

# Apresentação

Daniela Patti do Amaral 

Professora Associada da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Ana Cristina Prado Oliveira 

Professora Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio)

O dossiê temático sobre *Gestão Democrática da Educação* coloca em cena o debate contemporâneo dos desafios de uma educação e de uma escola pública democráticas. O debate sobre gestão democrática que circula no campo das políticas educacionais ganha fôlego e densidade teórica a partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e, posteriormente, com a publicação da Lei de Diretrizes e Bases – LDB (BRASIL, 1996). A Carta Maior, num movimento de descentralização política e de gestão, cria o desenho de um pacto federativo no qual o regime de colaboração se fixa entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Cada ente federado com sua respectiva competência na organização dos seus sistemas de ensino, coexistindo em regime de colaboração recíproca, colocando em cena a gestão democrática como princípio para a educação pública. A LDB ratifica este desenho para a educação pública e responsabiliza as instâncias subnacionais a indicar, em seus respectivos ordenamentos legais, as formas de operacionalizar a gestão democrática, no sentido de pensar a participação dos que integram, como comunidade, a escola pública. Em 2014, a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) dedica uma meta integralmente para a gestão democrática da educação pública e fixa oito estratégias para sua efetivação.

Como destacam Lima, Sá e Silva (2017, p. 214), o estudo das práticas de democracia nas escolas nunca é redutível às regras inscritas no plano de orientações para a ação. A gestão democrática da escola não está dada, não se decreta nem se institui por meio de uma legislação que a regulamente. A escola democrática exige estruturas democráticas e existe como processo, com avanços e recuos e demanda, sobretudo, práticas democráticas e participativas nos processos de tomada de decisões. Buscar uma escola de vivências democráticas depende, como afirma Nobre (2004, p. 24), não somente da sua garantia por meio de direitos, mas também de uma cultura política democrática que lhe dê sustentação.

A gestão democrática é entendida por nós, em acordo com Souza (2009, p. 125), quando a afirma como processo político que tem como base a participação dos segmentos da comunidade escolar, o respeito às normas coletivamente construídas para os processos de tomada de decisões e, ainda, a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola. Lima destaca que, como a democracia, a escola democrática nunca está garantida de uma vez por todas (AMARAL, 2018). Exigirá processos permanentes de consolidação e de aprofundamento e esses não são possíveis à margem de práticas democráticas participativas. A escola democrática não existe a não ser como processo e exige estruturas e pré-requisitos democráticos.

A gestão democrática é parte do projeto de construção da democratização da sociedade brasileira e, nesse aspecto, a construção do projeto político-pedagógico, a participação em diferentes conselhos e a eleição para diretores são processos de aprendizagem da democracia, tanto para a comunidade escolar, quanto para a comunidade em geral, porque a participação, após um longo período de ditadura, não se apresenta consolidada.

Em termos de relacionar o debate sobre democracia que realizamos no contexto micro, o da escola, à dimensão macro, a do Estado, e considerando o desenho federativo que institui que seus entes respondam aos ordenamentos de forma a contemplar suas especificidades ao construírem suas legislações, parece-nos complexo o exercício de análise de uma política democrática, na medida em que sua escritura ocorre tanto como resultado do desenho macro das políticas, como pelas especificidades de cada ente. Desse modo, é preciso considerar que o desenho da política aparecerá de maneira diversa e esta precisa ser indagada, assumindo como inferência que, na nossa inscrição democrática, a participação da sociedade está prevista em processos políticos. Portanto, torna-se caminho incontornável, para a análise de políticas, ponderar sobre o que elas têm a dizer a respeito de “algo do poder do povo” e de que forma institucionalizam a participação da comunidade em decisões interpeladas por este poder (CASTRO, AMARAL, 2019).

Apesar da gestão democrática das escolas se encontrar legalmente assegurada enquanto princípio norteador, não se encontra em um cenário de concretude. Destacamos, ainda, que o que está previsto no plano de orientação das instâncias subnacionais não está necessariamente em curso. Por isso, o debate sobre esse princípio constitucional é potente para pensarmos os cenários de avanços, recuos e possibilidades de

debates para uma escola com experiências democráticas para os que ali estudam e os que ali optaram por trabalhar.

Na perspectiva de contribuir para o debate dos mecanismos, estratégias e cenários de uma gestão democrática que diz respeito aos sistemas de ensino e às escolas, construímos esse dossiê com 11 artigos inéditos de autores do Brasil, Portugal e Estados Unidos.

Pensar a gestão democrática dos sistemas de educação e das escolas diz respeito a diferentes mecanismos, instâncias e sujeitos. O processo de seleção de diretores de escolas públicas é um dos critérios fundamentais para a consolidação de uma gestão democrática. Compreendendo que estes, à frente da gestão da escola, assumirão a responsabilidade de empreender os caminhos para a efetivação de processos democratizantes dentro da escola (incluindo os previstos pela LDB), caberia indagar sobre os processos de escolha destes profissionais. As diferentes formas de acesso ao cargo/função de diretor de uma escola pública brasileira consideram as especificidades para o exercício desta função? Conforme o PNE, a seleção de diretores para as escolas públicas deverá estar associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, um movimento complexo de articulação entre democracia e meritocracia. Face à enorme diversidade do País, o cenário para aferir o mérito e o desempenho do candidato é multifacetado e irá levar em conta, dentre outros fatores, a história de cada ente federado, as correlações de força nos poderes Executivo e Legislativo, a participação da comunidade escolar no processo e, não menos importante, o perfil profissional do diretor desejado pela rede pública de educação. Em um cenário onde 46% dos diretores das escolas públicas<sup>1</sup> assumiram seu cargo através de “indicação apenas” (tradicionalmente, indicação política, especialmente nas redes municipais de ensino) percebe-se que a orientação do PNE atual ainda levará tempo para se efetivar em ordenamentos locais e, conseqüentemente, mudanças nestes indicadores. Em que pese a necessidade de analisar as legislações locais sobre os critérios desta indicação, indagamos, a partir dos dados apresentados: o que se espera destes profissionais ao assumirem a direção de uma escola pública brasileira? Como já apontavam Souza e Gouveia (2010), a discussão sobre o papel destes profissionais, tanto na efetivação da gestão democrática da escola quanto no exercício da autonomia (pedagógica, financeira e administrativa)

---

<sup>1</sup> Diretores respondentes ao questionário contextual da Prova Brasil 2017 (N = 69.676). Fonte: Microdados da Prova Brasil/INEP 2017.

prevista legalmente, explicita-se na preocupação com a formação e com as condições de trabalho destes profissionais. Destaca-se, ainda, a relevância de sua atuação, no exercício da liderança escolar (LEITHWOOD, 2009), na construção e manutenção de um ambiente favorável ao ensino e à aprendizagem, no qual as relações sejam pautadas em princípios democráticos. Soares (2007) já apontava esta relevância, realçando como a ação organizacional da gestão escolar pode repercutir nos resultados dos alunos. De fato, as tarefas de conciliar e manter um ambiente propício para a aprendizagem, compartilhar as metas entre a equipe e favorecer o desenvolvimento de um trabalho coletivo (em que os agentes escolares se sintam incluídos no processo) têm sido apontadas pelas pesquisas no campo como estratégias de uma gestão que promove mudanças positivas no trabalho escolar. Configura-se, assim, um campo fértil de pesquisa e análise dos sentidos atribuídos à gestão democrática da educação.

Lima (2014) afirma que a gestão democrática das escolas é uma construção social que não dispensa a análise dos contextos históricos, dos projetos políticos e da correlação de forças em que ocorre. A democratização das organizações educativas e dos poderes escolares, reforça o autor, se afirma como uma importante contribuição para a própria democratização dos regimes e das instituições políticas da sociedade e da cultura. Vale destacar que estamos considerando a atuação da gestão na democratização da escola para além da efetivação da participação em diferentes instâncias e processos escolares. É necessário refletir sobre como esta participação se configura e como ela pode repercutir positivamente para a efetivação de uma distribuição mais equitativa da educação escolar. Neste sentido, concordamos com Souza (2009, p. 25) quando afirma: “A democracia se faz menos nas definições formais, constitucionais, dos direitos dos indivíduos e mais pela ampliação real das condições de superação das desigualdades sociais”. A atuação das equipes de gestão escolar tem papel relevante neste processo. Nessa perspectiva e pensando em contribuir para o debate contemporâneo da gestão democrática, apresentamos o presente dossiê que convida o leitor a refletir sobre uma escola democrática de forma ampliada em que temas como financiamento da educação, qualidade e equidade, a escolha e o papel dos diretores e dos conselhos escolares, colaboram para a construção de um cenário complexo no Brasil, em Portugal e no Equador.

Iniciando um debate que dialoga com as condições para uma gestão democrática, Jorge Najjar, Debora Vicente e Karine Morgan, no artigo *Federalismo Cooperativo, Financiamento da Educação e Royalties do Petróleo*, analisam a repartição constitucional

de competências legislativas e materiais e os mecanismos de financiamento da educação tendo como base empírica a evolução histórica do tratamento constitucional e legal acerca da propriedade do petróleo e gás natural no Brasil. Os autores analisaram como tem se dado a disputa pela definição dos seus beneficiários, e quais são as regras que incidem sobre sua adequada aplicação pelos entes federados. O artigo *Qualidade e Equidade na Gestão Democrática da Escola Pública Brasileira*, de João Carlos de Souza Gino, analisa os desafios dos sistemas públicos de ensino em transformar o acesso à escola em aprendizagem dos alunos e o papel do diretor escolar no processo de democratização da gestão da escola.

A contribuição internacional para o dossiê encontra, no artigo de Elizabeth Murakami e Frank Hernandez, o debate sobre os desafios da organização das escolas e da liderança dos diretores nas escolas rurais e em áreas remotas do arquipélago de Galápagos, no Equador, um contexto único e vulnerável. Os autores discutem, a partir da introdução de novas demandas para os diretores escolares – que envolvem políticas de responsabilização –, as mudanças nas configurações da atuação destes profissionais, incluindo as relações estabelecidas na escola. Dora Fonseca apresenta, no artigo *O Poder de Regulação do Discurso Político-Normativo: Do Discurso Democrático ao Discurso Gestorário*, a força do poder do discurso e a sua influência na construção das políticas educativas no contexto português, com destaque para o abandono gradual da *gramática democrática* em detrimento de uma *gramática gerencialista*.

O debate sobre a atuação dos diretores escolares e a gestão democrática das escolas entra em cena em três artigos do dossiê. O artigo de Naira da Costa Muylaert Lima, *Diretores Escolares: Burocratas de Nível de Rua ou Médio Escalão?*, apresenta três estudos do campo da Educação que trazem contribuições para o debate teórico e conceitual desses agentes implementadores das políticas através de um relevante diálogo entre educação e ciência política. O artigo de Luisa Vilardi e Cynthia Paes de Carvalho, *Diretores Escolares e o Uso dos Dados do Simade em Escolas da Rede Estadual de Educação de Minas Gerais*, apresenta um estudo exploratório sobre a influência da liderança e das atitudes do diretor, do suporte pessoal e do acesso à tecnologia para o uso dos dados do Sistema Mineiro de Administração Escolar (Simade). A partir de um estudo qualitativo que envolveu entrevistas com diretores escolares, as autoras analisam aspectos que influenciam ou limitam o uso do sistema, que poderia (como planejado) favorecer a democratização do acesso às informações escolares. As autoras concluem que a lide-

rança e as atitudes do diretor influenciam o uso dos dados na escola. Dialogando com esta temática, Carolina Portela Núñez assina o artigo *Escolas em Foco: Uso de Dados por Gestores Escolares*. A autora apresenta resultados de uma análise de entrevistas realizadas com gestores de escolas municipais participantes do programa Escolas em Foco do município do Rio de Janeiro, dando destaque às percepções de gestores sobre apropriações e uso de dados educacionais para planejamento pedagógico. Nesta análise, ressalta as relações entre os diferentes níveis do sistema educacional municipal para a implementação do programa, enfatizando a democratização da comunicação e das relações para este processo.

Em seguida, dois artigos abordam a discussão sobre a escolha dos diretores escolares para as escolas públicas, tendo o estado do Rio de Janeiro como cenário. Marcela Castro apresenta, no artigo *O Silenciamento da Participação da Juventude na Seleção de Diretores no PEE/RJ*, o percurso da discussão sobre a forma de escolha dos diretores da rede estadual do Rio de Janeiro. Neste resgate histórico, a autora destaca a ação dos estudantes no cenário das ocupações de escolas estaduais em 2016, que culminou em legislação específica considerando a consulta à comunidade como forma de escolha dos diretores da rede estadual. Conclui com uma discussão atual sobre a não referência a este processo na elaboração do texto do Documento do Plano Estadual de Educação. O artigo de Sérgio Gonçalves da Cunha, *Provimento aos Cargos de Diretores: Efeitos em Escolas Públicas Fluminenses*, apresenta um estudo quase experimental em municípios do estado do Rio de Janeiro. O autor avalia impactos das mudanças nas formas de provimento ao cargo de gestores de escolas fluminenses no trabalho docente e no desempenho discente.

Fechando o dossiê, dois trabalhos discutem a atuação dos Conselhos Escolares. Maria de Fatima Magalhães de Lima e Alba Valéria Baensi, em *Formação de Conselheiros Escolares: uma Política de Resistência*, analisam uma política de formação continuada para conselheiros escolares no Rio de Janeiro. As autoras problematizam os impactos da descontinuidade da política nacional para esta iniciativa local, que se demonstrou uma política de resistência com considerável capilaridade territorial. O artigo *Gestão Democrática na Educação Infantil: Desafios dos Conselhos Escolares*, de Anelise Monteiro Nascimento e Priscila da Silva Cordeiro, por sua vez, propõe uma discussão sobre a atuação dos Conselhos Escolares em instituições que atendem à Educação Infantil. Em estudo a partir de entrevistas e análise das atas das reuniões de Conselho Escolar, as autoras concluem sobre os desafios da efetivação deste

órgão colegiado, destacando a pré-fixação e hierarquia de cargos e a deficiência na formação para a atuação dos conselheiros.

O presente dossiê reúne, assim, uma ampla discussão sobre a Gestão Democrática da Educação, desde um olhar macro até a perspectiva da gestão escolar e sua atuação no trabalho em prol da democratização da experiência escolar. Acreditamos que os trabalhos aqui reunidos contribuirão na ampliação do debate sobre o tema, tão necessário no cenário educacional atual. Boas leituras.

## Referências

Amaral, D. P. A gestão democrática das escolas como referencial político, educativo e simbólico: entrevista com Licínio Lima. *Movimento: Revista de Educação*, Niterói, v. 8, n. 8, p. 244-56, jan./jun. 2018. <https://doi.org/10.22409/mov.v5i8.444>

BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 5 mar 2018.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei N° 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.

BRASIL. Ministério da Educação. Lei N° 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, 21 dez. 1996.

CASTRO, M. M.; AMARAL, D. P. N. 2 Seleção de diretores de escola como demanda do movimento estudantil: a agenda dissonante da política no Rio de Janeiro. *Jornal de Políticas Educacionais*, Curitiba, v. 13, n. 2, jan. 2019. <https://doi.org/10.5380/jpe.v13i0.61277>

LEITHWOOD, K. ¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación. Santiago: Salesianos, 2009.

LIMA, L. C. Gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestionária. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 35, n. 129, p. 1067-83, out./dez. 2014. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302014142170>

LIMA, L. C.; SÁ, V.; SILVA, G. R. O que é democracia na gestão democrática das escolas? Representações de diretores(as). In: LIMA, L. C.; SÁ, V. (Orgs.). *O governo das escolas*. Braga: Húmus, 2017. p. 214-58.

NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S.; NOBRE, M. (Orgs.). *Participação de deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo, SP: 34, 2004. p. 21-40.

SOARES, J. F. Melhora do desempenho cognitivo dos alunos do ensino fundamental. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 37, n. 130, p. 135-60, jan./abr. 2007. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742007000100007>

SOUZA, A. R. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista*, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p.123-40, dez. 2009. <https://doi.org/10.1590/S0102-46982009000300007>

SOUZA, A. R.; GOUVEIA, A. B. Diretores de escolas públicas: aspectos do trabalho docente. *Educar em Revista*. Curitiba, n. esp. 1, p. 173-90, 2010. <https://doi.org/10.1590/S0104-40602010000400009>