados revelam a capacidade de reinvenção social e que as dificuldades apresentadas não desvalidam o projeto de transformação qual a sociedade tem se empenhado para colocar em prática e que, ainda, as mudanças têm ocorrido no seio das escolas e não de cima para baixo.

Estes dados indicam, também, a existência de diferentes modelos de gestão, sendo que alguns destes ousam enfrentar os desafios e construírem seus próprios mecanismos democráticos e transformadores da realidade. Numa reflexão sobre o potencial contra-ideológico da educação e, por analogia, também da escola, afirma Freitag:

[...] ao mesmo tempo que a educação constitui área de atuação governamental no interesse da preservação das bases do sistema societário com suas hierarquias e seus privilégios, ela permite, involuntariamente, o surgimento de dialéticas intrínsecas que podem levar à redefinição e reformulação dos programas governamentais, **repercutindo, igualmente, de forma não programável, entre professores, diretores, pais, orientadores e alunos**, o que acaba fazendo da educação um instrumento emancipatório. (FREITAG, 1989, p. 32, grifo da autora).

Nesta perspectiva, pode-se afirmar que o gestor da escola pública assume um relevante papel político, pois é responsável por orquestrar as políticas de organização da escola. Portanto, é de fundamental importância, a este profissional, a compreensão de sua função, das barreiras a serem enfrentadas e dos possíveis caminhos para a construção de uma escola que atenda aos anseios da sociedade. Nota-se, com isso, a grande responsabilidade que recai sobre os gestores da escola pública neste novo contexto social, que exige da escola mudanças a favor das demandas sociais, amplas e locais.

Por isso, inúmeras pesquisas na atualidade tem se dedicado a temática da gestão escolar e do papel dos gestores, uma vez que se tem notado a dificuldade destes profissionais em romper com os antigos paradigmas para imprimir as mudanças requisitadas pela sociedade. Embora os educadores tenham



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

conquistado na legislação a determinação da gestão democrática, enquanto princípio do modelo gestor; na prática, ainda sobrevive nas escolas práticas oriundas do modelo de gestão elaborado durante a ditadura militar, marcado pelo controle externo, hierarquia e autoritarismo.

Após analisar os reflexos negativos do modelo controlador e conservador de administração escolar, planejado durante a ditadura militar aos moldes do cientificismo econômico, que ainda pode ser percebido nas escolas, Hora faz uma pertinente consideração:

As limitações que a teoria geral da administração impõe à administração da educação, submetida à condição de ciência aplicada, exigem dos administradores educacionais urgência no sentido de promover a retomada crítica de suas bases para (re) descobrir a parcialidade de suas práticas e sentir-se historicamente situados e, de posse dessa consciência, inserir-se na totalidade e na concretude do trabalho educativo e poder, assim, desenvolver a função crítica de desvelamento do discurso ideológico e passar do nível de controle, alcançando a marca desejável da libertação.(HORA, 2003, p. 7).

Assim, a clareza de seu papel político frente aos desafios atuais torna-se um entendimento essencial aos gestores. Acreditando-se que, a partir desta clareza, poderão atuar de forma coerente com as demandas populares e com o projeto de transformação social, para o qual se espera que a escola venha contribuir, pois é, afinal, um dos instrumentos mais potentes para isto. Segundo Ferreira,

Uma boa ou má gestão educacional exercerá uma influência relevante sobre a possibilidade de acesso às oportunidades sociais da vida em sociedade, pois a organização da escola e sua gestão revelam seu caráter excludente ou includente. A administração da educação diante destas questões indubitáveis defronta-se com a responsabilidade de avançar na construção de seu estatuto teórico/prático a fim de garantir que a educação se faça com a melhor qualidade para todos, possibilitando desta forma, que a escola cumpra sua função social e seu papel político institucional. (FERREIRA, 2000, p.296)



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

Tais considerações permitem avaliar a complexidade da gestão escolar e, frente a isto, os desafios impostos ao gestor, sobretudo, àqueles que se propõem ao planejamento e efetivação de uma prática que colabore para transformação social. Este deve assumir a responsabilidade de aprimorar o seu estatuto teórico e prático, uma vez que as duas esferas do saber devem caminhar juntas. Não se executa uma prática transformadora apenas com domínio de teorias, tampouco, com ações esvaziadas de fundamentação e de reflexão.

Isto se aplica à implementação da tão sonhada gestão democrática. O gestor que se propõe a efetivá-la na escola deve compreender os seus fundamentos e importância, conhecer os dispositivos legais que a orienta e, sobremaneira, construir condições concretas para a sua materialização no cotidiano escolar. É preciso, também, a ciência de que, hoje, giram em torno da democracia interesses nem sempre comuns e que, por isso, é necessária a atenção sobre as formas que esta assume no chão da escola.

E, ainda, é preciso disposição, criatividade e persistência para o enfrentamento das dificuldades diárias. Apenas há três décadas, o Brasil vivia em regime de Ditadura Militar, responsável por imprimir nas políticas educacionais, assim como na prática social, as suas marcas centralizadoras e autoritárias. O fim histórico do Regime Militar não representa uma ruptura imediata com a cultura impressa por ele. De igual modo, a política de gestão democrática elaborada no pós-ditadura não implica em automática mudança na prática. Aos gestores, fica o desafio de suscitar as mudanças almejadas, em meio às inúmeras barreiras, impostas até mesmo pela própria legislação educacional, dividida entre forças sociais emancipadoras e forças econômicas dominantes.

Antes de estender a discussão sobre as políticas de gestão democrática da escola pública, cabe, aqui, compreender o que de fato representou a “transição” da Ditadura Militar para a “Nova República”, no período chamado “redemocratização”, e como essa democracia vem se processando na atualidade, como os antigos e os



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

novos ideais vêm repercutindo sobre as concepções e práticas de gestão escolar. Ao analisar este período de “transição” e o contexto atual do neoliberalismo, Minto (2010), afirma que *“para o compreendermos adequadamente, precisamos apreender seus fundamentos históricos (econômicos, políticos, sociais, etc.), o que nos obriga a ultrapassar seus limites cronológicos e desvelar a gênese de um processo mais amplo e duradouro.”* (p. 174)

É notória a forte influência dos interesses econômicos na elaboração das políticas de governo. Um olhar crítico do período histórico atual permite identificar algumas mudanças na estrutura do capitalismo e perceber que tais mudanças incitaram a reestruturação também do Estado, uma vez que os interesses do capital estão historicamente consoantes com este. O Estado reestruturado, por sua vez, estabelece novas relações com a sociedade e passa a imprimir em suas políticas as novas diretrizes dos interesses dominantes, delineadas atualmente, pelo neoliberalismo, responsável pela transformação do Estado intervencionista num Estado que não mais regula o mercado e que se torna mínimo para o atendimento social, apoiando-se em filosofias empresariais preocupadas apenas em reduzir custos e favorecer o capital. No parecer de Maria Ciavatta (2003),

A retração do Estado e a privatização dos serviços, ao contrário do discurso oficial e publicitário, não trouxe benefícios à população. Ao contrário, privatizou e elitizou os serviços, transferiu o clientelismo populista para o clientelismo junto às organizações da sociedade civil, e introduziu o voluntariado como uma questão de “cidadania”. (...) São políticas pobres para os pobres (p. 100-1).

Tal concepção neoliberal é perceptível em toda a legislação educacional elaborada recentemente, inclusive na LDB, que apesar de sua aparente defesa da autonomia, expressa o empenho do Estado em reduzir os seus encargos e investimentos com a educação pública, buscando ora transferi-los para iniciativa



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

privada, ora dividi-los com ela e as ONGs (Saviani, 2000, p. 200-1). Assim, nota-se a importância de se estabelecer a devida análise da articulação entre a economia, o Estado, a sociedade e as políticas públicas. Ao refletir sobre as políticas educacionais atuais, Minto (2010) chega à seguinte conclusão:

A política educacional dos governos brasileiros no período mais recente, portanto, nos oferece evidentes exemplos de como acontece essa interpenetração entre os interesses econômicos, organizados politicamente e legitimados ideologicamente, com as mudanças estabelecidas no âmbito da legislação educacional. (...). Assim, a compreensão dos fundamentos objetivos desses interesses é necessária para se entender como se processam as mudanças no terreno educacional. A decisão de privatizar a educação no Brasil não é uma decisão meramente política, tomada por dirigentes insensatos. Ao contrário, é resultado de um processo histórico de caráter estrutural, que visa responder às necessidades do atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. (p. 198-9)

Contudo, não podemos afirmar que as políticas públicas atuais expressam apenas os interesses dominantes, afinal o período de pós-ditadura militar foi marcado por uma intensa participação da sociedade civil organizada nas discussões e elaborações de propostas para a educação, embora nem todas as suas reivindicações tenham sido atendidas. De um lado estava o Capital e seus interesses econômico-políticos, exigindo do Estado a implementação de uma política de redução de custos e de mercantilização da educação; de outro, estava a sociedade civil organizada, reivindicando uma educação democrática como um bem público e Estatal.

Nesse contexto, a autonomia da escola e a democratização de sua gestão são entendidas como fatores primordiais para garantia de uma qualidade de educação socialmente referendada, por meio da garantia da aprendizagem aliada ao exercício da cidadania no interior da escola, possibilitado pela descentralização do poder, participação de todos os atores da escola nas tomadas de decisões e pelo



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

controle da escola por parte da comunidade escolar (PARO 2006). Percebe-se, assim, o quanto as políticas educacionais configuram-se como terreno de disputas políticas, sobre as quais incidem interesses antagônicos.

Fruto desta disputa, temos a implementação de uma legislação educacional com alguns tímidos avanços e com inúmeras supressões e distorções das reivindicações feitas pela sociedade civil. Isto porque o Estado adotou como tática atender prioritariamente os interesses do capital, se apropriando, de modo distorcido, de termos construídos e reivindicados pela sociedade civil, para se aproximar, ao máximo, de uma democracia formal, liberal. Contudo, é preciso reconhecer a validade das conquistas legais alcançadas pela mobilização da sociedade civil, assim como evidenciar o potencial das escolas na construção de suas próprias políticas.

CONCLUSÕES

A compreensão do movimento sócio-histórico que deu origem à legislação educacional atual é de fundamental importância ao gestor da escola pública, para que esse profissional possa perceber os conflitos e interesses presentes nas políticas que tangem a gestão escolar e, assim, situar-se enquanto um importante agente de manutenção ou transformação do projeto social vigente. Ao gestor, apresenta-se inúmeras dificuldades, sobretudo, no que diz respeito à implementação da gestão democrática na escola, seja pelos embargos e limitações impostas pela política neoliberal, seja pela sobrevivência da cultura do autoritarismo.

No entanto, experiências exitosas de democratização da gestão escolar indica, como salienta Barroso (2004), que a escola não é apenas um receptáculo de políticas de instruções exteriores, mas um elemento ativo na sua reinterpretação e operacionalização. Assim, a política educacional pode ganhar contornos diferentes



ISSN: 2175-5493

X COLÓQUIO DO MUSEU PEDAGÓGICO

28 a 30 de agosto de 2013

no chão da escola, podendo estar voltada para a mera reprodução ou para a construção de práticas emancipatórias.

REFERÊNCIAS

- BARROSO, J. *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta, 2004.
- BRASIL. *Plano Nacional de Educação*. Lei n.º 10.127, de 09/01/2001. Brasília: MEC, 2001.
- _____. *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Brasília: MEC, 1996.
- CIAVATTA, M.. A construção da democracia pós-ditadura militar – Políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, O. e SEMERARO, G. (Orgs.) *Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro*. RJ: Vozes, 2002.
- FERREIRA, N. S. C. & AGUIAR, M. A. da S.. *Gestão da Educação: impasses, perspectiva e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2000.
- FREITAG, B.. *Política educacional e indústria cultural*. 2 ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1989.
- FREITAS. K. S.. Uma inter-relação: políticas públicas, gestão democrático-participativa na escola pública e formação da equipe escolar. In: *Em Aberto*, Brasília, v.17, n.72, p.47-59, fev/jun. 2000.
- HORA. D. L.. Educação e gestão educacional na sociedade brasileira contemporânea: algumas reflexões. *On line*. Disponível em: <http://www.periodicos.udesc.br/index.php/linhas/article/viewFile/1212/1026>. Acesso em: 20 de jan. 2011.
- MINTO, L. W.. A administração escolar no contexto da Nova República e do neoliberalismo . In: ANDREOTTI, A. L. e outros (Orgs.) *História da administração escolar no Brasil: do diretor ao gestor*. Campinas, SP: Alínea, 2010.
- PARO, V. H.** *Escritos sobre educação*. São Paulo: Xamã, 2001.
- _____. *Gestão democrática da escola pública*. 3. Ed. São Paulo: Ática, 2006.
- SANTOS FILHO, J. C. dos. Democracia Institucional na escola: discussão teórica. *Revista de Administração Educacional*, Recife, v. 1, n. 2, p.41-101, jan./jun. 1998.
- SAVIANI, D. *A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectiva*. 6. Ed. Campinas: Autores Associados, 2000.
- SCHNECKENBERG, M.. A relação entre política pública de Reforma Educacional e gestão do cotidiano escolar. In: *Em Aberto*, Brasília, v.17, n.72, p. 113-124, fev/jun. 2000.