

Qualidade e equidade na gestão democrática da escola pública brasileira

João Carlos de Souza Anhaia Gino 

Doutorando em Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio)

Resumo

O objetivo central deste artigo é analisar o lugar estratégico da qualidade e da equidade no processo de democratização da gestão da escola pública brasileira. A metodologia da pesquisa apropriou-se dos instrumentos da análise documental, análise de dados e a revisão bibliográfica. Os referenciais teóricos foram: Lück, Bolívar, Leithwood, Dubet, Soares e Sammons. Os resultados do estudo apontaram para o avanço da legislação educacional brasileira no tocante à gestão democrática, os desafios dos sistemas públicos de ensino em transformar o acesso à escola em aprendizagem dos alunos, e o papel do diretor escolar em liderar o processo de democratização da gestão da escola e da garantia de uma educação com qualidade e equidade.

Palavras-chave: Gestão Democrática; Qualidade; Equidade.

Abstract

Quality and equity in the democratic management of brazilian public schools

The main objective of this article is to analyze the strategic role of quality and equity in the democratization process of the Brazilian public school management. Research methodology appropriated of the instruments of the document analyses, data analyses and bibliographic review. The theoretical references were from Lück, Bolívar, Leithwood, Dubet, Soares e Sammons. The results of the study showed the progress of the Brazilian educational law regarding the democratic management, the challenges of the educational public systems to transform the school access into learning, and the role of the principal to lead the process of the school management democratization and the assurance of an education with quality and equity.

Keywords: School management; Quality; Equity.

Resumen

Calidad y equidad en la gestión democrática de la escuela pública brasileña

El objetivo principal del artículo es analizar el lugar estratégico de calidad y equidad en el proceso de democratización de la gestión de la escuela pública brasileña. La metodología de investigación se apropió de los instrumentos de análisis documental, análisis de datos y revisión bibliográfica. Las referencias teóricas fueron Lück, Bolívar, Leithwood, Dubet, Soares e Sammons. Los resultados del estudio señalaron el avance de la legislación educativa brasileña con respecto a la gestión democrática, los desafíos de los sistemas de educación pública para transformar el acceso a la escuela en aprendizaje para los estudiantes y el papel del director de la escuela para liderar el proceso de democratización de la gestión. escuela y la garantía de una educación justa y de calidad.

Palabras clave: Gestión Democrática; Calidad; Equidad.

Introdução

O art. 206 da Constituição Federal (CF) de 1988 estabelece, em seu inciso VI, que a educação no Brasil tem como um dos seus princípios a “gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988), posteriormente ratificado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) – Lei nº 9.394/1996. A seção da Educação, presente no Capítulo III da carta magna, é bastante abrangente em diferentes aspectos, inclusive no que se refere à gestão democrática na educação pública brasileira. Marques (2011) entende que um dos grandes avanços da “constituição cidadã” foi ter institucionalizado a participação no país, o que posteriormente acabou sendo aprofundada e regulamentada por leis específicas. Para Dourado (2007), a CF/1988 garantiu uma concepção ampla de educação e sua inscrição como direito social inalienável.

O contexto da redemocratização política do país, após 21 anos de ditadura civil-militar, fez emergir a demanda de movimentos sociais progressistas do campo da educação pela democratização da organização da escola, sendo uma de suas dimensões, a gestão escolar. Na perspectiva de alguns autores da área, a gestão escolar democrática e participativa focaliza o processo educativo, os sujeitos sociais inseridos na realidade das escolas, e que a direção das suas ações é a relevância social. A organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas, destacando o caráter intencional das suas ações, a importância das interações sociais, e as relações da escola com o contexto sociocultural e político. Nessa visão, as dimensões políticas e pedagógicas estão intrinsicamente ligadas à prática educativa, e com um forte compromisso com a democracia e a transformação da sociedade (GRACINDO, 2009; LIBÂNEO, 2015; PARO, 2010).

Entretanto, o processo de democratização do acesso ao ensino fundamental, nos anos 1980 e 1990, proporcionou novas realidades e desafios à escola pública brasileira. De acordo com Oliveira (2007), a universalização do ensino fundamental incorporou aos sistemas de ensino alunos de famílias que durante anos foram excluídas da escola. Apesar dos progressos na legislação brasileira quanto ao acesso à educação pública, estas garantias legais não foram suficientes para oportunizar a crianças e jovens a plenitude do direito à educação, tendo em vista que a aprendizagem ainda está muito abaixo daquilo que é considerado satisfatório. Vide os resultados insatisfatórios apresentados pelos estudantes brasileiros no *Programme*

for *International Student Assessment (PISA)*¹ e na Prova Brasil², especialmente a partir dos anos finais do ensino fundamental.

Alves et al. (2016) destacam que não há consenso sobre a definição do conceito de qualidade em educação. Apesar disso, os autores, fundamentados em algumas pesquisas, apontaram três dimensões para esse conceito: o acesso, a permanência e a aprendizagem. Deste modo, a qualidade da educação ocorre, para eles, por meio de uma tríade: quando o aluno ingressa na escola, nela permanece e aprende de forma adequada os conhecimentos necessários ao seu grau de escolaridade. Apesar de termos muito ainda a progredir no acesso e na permanência³, a aprendizagem para todos é hoje um dos grandes desafios dos sistemas públicos de ensino do país, dada a forma desigual como se aprende no interior das escolas brasileiras.

O objetivo central deste artigo é analisar o lugar estratégico da qualidade e da equidade no processo de democratização da gestão da escola pública brasileira. Desta forma, a gestão escolar democrática precisa estar ancorada sob a égide da qualidade e da equidade, pois não faz sentido pensar no direito à aprendizagem apenas a uma parcela restrita dos estudantes brasileiros. O referencial teórico-metodológico deste estudo utilizou-se da análise documental da legislação educacional brasileira, da análise de dados de bases do PISA e da revisão bibliográfica de estudos relacionados à gestão educacional e à sociologia da educação. Destacaram-se os trabalhos de Lück (2011; 2013), Dourado (2013), Bolívar (2017), Chizzotti (2016), Leithwood (2009), Dubet (2004), Soares (2002; 2007) e Sammons (2008).

¹ O PISA é uma iniciativa internacional de avaliação comparada, organizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), para alunos na faixa etária dos quinze anos. Nessa avaliação, os alunos são testados em Leitura, Matemática e Ciências. O Brasil é o único país de fora da OCDE a ter participado de todas as provas do PISA desde 2000.

² Pertencente ao Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), a Prova Brasil, oficialmente chamada de Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc), é uma avaliação censitária de Leitura em Língua Portuguesa e Matemática para os alunos das redes públicas do 5º e do 9º ano do ensino fundamental. Seus resultados passaram a integrar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), calculado a partir de dois componentes: a média de proficiência dos alunos em Língua Portuguesa e Matemática na Prova Brasil e um indicador de fluxo escolar. O índice resultante varia de zero a dez.

³ É importante destacar que o Brasil ainda possui grandes gargalos no tocante ao acesso à educação infantil e, até mesmo, ao ensino médio. As atuais ameaças aos direitos sociais pelo governo Bolsonaro se correspondem em fortes ameaças à permanência na escola, visto que nos últimos anos o país obteve crescimento no fluxo escolar por meio de políticas de financiamento à educação básica, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), e de transferência de renda, como o Bolsa Família (ALVES et al., 2016).

O artigo foi dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção trata da legislação brasileira acerca da gestão democrática na escola pública. A segunda seção discute o desafio da qualidade e da equidade nos sistemas públicos de ensino do país. E a terceira seção destaca a liderança do gestor escolar na perspectiva de uma escola que democratize suas relações de poder e caminhe para a aprendizagem de todos e o combate às desigualdades educacionais.

A gestão democrática da escola pública na legislação brasileira

Atualmente, o Brasil tem como princípio constitucional a gestão democrática da educação pública. Essa prerrogativa se consolida por meio de mecanismos que promovem maior poder decisório para as comunidades escolares, tais como o conselho escolar, a consulta para o provimento do cargo de diretor e a participação das comunidades na elaboração do projeto político-pedagógico. Apesar disso, o país tem muito ainda a avançar na garantia desses instrumentos, ainda bastante frágeis, visto que indicação política persiste, ainda, em ser a principal forma de provimento ao cargo de diretor escolar. Além disso, a gestão democrática não se esgota pelas normativas legais e os mecanismos para a sua consolidação. Este é um processo complexo e contínuo, e bastante dificultado pela tradição histórica brasileira de pouco apreço à democracia (GINO, BERNADO, 2018).

Em 1996, a LDBEN endossou o princípio constitucional da gestão democrática no inciso VIII do art. 3º, garantindo a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos sistemas de ensino” (BRASIL, 1996). A LDBEN/1996 avançou no sentido de garantir a participação dos profissionais da educação na formulação dos projetos político-pedagógicos das escolas públicas; a formação de conselhos com a participação das comunidades escolares; e progressivos graus de autonomia na gestão financeira da escola. Apesar da atual LDBEN ter representado um progresso nesse sentido, as atuais diretrizes e bases da educação brasileira não especificaram o caráter dessa participação. A Lei nº 9.394/1996 também não avançou na formulação de um conjunto de normativas capazes de organizar o princípio da gestão democrática na educação pública do país, atribuindo tal prerrogativa aos entes federativos.

Art. 14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios: I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes. 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 (BRASIL, 1996).

Para Nardi (2015), não tendo a LDBEN avançado no delineamento de regras específicas para a gestão democrática, isso acabou sendo transferido para os sistemas de ensino estaduais e municipais. A ausência de um ordenamento mais bem definido em nível nacional fez com que em muitos estados e municípios, por exemplo, o conselho escolar⁴ estivesse restrito ao caráter colaborativo, sem a atribuição de deliberar em questões pertinentes à gestão escolar. Vejamos o caso do Conselho Escola-Comunidade (CEC), que equivale ao conselho escolar na rede municipal de educação do Rio de Janeiro:

Conselho formado por representantes dos segmentos professor, aluno, responsável, funcionário e Associação de Moradores, cujo presidente nato é o diretor da Escola. Este Conselho é consultivo e tem por finalidade promover constante e efetiva integração entre Escola-Família-Comunidade, atuando em co-participação com a direção da Unidade Escolar, visando à melhoria do ensino. Os representantes do CEC são eleitos por seu segmento através do voto e o mandato é de dois anos (PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2017).

No caso da rede municipal de educação do Rio de Janeiro, o CEC é consultivo e presidido, obrigatoriamente, pelo diretor da escola. Apesar de o conselho escolar ser um espaço legítimo de representatividade dos atores escolares, o CEC acaba por esbarrar em suas próprias limitações. O caráter consultivo do conselho prejudica a democratização das relações de poder nas unidades escolares, o que cria empecilhos para o movimento de democratização da gestão escolar. Outro ponto a ser destacado é a obrigatoriedade da presidência do CEC ser do diretor escolar. Essa diretriz favorece que o comando do principal instrumento de controle da direção escolar esteja justamente nas mãos daquele que terá seu trabalho acompanhado e fiscalizado pela comunidade. Neste caso, cabe ao presidente do CEC convocar as reuniões do colegiado. Sem a existência de uma comunidade escolar organizada, tais encontros acabam ocorrendo de acordo com a demanda do diretor da unidade, muito mais por critérios

⁴ Segundo Libâneo (2015), o conselho de escola tem atribuições consultivas, deliberativas e fiscais, em questões definidas na legislação dos entes federativos e no regimento escolar. Essas questões envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Sua composição tem a participação dos docentes, funcionários, pais e alunos, observando a paridade entre integrantes e usuários da escola. Em algumas redes de ensino, o conselho escolar é chamado de “colegiado”, sendo a sua principal função a de democratizar as relações de poder na escola.

burocráticos, e não como oportunidade de se repensar a gestão do espaço escolar. Gino (2017) observou um desses casos em seu campo de pesquisa.

Ao final do dia irei indagar o diretor 1 sobre a periodicidade dos encontros do conselho escolar, pois até o momento não soube e não participei de nenhuma reunião do CEC. [...] Antes de sair da escola passei na sala da direção e fui ao encontro do diretor. Aproveitei a oportunidade para perguntar sobre a periodicidade das reuniões do CEC. O diretor me informou que as reuniões do conselho têm acontecido em média a cada dois meses, e que ele não tem previsão de quando agendará o próximo encontro (GINO, 2017, p. 48).

O Plano Nacional de Educação – PNE (2001–2011), promulgado durante o segundo mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, basicamente seguiu o mesmo caráter amplo da CF/1988 e da LDBEN/1996 no tocante à gestão democrática. Os objetivos e metas relativos à gestão educacional estiveram restritos a expressões como desburocratização, participação, autonomia; e a manteve-se a atribuição para os entes federados da responsabilidade pelas normativas da gestão democrática da educação pública, assim como fez a LDBEN/1996. As expressões têm relação direta com o contexto do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e a reforma do aparelho de Estado de 1995.

22. Definir, em cada sistema de ensino, normas de gestão democrática do ensino público, com a participação da comunidade. 23. Editar pelos sistemas de ensino, normas e diretrizes gerais desburocratizantes e flexíveis, que estimulem a iniciativa e a ação inovadora das instituições escolares. 24. Desenvolver padrão de gestão que tenha como elementos a destinação de recursos para as atividades-fim, a descentralização, a autonomia da escola, a equidade, o foco na aprendizagem dos alunos e a participação da comunidade (BRASIL, 2001).

O atual PNE (2014–2024), aprovado no final do primeiro mandato da presidenta Dilma Rousseff, foi a legislação que mais avançou na definição de critérios para a gestão escolar e educacional brasileira. A meta 19 do plano estabeleceu o prazo de dois anos para a efetivação da gestão democrática na educação pública do país, relacionando ao provimento do cargo de diretor escolar critérios de tipo técnico, de mérito, desempenho e de consulta pelas comunidades escolares:

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 (BRASIL, 2014, p. 340).

O texto da lei acabou tendo uma concepção procedimental acerca da gestão democrática, definindo em um prazo de tempo curto um processo tão complexo como

o da democratização da gestão da escola. A meta 19 é composta por oito estratégias de implementação que, em linhas gerais, tratam do fortalecimento de conselhos, associações e fóruns; a participação das comunidades nos projetos político-pedagógicos, bases curriculares e regimentos escolares; a criação de programas de formação de diretores; e a indução nos entes federativos de legislações que estabeleçam critérios técnicos e de consulta às comunidades para o provimento no cargo de diretor escolar.

19.1) priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica [...] para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar; [...] 19.3) incentivar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios a constituírem Fóruns Permanentes de Educação, com o intuito de coordenar as conferências municipais, estaduais e distrital bem como efetuar o acompanhamento da execução deste PNE [...]; 19.4) estimular, em todas as redes de educação básica, a constituição e o fortalecimento de grêmios estudantis e associações de pais [...]; 19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação [...] 19.6) 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; 19.7) favorecer processos de autonomia pedagógica, administrativa e de gestão financeira nos estabelecimentos de ensino; 19.8) desenvolver programas de formação de diretores e gestores escolares, bem como aplicar prova nacional específica, a fim de subsidiar a definição de critérios objetivos para o provimento dos cargos, cujos resultados possam ser utilizados por adesão (BRASIL, 2014, p. 340-341).

O documento, assim, enquanto indutor para a implementação de legislações locais pelos entes federados, encaminha estratégias para efetivação da Gestão Democrática nas escolas que se referem à participação, à escolha e formação de diretores escolares e autonomia dos estabelecimentos de ensino. Não aborda, porém, a qualidade e equidade da educação escolar enquanto horizontes para uma gestão escolar que se pretende democrática.

Segundo Nardi (2015), as mais recentes legislações e políticas educacionais trouxeram novas realidades para a escola pública brasileira. A partir do advento da reforma do Estado de 1995 verificamos a passagem no Brasil de um Estado executor para um Estado avaliador. Assim, o Estado passou a definir metas de desempenho a serem alcançadas pelas escolas, e que, posteriormente, passa a avaliar os resultados das unidades escolares dentro de critérios de responsabilização da gestão escolar. Nardi (2015) aponta que a implantação do IDEB, em 2007, trouxe um novo contexto para a gestão das escolas públicas brasileiras. O indicador, por estar articulado com

uma avaliação censitária, como a Prova Brasil, e ter traçado metas para as escolas públicas até 2021, aprimorou as bases de regulação do Estado sobre o desempenho das escolas públicas brasileiras. Por conta disso, os gestores escolares passaram a ter um duplo desafio: mobilizar o desempenho educacional e a tarefa histórica de democratização da gestão escolar.

O desafio da qualidade e da equidade na educação básica brasileira

Oliveira (2007) afirma que, no contexto de criação da CF/1988 e da LDBEN/1996, a principal demanda relativa ao direito à educação ainda se encontrava no acesso de milhões de brasileiros que nunca haviam ingressado no sistema público de educação. Em contrapartida, o autor aponta que o contínuo processo de expansão das matrículas, desde a década de 1930, alcançou a significativa marca de 97% da matrícula líquida no ensino fundamental ao final dos anos 1990. Ainda que tenhamos uma parcela da população fora da escola, hoje, esta é uma questão solucionada do ponto de vista legal. Atualmente, a maior contradição do sistema educacional brasileiro, no que diz respeito ao ensino fundamental, tem a ver com a forma desigual como se aprende no interior do sistema escolar.

De acordo com os dados do PISA 2015, no total de 70 países, os estudantes brasileiros ocuparam a 63ª posição em Ciências, 59ª colocação em Leitura, e a 66ª posição em Matemática (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2016). Porém, o que mais chama a atenção nestes resultados do PISA é o grande contingente de estudantes brasileiros que estão abaixo daquilo que é considerado elementar entre as disciplinas testadas pelo exame (Quadro).

Quadro. PISA 2015. Estudantes brasileiros que estão abaixo do nível básico de proficiência.

Ciências	56,60%
Leitura	50,99%
Matemática	70,25%

Fonte: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2016. Elaboração do autor.

A educação ocorre dentro e fora da escola. Entretanto é preciso reconhecer que a escola assume o papel de lócus privilegiado do conhecimento. Soares (2007)

entende que a escola não deve excluir qualquer um dos seus objetivos, porém deve enfatizar a aquisição de competências cognitivas que não podem ser obtidas em outros ambientes. Chizzotti (2016) afirma que o direito à educação não se limita apenas ao acesso à escolaridade, pois é finalidade da escola garantir o direito de todo cidadão a aprender em um contexto estruturado e formal de ensino, ao menos os conhecimentos básicos para participar da vida social e cultural do país e, posteriormente, alcançar outros níveis de aprendizado por meio de múltiplos processos de ensino. Nesse sentido, o acesso à escola passa a ser mero pressuposto inderrogável do direito de aprender.

A Conferência de Jomtien em 1990, na Tailândia, teve como mote central a questão da aprendizagem. O documento final, intitulado “Declaração Mundial sobre Educação para Todos”, compreendia a aprendizagem como condição *sine qua non* para consolidar o direito à educação no mundo. Dentre os dez artigos da declaração, se buscou que os países satisfizessem as necessidades básicas de aprendizagem, expandindo o enfoque e mobilizando os recursos financeiros e humanos necessários para tal tarefa:

Cada pessoa – criança, jovem ou adulto – deve estar em condições de aproveitar as oportunidades educativas voltadas para satisfazer suas necessidades básicas de aprendizagem. [...] a educação básica deve estar centrada na aquisição e nos resultados efetivos da aprendizagem, e não mais exclusivamente na matrícula, frequência aos programas estabelecidos e preenchimento dos requisitos para a obtenção do diploma (Fundo das Nações Unidas para a Infância, 1990).

O Brasil foi um dos países signatários dos compromissos educacionais acordados na ocasião. Como resultado da conferência foram criadas políticas educacionais e sociais com o objetivo de garantir condições mais equitativas para o funcionamento da educação básica. Tais políticas contribuíram diretamente na melhoria do fluxo escolar, especialmente nos anos iniciais do ensino fundamental, elevando a média de escolaridade da população brasileira. Segundo Alves et al. (2016), estudos apontam que os anos iniciais do ensino fundamental estão mais equitativos, pelo fato de – nas últimas décadas – ter havido redução dos efeitos de origem social, grau de urbanização e diferenças regionais nos indicadores educacionais desta etapa de escolaridade. Porém, este não é o cenário que as pesquisas vêm encontrando nos níveis mais altos de escolaridade, onde os efeitos relacionados à origem social e o contexto local tem operado de forma mais consistente.

O debate da equidade, apesar de sólido no campo da sociologia da educação, ainda está bastante distante da ponta de lança da educação brasileira. O que se per-

cebe é que nas escolas, uma parte considerável de professores e gestores escolares ainda reproduzem aquilo que Dubet (2004) classificou como “igualdade de oportunidades meritocrática”, crendo que apenas a igualdade de acesso possibilitaria a oportunidade necessária para que todos os alunos pudessem obter sucesso acadêmico e, posteriormente, profissional. Esta foi uma crença que entrou em choque na Europa ocidental e nos EUA a partir da década de 1960, com o advento e reação aos relatórios⁵ Coleman (1966) nos EUA e Plowden (1967) no Reino Unido, mas que parece ainda não ter sensibilizado um conjunto significativo de profissionais da educação brasileiros que teimam em insistir em critérios de seleção e exclusão de alunos, fundamentados em discursos de meritocracia e justiça. Dubet (2004) dialoga com essa situação ao citar o caso da França, onde muitas vezes se apresenta as desigualdades escolares como justas, porém as desigualdades econômicas e sociais não as são. Na verdade, elas estão intrinsecamente relacionadas, muitas vezes as segundas determinando as primeiras.

Não podemos perder a perspectiva, seguindo as finalidades da educação brasileira em seu marco legal, de que a escola precisa atender a todos, indiscriminadamente, alunos aprovados e repetentes, bem disciplinados e mal disciplinados, oriundos das camadas altas, médias ou de origem social mais pobre. A escola precisa se sensibilizar de tais tarefas, reconhecer as diferenças sociais que também se expressam no espaço escolar e perceber seu papel na construção de bases mais democráticas na sociedade. Ribeiro (2014) destaca que, na concepção de justiça com equidade de John Rawls, a instituição escolar precisa garantir competências mínimas para a aprendizagem de todos os alunos, tendo em vista incluí-los em torno de saberes reconhecidos como necessários ao convívio social.

A liderança do gestor escolar e o compromisso com a democracia e a qualidade da oferta educacional

A “gestão” apareceu de forma mais contundente na literatura e no contexto educacional a partir dos anos 1990 e vem se constituindo, atualmente, enquanto um conceito comum nas legislações educacionais e na organização dos sistemas

⁵ O Relatório Coleman (1966) nos EUA e o Relatório Plowden (1967) na Inglaterra foram grandes *surveys* educacionais que constataram o grande impacto do *background* familiar no desempenho acadêmico de alunos do sistema educacional destes países. Antes do estudo, acreditava-se que as diferenças nos resultados entre as escolas estavam nos insumos escolares, porém as pesquisas revelaram o forte efeito do nível socioeconômico sobre os resultados escolares dos alunos.

de ensino. A palavra “gestão”, etimologicamente, tem origem no verbo latino *gero*, *gessi*, *gestum*, *genere*, que significa: carregar, chamar a si, executar, exercer, gerar (TEIXEIRA, 2011). Lück (2013, p. 21) entende que uma forma de conceituar a gestão escolar é “vê-la como um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por sua participação ativa e competente, promovam a realização dos objetivos educacionais”. Lück (2011) ainda aponta que essa perspectiva surge no cenário de mudança do enfoque da “administração” para a “gestão” nas organizações e sistemas de ensino. Para a autora, essa transição se apresenta como parte do esforço para a mobilização, organização e articulação do desempenho, tendo em vista a promoção da sinergia humana voltada para a melhoria da qualidade do ensino brasileiro.

Teixeira (2011) afirma que o processo de democratização da educação passa a se constituir em condição *sine qua non* para o aumento da eficiência do trabalho da escola. Torna-se então necessário, no contexto atual, o protagonismo de uma gestão capaz de liderar, mobilizar e inspirar a capacidade criativa dos sujeitos que compõem a comunidade escolar. Para Lück (2011), a lógica da gestão é orientada por princípios democráticos e é caracterizada pela importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação, organização, planejamento e implementação do seu trabalho. Os gestores escolares devem levar em consideração a evolução da ideia de democracia, mobilizando professores e os demais sujeitos a maior participação e implicação nas tomadas de decisão da escola. O trabalho de gestão escolar, envolve, assim, o exercício de liderança. Para Leithwood (2009), a liderança escolar é o trabalho de mobilizar e influenciar outros para articular e alcançar as intenções e metas compartilhadas na escola.

O impacto da gestão escolar no desempenho acadêmico não se dá de forma direta, pois envolve um verdadeiro trabalho de bastidores que busca garantir o desenvolvimento de outras características essenciais para a eficácia escolar, tais como: ambiente propício para a aprendizagem; trabalho coletivo; e o compartilhamento de metas e responsabilidades com as equipes da escola (SAMMONS, 2008, *apud* OLIVEIRA & CARVALHO, 2018). Oliveira (2018) destaca alguns pressupostos para o exercício da liderança pelo gestor escolar: o diretor é um líder em uma teia de relações sociais; sua liderança baseia-se em uma meta comum para todos os envolvidos; a extensão de sua liderança na escola vai depender da sua capacidade de influenciar os liderados; ao assu-

mir a posição de diretor, sua função passa a ser a de liderar; sua liderança vai depender do contexto e do seu tempo de duração.

No caso brasileiro, ainda existem muitas resistências ao conceito de liderança escolar no âmbito da academia. Bolívar (2017) afirma que quando tratamos deste conceito não estamos nos referindo apenas à existência de um líder, e sim, à formação de uma comunidade de líderes na escola. Ou seja, ao fato de a capacidade de liderança poder ser transformada em valores a serem estimulados no ambiente escolar, em um amplo movimento de *liderazgo pedagógico*.

No es posible el ejercicio de un liderazgo pedagógico en un contexto organizativo de cultura individualista. [...] Para no quedar en un discurso, pasar de una dirección administrativa a um liderazgo pedagógico se juega en organizar las escuelas para el aprendizaje del profesorado, creando las estructuras y contextos que apoyen, promuevan y furen las prácticas educativas que deseamos. Más allá de la gestión (primer orden), la dirección escolar debe inducir um sentido “transformativo” a la acción: construir la capacidad para trabajar em torno a proyectos comunes. Hacer de la escuela un proyecto colectivo de acción. Em tercer lugar, influir y marcar una dirección para mejorar los procesos de enseñanza-aprendizaje (BOLÍVAR, 2017, p. 167).

A atuação da gestão e a liderança na escola são elementos fundamentais para a construção do clima escolar. Enquanto gestor, o diretor assume responsabilidades e as características do seu trabalho podem revelar diferentes condições de trabalho para alunos e professores, o que será sentido no processo de ensino-aprendizagem da escola (OLIVEIRA, 2018). O clima de uma escola é multidimensional e os seus componentes estão interligados. Brunet (1999) aponta que a maior participação dos pares na organização da escola leva uma escola a ser mais eficaz do que outras que não atendam a tal prerrogativa. Para o autor, nestas escolas constrói-se um clima de confiança, de cooperação, de entreaajuda, de apoio em todos os níveis e de grande receptividade para com as ideias e inovações de professores e alunos.

Para Dourado (2013), a escola – sobretudo a pública – precisa resgatar o seu papel político-institucional, não devendo se restringir meramente à lógica do mercado de trabalho. A educação é uma prática social em interlocução com a realidade social mais ampla. Sander (1995 *apud* DOURADO, 2013) nos alerta que conceitos como eficiência, eficácia e efetividade devem ser trabalhados à luz do conceito de relevância social, entendido como critério imprescindível para a gestão democrática da educação.

[...] a importância do enfoque cultural se acentua hoje diante da necessidade de resgatar, à luz da relevância humana, o verdadeiro valor instrumental da eficiência e da eficácia que se reafirmam como critérios definidores da lógica produtivista e competitiva que caracteriza a sociedade atual. A estratégia para atingir elevados níveis de relevância, capaz de resgatar o verdadeiro valor dos demais critérios de desempenho administrativo na gestão da educação, é a participação cidadã no contexto da democracia como forma de governo (SANDER, 1995 *apud* DOURADO, 2013, p. 100).

Desta forma, a escola tem o papel de garantir o aprendizado dos conhecimentos produzidos pela humanidade e, ao mesmo tempo, proporcionar a formação de um cidadão crítico, tolerante com as diferenças e inquieto com as desigualdades. Aqui compreendemos que a escola cumpre o seu papel de educar também por meio da gestão democrática e participativa. Inegavelmente, o papel da escola passa pela garantia do aprendizado aos estudantes, especialmente aqueles que são considerados elementares para o espírito crítico e a inserção no mercado de trabalho, conforme nos apresenta a LDBEN/1996. A escola é o espaço do diálogo, da convivência com a democracia e a cidadania, tendo em vista formar um cidadão capaz de dominar conhecimentos da cultura local e universal, além de ser capaz de intervir na sociedade para a construção de bases mais justas e igualitárias na sociedade.

Considerações finais

A partir do final da década de 1970, estudos nos EUA e na Europa passaram reagir às conclusões e à metodologia dos Relatórios Coleman e Plowden. Nesta nova perspectiva, passou a se adotar o lema “*schools can make a difference*” (BROOKOVER, 1979 *apud* SOARES, 2002). Foi nesse cenário que surgiram as pesquisas sobre a eficácia escolar, com o objetivo de compreender, em cada contexto social, as características da escola que podem interferir no desempenho acadêmico dos alunos (SOARES, 2002). Para Sammons (2008), uma escola eficaz é aquela que consegue fazer seus estudantes progredirem acima do esperado e que agregue valor adicional aos resultados escolares, em comparação a escolas com alunos semelhantes. A autora aponta, ainda, a liderança profissional do gestor como o primeiro dentre onze fatores elencados para as escolas eficazes. Nessa concepção, o gestor escolar é compreendido como “o agente-chave de mudança para muitos dos fatores que afetam a eficácia escolar” (GRAY, 1990, p. 214). O gestor escolar tem a necessidade de exercer liderança, um perfil competente, proativo, mediador de conflitos, capaz de mobilizar

o grupo de professores na proposta pedagógica da escola, além de compartilhar responsabilidades (SAMMONS, 2008).

A passagem do Estado executor para um Estado avaliador e regulador (BONAMINO, 2002), a partir do advento da reforma do aparelho do Estado de 1995, trouxe novas realidades também para a gestão educacional, o que não deixaria de fora a gestão escolar. Nesse sentido, o diretor escolar passou a ter uma dupla demanda, a de liderar os processos de democratização da escola e o de garantir a eficiência do serviço prestado ao usuário, possibilitando à comunidade escolar um espaço mais aberto ao diálogo e aos estudantes a plenitude do direito à educação, com a garantia da aprendizagem. A liderança do diretor não se resume apenas à sua figura. A complexidade da escola pública brasileira impõe ao gestor a necessidade do compartilhamento das responsabilidades e a multiplicação das lideranças no interior da escola, algo já observado por pesquisas em escolas que atuam em contextos sociais adversos.

Democracia e eficácia escolar não são polos antagônicos. A escola pública precisa garantir aquilo que faz sentido à sua própria existência, ou seja, a aprendizagem dos estudantes. Isso não significa afirmar que a escola não seja um espaço de múltiplas aprendizagens. Gino e Bernado (2018) destacam que a própria gestão democrática pode ser um espaço de contato da comunidade escolar com uma outra democracia possível, mais próxima do cidadão e que repense os limites da democracia representativa e procedimental. Najjar (2006), inspirado em Adorno no célebre texto da educação pós-Auschwitz, aponta que a escola não pode estar restrita apenas às questões técnicas, deixando de lado a sua dimensão social. A escola é um lócus privilegiado do conhecimento, e o sentido da escola é fazer com que o aluno aprenda – não somente os conhecimentos essenciais ao seu grau de escolaridade, mas também com as vivências, experimentações e todas as múltiplas possibilidades que a escola pode oferecer.

Desta forma, é necessário reconhecer que atualmente os estudantes das redes públicas brasileiras, especialmente nos graus de escolaridade mais elevados, tem encarado dificuldades na aquisição de conhecimentos básicos. Esta defasagem causa problemas sérios em sua trajetória escolar e a inserção futura no mercado de trabalho e nas universidades. Nesse sentido, as avaliações em larga escala cumprem o importante papel de aferir essas aprendizagens, tornando essa situação mais transparente para a sociedade e impulsionando o debate para políticas públicas que possam corrigir estes problemas. A democratização do acesso ao conhecimento é

parte do movimento de democratização da escola. A gestão democrática da escola pública não pode perder isso de vista, com o risco de separarmos a democratização das relações de poder do acesso ao conhecimento. Mais do que nunca a democracia e a aprendizagem caminham juntas, em uma sociedade que buscamos ser plural, crítica, participativa e justa.

Referências

ALVES, M. T.; SOARES, J. F.; XAVIER, F. P. Desigualdades educacionais no ensino fundamental de 2005 a 2013: hiato entre grupos sociais. *Revista Brasileira de Sociologia*, São Cristóvão, v. 4, n. 7, p. 49-81, jan./jun. 2016. <https://doi.org/10.20336/rbs.150>

BOLÍVAR, A. El liderazgo pedagógico de la dirección escolar en España. In: Lima, L. C.; SÁ, V. (Orgs.). *O governo das escolas*. Famalicão: Húmus, 2017. p. 151-71.

BONAMINO, A. *Tempos de avaliação educacional: o SAEB, seus agentes e tendências*. Rio de Janeiro, RJ: Quartet, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 23 dez. 1996.

_____. Lei Nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o plano nacional de educação PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 26 jun. 2014.

_____. Lei Nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o plano nacional de educação PNE e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 10 jan. 2001.

BRUNET, L. Clima de trabalho e eficácia da escola. In: NÓVOA, A. (Org.). *As organizações escolares em análise*. Lisboa: Dom Quixote, 1999.

CHIZZOTTI, A. Políticas públicas: direito de aprender e avaliação formativa. *Práxis Educativa*, Ponta Grossa, v. 11, n. 3, p. 561-76, set./dez. 2016. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.11i3.0002>

DOURADO, L. F. A escolha dos dirigentes escolares: políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. 8. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2013.

_____. Políticas e gestão da educação básica no Brasil: limites e perspectivas. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 28, n. 100, p. 921-46, out. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0101-73302007000300014>

DUBET, F. O que é uma escola justa? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 34, n. 123, p. 539-55, set./dez. 2004. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742004000300002>

Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNESCO. *Declaração mundial sobre a educação para todos*. Jomtien, 1990. Disponível em: <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-mundial-sobre-educacao-para-todos-conferencia-de-jomtien-1990>>. Acesso em: 28 out. 2017.

GINO, J. C. S. A. *Gestão escolar e desempenho no IDEB: o caso de duas escolas municipais da grande Tijuca*. 2017. 92 fls. Dissertação (Mestrado em educação) — Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

GINO, J. C. S. A.; BERNADO, E. S. Gestão democrática e utopia social: a gestão da escola pública na perspectiva de uma outra democracia. *Movimento: Revista de Educação*, Niterói, n. 8, p. 179-209, jan./jun. 2018. <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.457>

GRACINDO, R. V. O gestor escolar e as demandas da gestão democrática: exigências, práticas, perfil e formação. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 4, p. 135-47, jan./jun. 2009. <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.107>

LEITHWOOD, K. *¿Como liderar nuestras escuelas? aportes desde la investigación*. Santiago: Saleasianos, 2009.

LIBÂNEO, J. C. *Organização e gestão da escola: teoria e prática*. 6. ed. São Paulo, SP: Heccus, 2015.

LÜCK, H. *Gestão educacional: uma questão paradigmática*. 9. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2011.

_____. *A gestão participativa na escola*. 11. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARQUES, L. R. Os conselhos escolares e a construção de uma cultura democrática na escola. In: GOMES, A. M. (Orgs.). *Políticas públicas e gestão da educação*. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011. p. inicial-final.

NAJJAR, J. Gestão democrática da escola, ação política e emancipação humana. *Movimento: Revista de Educação*, Niterói, n. 13, p. 20-33, maio 2006. <https://doi.org/10.22409/mov.v0i13.165>

NARDI, E. L. Itinerários da participação na gestão de escolas públicas de educação básica. *RBPAAE: Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 31, n. 3, p. 649-66, set./dez. 2015. <https://doi.org/10.21573/vol31n32015.59089>

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE. *Brasil no PISA 2015: análises e reflexões sobre o desempenho dos estudantes brasileiros*. São Paulo, SP: Santillana, 2016.

OLIVEIRA, R. P. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P.; ADRIÃO, T. (Orgs.). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 3. ed. São Paulo, SP: Xamã, 2007.

OLIVEIRA, A. C. P.; CARVALHO, C. P. Gestão escolar, liderança do diretor e resultados educacionais no Brasil. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, v. 23, p. 1-18, mar. 2018. <https://doi.org/10.1590/s1413-24782018230015>

OLIVEIRA, A. C. P. *Gestão, liderança e clima escolar*. Curitiba, PR: Appris, 2018.

PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. 16. ed. São Paulo, SP: Cortez, 2010.

PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO. *Conselhos: conselho escola-comunidade*. Rio Educa, 2017. Disponível em: <<http://www0.rio.rj.gov.br/sme/destaques/conselhos.htm>>. Acesso em: 30 abr. 2017.

RIBEIRO, V. M. Que princípio de justiça para a educação básica? *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 44, n. 154, p. 1094-109, out./dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/198053142844>

SAMMONS, P. As características-chave das escolas eficazes. In: SOARES, J. F.; BROOKE, N. (Orgs.). *Pesquisa em eficácia escolar: origem e trajetórias*. Belo Horizonte, MG: Universidade Federal Minas Gerais, 2008. p. 335-92.

SOARES, J. F. (Coord.). *Escola eficaz: um estudo de caso em três escolas da rede pública de Minas Gerais*. Belo Horizonte, MG: Universidade Federal Minas Gerais, 2002.

_____. A escola como tempo e espaço de educação. *Cadernos CENPEC*, v. 2, n. 3, 2007.

TEIXEIRA, P. Gestão: um aspecto fundamental do debate sobre estado e políticas educacionais. *Revista FSA*, Teresina, v. 8, n. 1, p. 191-204, jan./dez. 2011.

Submissão em: 28/10/2019

Aceite em: 29/10/2019