

Liderança educativa, gestão escolar e qualidade da educação como direito

Educational leadership, school management and quality of education as a right

Antônia Vieira Teixeira

Elemquelma Almeida Vilar

Keyla Silva Costa Lopes

Lindomar José Soares do Nascimento

Mirian Costa dos Reis

RESUMO

Este artigo procura aprofundar o tema sobre Liderança Educativa, Gestão Escolar e Qualidade da Educação como Direito, explorando especificidades do contexto brasileiro em relação a esta temática, mais especificamente o princípio da gestão democrática e da qualidade da educação no nosso país. A reflexão detém-se sobre o tema, gestão democrática e educação de qualidade. A Gestão Escolar Democrático no ambiente escolar nos proporciona mais liberdade e nos traz mais produção no ambiente de trabalho. A análise da qualidade da educação deve se dar no contexto escolar, as políticas públicas cumprem processos formativos por diferentes níveis, ciclos e modalidades educativas, mas nossa análise será sobre a educação básica que a escola pública é o melhor espaço para lutar pela igualdade social, uma escola democrática compromete-se com a cultura, na transmissão de saberes com significados, a despeito de interesses particulares, na busca da evolução do homem.

Palavras-chave: Lideranças e gestão democrática; Legislação educacional e direitos sociais.

ABSTRACT

This article seeks to delve deeper into the topic of Educational Leadership, School Management and Quality of Education as a Right, exploring specificities of the Brazilian context in relation to this theme, more specifically the principle of democratic management and the quality of education in our country. The reflection focuses on the theme of democratic management and quality education. Democratic School Management in the school environment gives us more freedom and brings us more productivity in the workplace. The analysis of the quality of education must take place in the school context, public policies fulfill formative processes at different levels, cycles and educational modalities, but our analysis will be about basic education, where public schools are the best space to fight for social equality, a democratic school is committed to culture, in the transmission of knowledge with meanings, despite private interests, in the search for human evolution.

Keywords: Leadership and democratic management; Educational legislation and social rights.

1 INTRODUÇÃO

As lutas sociais pela democratização do Estado de modo que as relações que se dão nas escolas são formadas na construção histórica brasileira. A herança cultural colonial que hierarquizava a sociedade, marcando o autoritarismo, não sendo somente um fenômeno político, mas que se manifesta no ensino. Nesse ínterim, surge a Gestão Democrática na década de 1980, junto da redemocratização do Brasil, defendida pelos profissionais do ensino, os quais almejavam um conjunto democrático estabelecido entre os agentes escolares. É fato que a educação nacional experimentou uma democratização tardia, tendo passado por inúmeras fases, sendo que, somente após 1988, com a promulgação da Constituição (BRASIL, 1988), estabeleceu-se entre os princípios da educação pública brasileira, em qualquer nível, a Gestão Democrática. Assim, o texto constitucional institucionalizou as práxis dos sistemas de educação dos estados e município:

Não é um fim em si mesma; é uma poderosa e indispensável ferramenta para a construção contínua da cidadania, da justiça social e da liberdade compartilhada. Ela é a garantia do princípio da igualdade irrestrita entre todas e todos. (CORTELLA, 2014, p. 146).

É importante ressaltar que a Gestão Escolar não objetiva o gerenciamento do ambiente, mas melhorar a qualidade do ensino, consolidando um âmbito público de decisão, que fortalece a força social sobre o Estado, garantindo que a população seja atendida adequadamente pela escola pública.

Freire (2018) afirma que a educação não equivale ao meio de transformar a sociedade, embora participe de tal processo. Do ponto de vista legal, a Gestão Democrática ampara-se na Constituição Federal (BRASIL, 1988), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1996) e no Plano Nacional de Educação (PNE) (BRASIL, 2001); (BRASIL, 2014).

A luta por democratizar a sociedade é parte da dinâmica de democratização do ensino. Assim, a Gestão Democrática passa a assumir a condição de fim, não somente de meio, posto que não é uma modificação administrativa, da tecnocracia para a democracia. Uma Gestão Democrática participa do constructo democrático nacional. O projeto Político-Pedagógico, os conselhos escolares, as eleições para diretores, a autonomia, todos são processos pedagógicos democráticos, dentro e fora da escola, posto que a participação se constrói nesses meios. As concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade alteram no tempo e no espaço especialmente se consideramos as transformações mais importantes da sociedade.

REVISÃO DA LITERATURA

1.4 LIDERANÇA E GESTÃO DEMOCRÁTICA

A visão de uma educação de qualidade e a liderança para cumprir mudanças no ensino e na aprendizagem parecem estar associadas ao perfil do/a secretário/a municipal de educação. Dentre o repertório que contribui para que os secretários se articulem e liderem a cena educacional podem ser elencados sua qualificação e experiência pregressa, como também outros fatores que contribuem para uma liderança bem-sucedida capaz de exercer influência sobre o desempenho das redes municipais, a saber envolvimento com os partidos locais, especialmente com o do prefeito; relação com o ambiente escolar. No que se refere ao modelo de gestão dos secretários, observou-se a presença de dois perfis distintos:

A modalidade racional e técnica, com o poder mais concentrado nas mãos do/a secretário/a; e a modalidade participativa, que privilegia o comprometimento político de todos os atores relevantes do contexto educacional. Dois casos típicos, ambos propiciando bons resultados em termos do desenvolvimento das habilidades cognitivas dos alunos (op. cit., p.46).

O que se observa é que mesmo emergindo referências à liderança, essa não é condicionante para identificação dos gestores, situando-se num espaço epistemológico genérico, sendo outros atributos considerados com mais destaque. Outro estudo que detecta a liderança como presença estratégica na composição da eficácia escolar, denominado Redes de aprendizagem: boas práticas de municípios que garantem o direito de aprender, foi realizado pelo Fundo Internacional de Emergência para a Infância das Nações Unidas (Unicef) em parceria com Ministério da Educação (MEC) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) (s. d.). A pesquisa observou que em algumas redes, o perfil e papel da direção escolar é mencionado como fator de sucesso, como se vê em comentário sobre a pesquisa:

Pouco menos de um quarto das redes visitadas mencionou a atuação e a capacidade dos diretores escolares como fator de sucesso. De modo geral, a direção é citada como parceira e inspiradora das práticas da escola, como garantidora das boas condições de trabalho 7

e guardião do foco na aprendizagem. Em algumas das redes visitadas, os diretores são eleitos por voto direto da comunidade. Em outras, nomeados pelo prefeito ou pelo dirigente de Educação do município – no último caso, sempre com o endosso do prefeito. (s. d., p. 78).

É interessante notar que estudo trata da gestão em municípios e neste tema da liderança aparece como condição positiva para o exercício da gestão escolar, mas mais uma vez, de forma genérica, sem qualificativos e com baixa explicitação das características necessárias para o sucesso da liderança escolar.

Para além dos estudos tratados no âmbito da literatura sobre eficácia escolar, é oportuno observar também que, por tempo considerável, os interesses na área de circunscreveram a temas específicos da liderança (PENA, 2013; ROMANO; OLIVEIRA, 2015).

Só na segunda década do século XXI começam a aparecer estudos que procuram investigar relações mais efetivas entre liderança e outras variáveis escolares, associa a liderança do diretor a resultados educacionais. Na literatura recente destaca-se ainda estudo sobre a articulação entre liderança e clima organizacional na gestão escolar.

Ao lado de uma presença pouco significativo na bibliografia sobre gestão escolar brasileira, vale assinalar a escassez de iniciativas especificamente voltadas para o fomento à liderança no âmbito dos sistemas de ensino. Embora figure como foco de processos de seleção para diretores escolares e em cursos de formação não é possível afirmar que, em seu sentido literal, o tema tenha conquistado lugar de destaque na política educacional brasileira.

Paralelamente a tais circunstâncias, conforme a *tese* enunciada no início desta reflexão, a formulação e busca de implementação do princípio da “gestão democrática” nas escolas públicas teria forte associação com dimensão política da liderança escolar e, portanto, significativa imbricação com o tema. Considerando tal cenário, seria plausível afirmar que a temática da gestão democrática de algum modo teria se sobreposto à da liderança no debate e nas políticas associadas à gestão educacional e escolar no Brasil. Para avançar no aprofundamento de tal *tese*, é oportuno identificar evidências empíricas que de algum modo possam contribuir para fundamentar tal argumento. Primeiro, é preciso examinar o contexto mais amplo do país no qual são concebidas e circulam ideias que podem, ou não vir a se materializarem *tese* orientadoras da formulação e implementação de políticas educacionais.

Um conjunto de elementos permite supor que a perspectiva acima considerada faz sentido, articulando-se ao debate sobre gestão democrática, forjado em meio ao movimento pela redemocratização política. O mesmo teve início no final dos anos setenta do século passado, vindo a consolidar-se no âmbito do movimento de luta por eleições diretas e por uma Constituinte, que veio a resultar na Constituição de 1988. O tema ganhou destaque entre educadores defensores de uma educação pública democrática forjada sob novas bases.

O segundo programa – Escola de Gestores – foi uma iniciativa de formação de âmbito nacional patrocinada pelo Ministério da Educação (MEC) desenvolvida a partir de 2005 e que fez parte das ações do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), tendo sido implementada por universidades federais em grande número de estados brasileiros. Seu surgimento decorreu da necessidade de se construir processos de gestão escolar compatíveis com a propostas e a concepção da qualidade social da educação, baseada nos princípios da moderna administração pública e de modelos avançados de gerenciamento de instituições públicas de ensino. Os conteúdos trabalhados neste curso enforçam temas relacionados a fundamentos do direito à educação, política e gestão da educação, prática de planejamento e gestão escolar, e tópicos educacionais.

Lima (2018) assinala que a Gestão Escolar Democrática poderia ser uma conquista natural, derivada do regime democrático, sendo uma dinâmica contínua e jamais conclusa no aprofundamento e na trajetória democrática na escola.

Paralelamente à tendência mais ampla aqui esboçada, é oportuno registrar que nas redes públicas, a gestão escolar vai se instituindo e se configurando como um modelo de múltiplas dimensões – pedagógicas, administrativa, financeira, recursos humanos, resultados, clima escolar, etc. – que será efetivado pelo diretor escolar ou por um núcleo de pessoas a quem cabe a gestão da escola. Sem explicitação das atribuições e competências necessárias ao gestor escolar, é de se supor que o tema da liderança não tenha penetrado no campo da política e da gestão escolar no Brasil como ocorreu em outros contextos, inclusive nos países ibero-americanos. É verdade, ainda, que diferentemente da questão da liderança, o tema da gestão democrática está enraizado na legislação que fundamenta a política educacional no Brasil, como se verá no tópico a seguir.

1.5 FUNDAMENTOS HISTÓRICOS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

Tais transformações reorganizaram a educação brasileira, redefinindo as funções sociais e, apesar de as reformas não alterarem o cenário, podem indicar o caminho para efetivar os anseios da sociedade.

Nesse contexto define com ‘participacionismo’ a situação de decisões irrelevantes, em que a Gestão Democrática pouco se diferencia da gestão tecnocrática. É fato que não se ensina a democracia em espaços escolares autocráticos e que acolhe práticas elitistas. Destarte. A democracia é mais do que uma forma de governo; é, antes de mais, uma forma de vida associativa, uma experiência partilhada em conjunto:

Um ensino público, gratuito, laico, democrático, inclusivo e com qualidade em todos os níveis e modalidades é um direito que supera as desigualdades sociais e reconhece a diversidade (BRASIL, 2014).

Em uma escola pública, a gestão é compreendida como um processo democrático e a democracia é um princípio, visto que a escola é financiada pela comunidade e deve suprir as necessidades dessa mesma comunidade, sendo também uma metodologia, uma dinâmica democratizante, posto que é uma ação educacional, pois conforma práxis coletivas na educação como fenômeno com intencionalidade política. Mesmo que tais ideais não se manifestem na realidade escolar, os conceitos coadunam com a realidade, sendo a magnitude democrática muito útil para estudar o tema.

Em suma, a Gestão Democrática seria um tipo ideal, o qual é entendido por como um referencial para entender a realidade empírica. A elaboração de conceitos acerca da Gestão Democrática é tema tratado por vários e renomados autores, como Licínio Lima (2013).

A democratização da Gestão Escolar sob um prisma conceitual, focada em intervenções referenciadas pela democracia, executadas pelos agentes escolares, embasadas em contextos institucionais, interferindo na elaboração de tais estruturas e processos democráticos no sistema escolar. Para o autor, a Gestão Democrática é política, articulada às ações democráticas. Além disso, não seriam somente ações democráticas ou dinâmicas participativas em processos decisórios, mas, sobretudo,

de ações de educação política, consoante sejam ações que recriam possibilidades mais democráticas na prática escolar e em suas relações de poder.

Ferreira (2000) destaca que a Gestão Escolar Democrática seria um valor mundial, apesar de nem sempre ser incorporado a práxis social global e educacional. Não há dúvidas sobre sua relevância como elemento da participação comunitária e de formação cidadã.

É de crucial importância na construção de uma sociedade com mais justiça e igualdade, sendo uma fonte de humanização. Cabe destacar que a igualdade de oportunidade ainda é um princípio liberal que não se efetivou completamente. As noções de organização e gestão configuram-se em distintas categorias, de acordo com a ideia de formação dos estudantes. Neste sentido, existe a concepção técnico- científica e a sócio crítica. Uma Gestão Democrática ampara o paradigma de uma acepção dialética da realidade, sob a ótica de uma inter-relação subjetiva entre sujeito e conhecimento, entendendo o indivíduo como ser histórico que se submete à realidade, podendo intervir nela.

Para Libâneo (2021), a gestão baseia-se em políticas que determinava, os objetos e as estratégias a serem seguidas pela escola. Quando descentralizada, a concepção sócia crítica traz a coerência do poder partilhado.

Para ser democrática, a escola deve manter os princípios da participação e da autonomia. Sob a perspectiva pedagógica, a escola deve ter à disposição ferramentas que garantam tais princípios e formem os cidadãos, não somente quanto aos saberes pré-definidos, mas com relação à concepção de sujeito que se pretende formar. Em uma instituição de ensino, a autonomia equivale ao poder decisório sobre os objetivos e a estrutura organizacional, com certa independência de poder centralizado, administrando seus próprios recursos econômicos.

No contexto da escola, a função destoa dos demais processos, visto que além de conduzir seus colaboradores a realizarem eficazmente suas atividades, de ter intenção, definir os rumos da escola e tomar decisões diante das metas escolares, sócias e políticas.

Quando cumpre a função social da mediadora, a escola influencia na formação do sujeito e, por isso, são indispensáveis as metas políticas e pedagógicas (LIBÂNEO; OLIVEIRA; TOSCHI, 2012).

. Neste sentido, a função do gestor no trabalho escolar depende de sua capacidade de participar, dialogar, refletir coletivamente, ser autônomo, todas práxis imprescindíveis à Gestão Democrática, embora a democracia aumente as responsabilidades.

Posto que se tomem 13 decisões coletivamente, cabe via participação, coloca- las em prática e, para tanto, é necessário que a escola seja bem gerida e coordenada. Com efeito, o êxito de uma instituição de ensino não depende exclusivamente da figura do diretor centralizador de decisões, mas cabe compreender que o diretor é um líder, a figura que converge as aspirações, os anseios da comunidade escolar e integra a participação de todos em um único projeto. Ao diretor não cabe ater-se aos assuntos administrativos, em sua função, ele deve vislumbrar o conjunto da escola e sua ação aprender os âmbitos culturais, pedagógicos, administrativos e econômicos.

Libâneo, Oliveira e Toschi (2012) destacam que a escolha do diretor demanda responsabilidade por parte do sistema educacional e da comunidade.

É fato que ainda prevalece um sistema público que nomeia arbitrariamente diretores, mediante indicação, atendendo às conveniências e aos interesses políticos. Tal prática transforma o diretor em uma figura executiva na escola. Destarte, existem outros mecanismos de eleição, como concurso público, voto direto e representativo. Nesse caso, é possível exigir formação

profissional e competência técnica, como capacidade de liderança e conhecimentos pedagógicos e didáticos.

1.6 EDUCAÇÃO DIREITO HUMANO DE NATUREZA SOCIAL

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, ampliou a abrangência dos direitos e garantias fundamentais, de modo que, desde o seu preâmbulo, prevê a estruturação do Estado de direitos, fundado na democracia, com o objetivo de assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, plural e não discriminatória. Mas, de todos os direitos anunciados, o direito à educação prescinde de primordial cuidado, clareza e contundência.

Portanto, a educação brasileira de acordo com a Constituição Federal de 1988 será ofertada:

“Art. 206. O ensino será ministrado com bases nos seguintes princípios:

- I – igualdade de condições para acesso e permanência na escola;
- II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; VI – gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII – garantia de padrão de qualidade;
- VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (BRASIL, 2012, P. 56).

O texto de da Constituição Federal de 1988, prima pela ação democrática do ensino, tendo como princípios sua obrigatoriedade, o acesso e permanência, de crianças e adolescentes na escola, através do ensino gratuito e universalizado.

Listado com primazia no sexto artigo constitucional, fez-se entende-lo como direito social, valor de cidadania e de dignidade da pessoa humana. Por sua vez, os direitos sociais evocam a noção de promoção, cuidado e proteção como atividade estatal, que busca garantir os interesses da sociedade. Por esta acepção, os direitos sociais vinculam-se aos princípios da própria República, no entendimento de que o direito à educação se constitui como elemento componente de um projeto político de coletividade, aportado nos ideais de solidariedade, justiça social e igualdade material, em atendimento às necessidades dos que mais carecem de proteção estatal. De oferta obrigatória pelo Estado, sua aplicação tem a finalidade de alcançar igualdade de oportunidade, redução das desigualdades e melhores condições de vida para todos. Neste percurso, a Constituição Federal de 1988 (CF/88), explicitamente, reconhece no artigo 205 a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL, 1988).

Diante de sua obrigatoriedade, a gratuidade do ensino, segundo Brandão (2004), pode expressar uma intenção velada de privatização do ensino público. Bem como o pensamento de igualdade de acesso e permanência na escola, como princípio, não determina penalidades ao Estado, ao que diz respeito a sua não obrigatoriedade ao direito (BRANDÃO, p 19, 2004).

Os princípios II e III do artigo 206º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, são essenciais para o provimento da educação em nosso país, pois, não poderá existir uma verdadeira educação sem ter como referência a liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento... como, não existirá uma concepção ampla de educação se os processos de ensino aprendizagem não resultarem em um pluralismo de ideias (BRANDÃO, 2004, p.19).

Não se encerrando aí, ao longo de outros artigos, a educação se assenta como dignidade humana e como valor ontológico, e é enfatizada como um critério de efetivação da cidadania ativa. Desse modo, o artigo 206 da CF/88 aponta para os critérios mínimos que promovam uma relação de igualdade na execução de políticas públicas educacionais, conforme expresso:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I – igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; IV – gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; VII – garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988). Os dispositivos que tratam da igualdade de condições para o acesso e permanência à escola e da qualidade da educação têm encontrado importante reforço na atuação dos agentes do SGDCA, com fundamento no Estatuto da Criança e do Adolescente.

Por assim dizer, o direito à educação, como direito social, obedece a normas gerais que proporcionam o atendimento de condições para que haja um desenvolvimento de toda pessoa humana – um dos princípios da qualidade. Além disso, os direitos sociais, pela própria natureza, invocam do poder político uma demanda de recursos para sua aplicabilidade plena, em consonância ao Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, os direitos sociais, econômicos e culturais, nos termos em que estão concebidos pelo Pacto, apresentam realização progressiva. Vale dizer, são direitos que estão condicionados à atuação do Estado, que deve adotar todas as medidas técnicas, isoladamente e por meio da assistência e cooperação internacionais, até o máximo de seus recursos disponíveis, com vistas a alcançar progressivamente e a completa realização dos direitos previstos.

O princípio da proibição do retrocesso está implícito na atual Carta Constitucional em razão do próprio princípio da dignidade da pessoa humana, impondo ao Estado a intervenção ativa para transformar em realidade a declaração realizada. Reporta assim, à necessidade de sua atuação como “Estado Máximo”, a fim de encontrar robustez para ampliar suas ações perante a garantia do direito social.

Nesta perspectiva problematizamos a qualidade da educação, princípio basilar sobre o qual se assenta o direito educacional. É por meio da efetivação da qualidade, que se assegura o pleno desenvolvimento da cidadania ativa, ou seja, a educação com qualidade permite ser instrumento inigualável para se ter acesso aos outros (às vezes, novos) direitos fundamentais. Do contrário, sem qualidade, não há efetivação do direito, o que pode acarretar também em menor acesso aos outros direitos básicos, acabando por reproduzir o ciclo de desproteção, violência e violação de direitos de crianças e adolescentes. A educação, neste contexto, é entendida como os lócus privilegiados de promoção dos direitos infanto-juvenis, porque reúne em torno de si um dos eixos geradores da Proteção Integral, além das reivindicações para se assegurar o reconhecimento e a afirmação dos direitos humanos infanto-juvenis. Tal junção é sintetizada no artigo 227 da CF/88 quando se lê, originalmente:

7

Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (BRASIL, 1988, grifo do original).

Nestes termos, é certo que as conquistas dos direitos educacionais é uma afirmação do próprio ECA, já que foi ele que regulamentou primeiro o acesso, a permanência das crianças e dos adolescentes na escola, bem como definiu com clareza as repercussões das normas constitucionais em relação a educação, posto que a Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional, só foi aprovado em 1996.

2.1 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste estudo é fundamentada em uma abordagem qualitativa, que se mostrou adequada para explorar as complexas interações entre políticas educacionais, equidade e qualidade do ensino. Conforme, a abordagem qualitativa permite uma compreensão aprofundada dos fenômenos estudados, capturando as nuances e especificidades que seriam difíceis de alcançar por meio de métodos quantitativos. Essa abordagem é particularmente útil em estudos que investigam processos sociais e educacionais, onde o contexto e as percepções dos participantes desempenham um papel crucial na determinação dos resultados.

A escolha pela abordagem qualitativa foi baseada na necessidade de entender como diferentes políticas educacionais têm sido implementadas em diversos contextos educacionais e quais impactos elas têm gerado em termos de equidade e qualidade do ensino. Esta metodologia também possibilitou a exploração das dinâmicas internas das instituições de ensino e das comunidades escolares, proporcionando as práticas cotidianas e as interações que influenciam o sucesso ou o fracasso das políticas educacionais.

A revisão de literatura foi uma etapa crucial deste estudo, permitindo mapear os principais conceitos e teorias relacionadas às políticas educacionais, equidade e qualidade do ensino. Conforme ressaltado por Stake (2010), a revisão de literatura é essencial para situar o estudo dentro do contexto acadêmico mais amplo, identificando lacunas de conhecimento e estabelecendo uma base teórica sólida para a pesquisa. Foram consultadas diversas fontes, incluído artigos acadêmicos, livros e relatórios de pesquisa que abordam o papel das políticas educacionais na promoção de uma educação mais equitativa e de qualidade.

Para garantir a relevância e atualidade das informações, a seleção das fontes seguiu critérios rigorosos, priorizando publicações dos últimos dez anos. Isso assegurou que o estudo refletisse as tendências e debates mais recentes na área educacional. Além disso, foram incluídos estudos que apresentavam evidências empíricas do impacto das políticas educacionais sobre o tema abordado em diferentes contextos, contribuindo para uma compreensão mais ampla e prática do tema. A revisão de literatura revelou uma diversidade de abordagens e resultados em relação às políticas educacionais.

Análise documental além da revisão de literatura, a análise documental foi outro método essencial utilizado neste estudo. Conforme descrito por, a análise documental é uma técnica valiosa para examinar documentos que contêm informações relevantes sobre o fenômeno estudado, permitindo a identificação de padrões e práticas recorrentes. Neste estudo, a análise documental envolveu o exame de relatórios de escolas, políticas educacionais, diretrizes curriculares e outros documentos institucionais que descrevem as práticas de gestão e as estratégias adotadas para promover a equidade e a qualidade do ensino. Os documentos analisados foram provenientes de uma variedade de fontes, incluindo escolas públicas e privadas de diferentes regiões do Brasil.

A diversidade de fontes permitiu capturar um espectro amplo de experiências e práticas de implementação de políticas educacionais, enriquecendo a análise e contribuindo para uma compreensão mais abrangente dos desafios e oportunidades enfrentados pelos líderes escolares e formuladores de políticas (Guba & Lincoln, 1985). A análise documental foi complementada por uma investigação detalhada das políticas educacionais em vigor, com especial atenção para aquelas voltadas à promoção da inclusão e redução das desigualdades educacionais (Day, 2014).

A análise dos documentos também inclui diretrizes e relatórios de organizações internacionais como a UNESCO e a OCDE, que têm desempenhado um papel significativo na orientação das políticas educacionais em nível. Esses documentos fornecem uma visão comparativa das práticas adotadas em diferentes países e permitiram uma análise crítica das recomendações internacionais em contraste com as realidades locais. Levantamento, atualização e análise de bibliografia especializada, referente ao tema de pesquisa, utilizando para isso os recursos existentes na Biblioteca, seja nos periódicos e livros de seu acervo, seja através de recuperação através dos mecanismos ali existentes para fontes secundárias e, também, através de acesso a fontes disponibilizadas na internet. Pesquisar as formas atuais da nossa política, através da análise da legislação brasileira referente a patrimônio cultural.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

3.1 GESTÃO DEMOCRÁTICA E FORMAS DE OCUPAÇÃO DO CARGO

No que se refere à definição sobre a ocupação do cargo de diretor escolar, a LDB dispõe em seu Art. 64:

A formação de profissionais de educação para administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional para a educação básica, será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação, a critério da instituição de ensino, garantida, nesta formação, a base comum nacional.

Embora a gestão democrática da escola pública no Brasil se faça presente como princípio na Constituição Federal de 1988 e na LDB, a legislação educacional posterior pouco avança no sentido de definir conceitualmente o termo e estabelecer atribuições e competências para os gestores escolares. O conceito da gestão democrática da escola tem sido associado a alguns aspectos como: a escolha de diretores com variados graus de participação da comunidade escolar; a autonomia pedagógica, administrativa e gestão financeira; a elaboração do projeto pedagógico, currículos escolares, planos de gestão escolar, regimentos escolares e constituição de concelhos escolares ou equivalentes envolvendo a participação e consulta a comunidade escolar (contando com alunos e seus familiares) e local, assegurando a participação dos pais na avaliação de docentes e gestores escolares.

Um dos princípios de maior relevância para educação nacional é o princípio de gestão democrática do ensino. Mas o que é gestão democrática? Segundo Bastos (2001, p. 68):

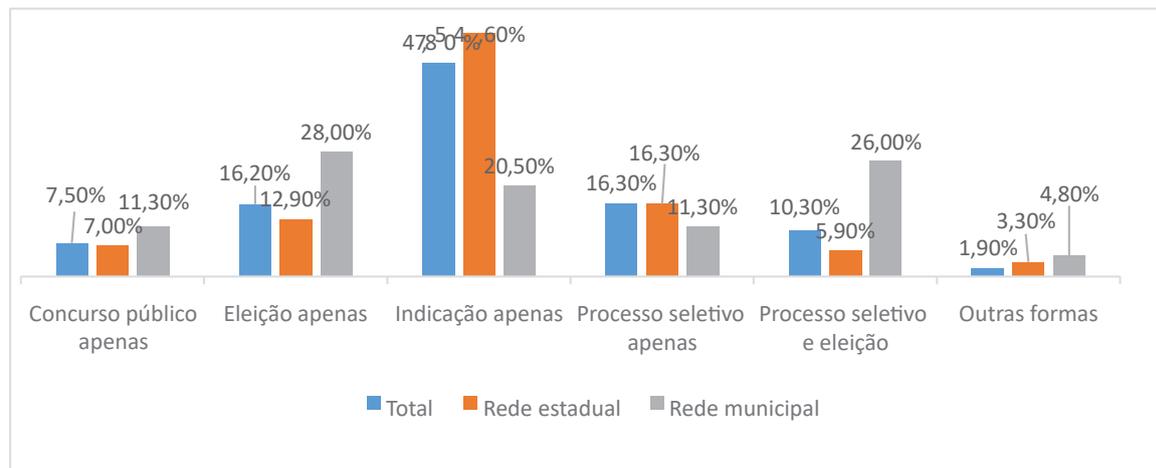
A gestão democrática restabelece o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola pública, introduzindo a eleição de dirigentes escolares e os conselhos escolares, garante a liberdade de expressão, de pensamento, de criação e de organização coletiva da escola, e facilita a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos escolares, bem como por salários dignos a todos os profissionais da educação (BASTOS, et al., 2001, p. 8).

Diante da falta de gestão democrática nas escolas se faz necessário uma intervenção do serviço social para garantir o acesso e permanência das crianças na escola. Pois é comum na cultura brasileira patrimonialismo, o clientelismo e a burocracia arraigada ao sistema político e econômico se constituem empecilhos para que na prática o sistema educativo funcione. é necessário a formação de um controle social da sociedade civil sobre o Estado, através de uma permanente participação popular nas decisões da coisa pública.

No âmbito do governo federal, além dos dispositivos da Constituição Federal de 1988 e da LDB de 1996 acerca da gestão democrática e participativa, não existe legislação que aprofunde ou explicita aspectos relacionados ao tema. Tal ausência provoca uma lacuna normativa e permite

que os demais entes federados (estados e municípios) legissem sobre o assunto sem marcos referenciais que lhe deem suporte para a construção de fundamentos e princípios e, menos ainda, para a implementação de processos de gestão escolar.

Os dados coletados sobre as formas de ocupação do cargo apresentados no gráfico 1 mostram variados processos adotados pelos entes federados.



Fonte: Censo Escolar, 2023

Gráfico 1 Você assumiu a direção desta escola por meio de:

Observa-se que prevalece a escolha por indicação (47,80%), sendo que nas redes municipais, esse valor chega a 20,50%, e nas redes estaduais 54,60%. O processo misto de seleção e eleição para a ocupação do cargo de direção escolar é adotado por apenas 10,30% dos estabelecimentos de ensino, predominando nas redes municipais 26,00% e representando 5,90% nas redes estaduais. O processo de eleição apenas está presente em 16,20% do conjunto das redes, sendo 12,90% nas redes estaduais e 28,00% nas redes municipais. Das modalidades elencadas, a ocupação do cargo de diretor por indicação é a que mais preocupação causa, pela possibilidade de clientelismo, nepotismo e interferência político partidária a que tal escolha pode estar atrelada. No entanto, estudo realizado por mostra que há uma “associação positiva entre o desempenho em matemática no 5º ano (média por escola) e a liderança dos diretores; em contrapartida, constatou-se uma associação negativa entre os mesmos resultados de desempenho com a gestão de diretores nomeados nas escolas em grande parte dos casos por indicação política.

Embora não se tenha evidências de pesquisa, é possível que o debate crítico sobre gerencialíssimo na educação (SILVA; ALVES, 2012; SILVA; SILVA; SANTOS 2016).

A pouca ou precária articulação entre os dois temas pode, inclusive, responder pela ausência de esforços no sentido de qualificar ou capacitar os gestores escolares nas técnicas de liderança.

3.2 OS PRINCÍPIOS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARTICIPAÇÃO, AUTONOMIA, TRANSPARÊNCIA E PLURARIDADE.

Na Gestão Escolar Democrática, apresenta-se quatro importantes elementos constitutivos: a participação, a autonomia, a transparência e a pluralidade, cada qual com sua relevância e

sinergisticamente colaborando ao entendimento da articulação e manifestação de um ensino democrático. Nesse quesito, no que diz respeito à participação, é definida como.

“A presença e a intervenção ativa de todos” (DALBERIO, 2008, p. 4).

Cabe salientar que não se refere somente à escuta, mas ao questionamento, à interferência e ao poder de voto. Os estudantes devem ser entendidos como o conjunto de agentes centrais do processo educativo, o escopo da Gestão Democrática, visto que formar cidadãos críticos e autônomos não se dá espontaneamente, mas estimulado pela democracia.

Entre as possibilidades políticas e pedagógicas para a participação discente, merecem destaque os grêmios estudantis, os conselhos escolares, os conselhos de classe aberto, os contratos pedagógicos de sala de aula, as assembleias gerais e o PPP, todos sendo espaços para os processos decisórios, as discussões e deliberações sobre assuntos que constroem o cotidiano da escola (ARAÚJO, 2009).

No que refere à autonomia, a escola poderia delinear seu próprio caminho com a ajuda dos professores, estudantes, funcionários, pais e comunidades, sendo dessa forma, possível pensar no êxito da instituição. A autonomia escolar é evidenciada nas leis e normatizações do sistema de ensino de modo vago, sendo enunciada a autonomia na condição de valor, sem ser estabelecido os métodos concretos à sua conquista. Providências de reestruturação burocrática permitiriam que os setores superiores hierarquicamente possam funcionar de acordo com as necessidades institucionais, o que não é uma realidade. Neste sentido, o Regimento Escolar, que é manifestação jurídica da unidade de ensino, exemplifica a autonomia reduzida, posto que, na maior parte das vezes, assume uma unidade ditada pelas gestões centralizadas e condicionadas pelas entidades normativas, a despeito das peculiaridades pedagógicas de cada estabelecimento, em sua interrelação com a comunidade em que se insere.

O PPP é a manifestação coletiva da comunidade escolar na elaboração de sua identidade, sendo a expressão de sua autonomia. O processo participativo em sua elaboração permite a experiência democrática, escolhendo os dirigentes e definindo os papéis dos colegiados, conforme se constituem na ação orgânica. Buscando metas comuns. Não obstante, e apesar de sua elaboração ser uma atribuição definida pela normatização vigente, não se observam mudanças significativas no documento, sendo mais um exercício burocrático. Os documentos tendem, a despeito de suas reais funções, a conservar as regras afixadas pelo sistema de ensino, não permitindo que a escola de autogoverne, estabelecendo restrições à sua própria autonomia.

Barroso (2016) esclarece que autonomia escolar não se confunde com ‘independência’, visto que se trata de uma conceituação relacional. Considera-se a autonomia com uma 16 relatividade, mantendo-se mais autonomia para certas situações, e menos para outras.

A autonomia escolar não se restringe à questão jurídico-administrativa, mas como confluência de anseios, em que se faz necessária a gestão, a articulação e a negociação. Entende-se, assim, a autonomia com um espaço de harmonização entre o estado, os gestores, os docentes, os estudantes e as famílias. Destarte, a autonomia passa a ser a manifestação da unidade social. Araújo (2009) destaca que as reformas no ensino, em especial, as que refletem o neoliberalismo, permitiram uma autonomia desumanizada, sem reconhecer o espaço escolar como uma entidade social, sem valorizar seus agentes, sua diversidade e suas incoerências. Sob tal perspectiva, a autonomia possibilita que surja uma democracia real, mediante o exercício dos atores escolares em confronto com a lógica da ordem administrativa hierárquica, sem levar em conta os próprios sujeitos e suas demandas.

A autonomia parece ser deturpada, não assumindo seu significado de libertar os indivíduos dos limites burocráticos, ou colaborar com o constructo democrático escolar. Conforme a percepção de Oliveira (1999), existe certo poder a ser exercido pelas instituições de ensino, embora seja um

poder de ‘não receber apoio’, ou seja, obrigando a escola a buscar parcerias com organizações e demais formas de se manter, ficando ao Estado a obrigação de minimamente investir no setor.

Dessa maneira, isso reflete a construção de um modo de vida democrático nas instituições de ensino. A transparência apresenta-se como uma forma eficaz de dar crédito ao ambiente público, isto é a boa-fé que possibilita à população participar da coisa pública. Desse modo, pode-se entender a transparência como um componente constitutivo à administração, um distintivo na interface do público com o privado, uma ferramenta reveladora de métodos adotados pelos administradores públicos.

Cury (2015) sublinha que a transparência traz consigo o pressuposto de existir um ambiente público e aberto, no qual não se manifesta a premissa de mercado imediatista.

É fato que a transparência escolar dependerá de a comunidade estar inserida na rotina escolar, envolve-se nos âmbitos públicos, passar pela socialização das informações, o que pode gerar um clima de confiança e de clareza de propósitos entre os sujeitos da escola. Portanto, a transparência pode ser compreendida mais amplamente, não se restringindo às questões.

3.3 DESIGUALDADES NO ACESSO E PERMANÊNCIA NA ESCOLA

A instituição escolar surge, no contexto do capitalismo, como responsável por preparar a mão de obra necessária à produção, dócil e manipulável e, ao mesmo tempo, alicerçar as condições culturais nas quais o sistema se reproduz (Enguita, 1989). Assim, não se trata de uma instituição neutra, mas disputada em diferentes contextos ideopolíticos e socioculturais por distintos projetos de sociedade. A clássica obra de Enguita (1989), contextualizar que ênfase da escola na submissão a rotinas, que almeja a preparação para o trabalho na indústria capitalista, coloca-se de modo distante do trabalho rural, do trabalho autônomo e, até mesmo, do trabalho doméstico, necessário à reprodução do capital.

Nas palavras do autor, a velha sentença, segundo a qual a escola está separada da vida pode ser interpretada dessa forma, pois, embora não haja dúvidas de que a escola prepara para a incorporação ao trabalho assalariado (a forma fundamental de trabalho no nosso restrito conceito de economia) e para a vida social (tal como é e não tal como alguns de nós desejaríamos que fosse), tampouco há dúvidas de que o resto da vida social fica em grande parte fora do seu horizonte (Enguita, 1998, p. 223).

Não é à toa que os debates hodiernos em torno dos destinos da educação e que perpassam inclusive as linhas mestras da nova Diretriz Comum Curricular trazem o empreendedorismo como conteúdo da política educacional. Se a finalidade constitucional da educação é que finalidade, para a formação de qual ser humano? A resposta a essas indagações ocorre a partir dos embates entre as classes sociais e suas refrações, colocando em embate perspectivas diferentes de escola.

Assim, distingue a perspectiva de que estudante é um recipiente a ser preenchido com conhecimento que emana do professor, pois entende a consciência como intencionalidade sobre o mundo. Desse modo, propõe a reflexão, a indagação, a pesquisa que perscruta o conhecimento existente, e, essencialmente, traz educadores e educandos como sujeitos ativos na construção do conhecimento (Freire, 1982). Essas reflexões apontam para a intencionalidade da prática educativa e, com isso, da

Política de Educação, como o sistema estatal que viabiliza a garantia do direito à educação. Na medida em que o Brasil expande sua pactuação em termos de política pública, assumindo o

compromisso de universalização da oferta dos quatros aos 17 anos de idade que correspondem à educação básica (pré-escola, ensino fundamental e ensino médio), amplia-se, ao mesmo tempo, o impacto na sociedade brasileira com relação ao conteúdo e forma desta política, em análise do percurso histórico da educação no Brasil, concluem que:

O sistema escolar atual ainda está ancorado a um sistema instituído no início do século passado. A geração atual necessita muito mais da vivência de novas experiências para compreender os papéis e os valores, ou seja, é preciso incluir os alunos no processo de construção e vivência dos valores e não somente na transmissão (Kujawa; Martins; Patias, 2020, p. 10).

A pobreza de fato é um problema social muito grande nosso país uma vez que o programa social tem o objetivo de mudar a vida de muitos, mas a corrupção e falta de boa vontade ainda prospera em nosso país.

"Comparação Internacional entre o grau de desigualdade de renda no Brasil e o observado em outros países comprova não só que a desigualdade brasileira é das mais elevadas em todo o mundo, mas contribui também para entender como um país com renda per capita relativamente elevada pode manter, nos últimos 20 anos, em média, cerca de 40% da sua população abaixo da linha de pobreza" (FARIA, 2000, p. 21).

A pobreza é vista como decorrente da desigualdade social, acompanhando o processo de agravamento desta.

As ações dos homens são determinadas pelas relações de interesse presentes na sociedade, são estes que escolhem a forma de organização da vida social.

Quando nos reportamos ao início do processo de desenvolvimento do Brasil, percebemos que as décadas que nos separam, tornam-se dias, quando nos referimos a forma de pensar e os valores que ainda se fazem, presentes nas representações adotadas hoje.

Foi possível perceber, que a desigualdade social e a pobreza fizeram parte de todo o processo histórico, estando presentes muitas vezes, nas principais pautas de discussão, porém não como objetos de efetivas ações que buscassem o enfrentamento da problemática.

No entanto, a riqueza existente, a produzida e a renda criada sempre foram apropriadas concentradamente por minorias que sofrem de um estado crônico de ganancia infecciosa (GARCIA, 2003, p. 10).

Contraditoriamente, busca-se uma forma de amenizar os problemas decorrentes da pobreza, através da culpa lançada às pessoas que se encontram nesta situação. A representação que a sociedade capitalista adotou do sujeito que está em situação de pobreza, é de "vagabundo", "analfabeto", "desqualificado", entre outros. O que permite culpar uma única pessoa por um problema que é criado pela sociedade e que cabe a esta resolver. As relações sociais nos mostram que a ideia vigente é realizar ações que garantam o sucesso do capital. É a partir das considerações anteriores que podemos concluir sobre o papel central que a pobreza tem no pensamento marxista. Tal centralidade sustenta-se no fato dela ser, não um processo deflagrado pelas carências individuais ou até de um determinado grupo ou região, mas uma determinação estrutural do próprio Modo de Produção Capitalista. Revista Direitos, trabalho e política social.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo procurou aprofundar o tema Liderança Educativa, Gestão Escolar e Qualidade da Educação como Direito, explorando especificidades do contexto brasileiro. Verificou-se que este tem sido um tema relativamente marginal na literatura sobre administração escolar no país e nas iniciativas de formação continuada, que tendem a focalizar conteúdos associados à gestão escolar e uma educação de qualidade. Evidências nesse sentido foram encontradas em pesquisa no *site* do MEC e de secretarias de educação dos estados quando foi possível constatar a existência de lacunas em relação a conteúdos de liderança em processos formativos. Do mesmo modo, a revisão da literatura sobre duas das principais iniciativas de formação de gestores desenvolvidas na última década. Uma possível explicação para a ausência de uma reflexão mais objetiva em torno tema da liderança estaria associada ao fato de que o princípio constitucional da gestão democrática incorporado à legislação educacional e remetido às unidades federadas, teria polarizado as atenções das iniciativas voltadas para a formação de gestores. A hipótese aqui proposta, porém, está por ser aprofundada em novos estudos sobre o tema. Fato é que até o presente, o Brasil não tem dispensado significativa atenção à liderança nos termos em que temática vem sendo tratada em outros contextos. Trata-se de um fenômeno que deve ser associado a circunstâncias próprias do país, assim como às resistências a modelos gerenciais de gestão escolar. A Gestão Democrática no âmbito educacional deriva da Constituição Federal e dos elementos da participação, da autonomia, da transparência e da pluralidade, os quais articulados, organizam-se em esteios para a elaboração de um estilo democrático. Toda a práxis escolar baseia-se na participação coletiva, uma Gestão Democrática manifesta os interesses na formação de cidadãos e no próprio desenvolvimento da sociedade democrática. A emancipação do sujeito como cidadão é uma construção baseada na solidariedade e na participação. Os saberes equivalem a uma dinâmica contínua de formar pessoas que sejam recíprocas, dialoguem, participem conscientemente de sua coletividade. Cabe reforçar a Gestão Escolar Democrática, no espaço público e educacional, que seja compromissada com a formação de sujeitos capazes, competentes e dispostos a construir sua própria autonomia. O sistema de ensino democrático e antidiscriminatório, almejado pela Gestão Participativa, compromete-se com a escola popular com qualidade, que forma cidadãos livres e cientes de sua função social.

5. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Bruno Luiz Teles de. Construindo uma gestão democrática no Estados da Bahia: contribuições do Curso de Especialização em Gestão Escolar promovida pelo Programa Escola de Gestores. Universidade Federal da Bahia. 2015. Dissertação de Mestrado, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/17694>.

BENTO, Antônio; OLIVEIRA, Maria Isabel. A liderança escolar a três dimensões: diretores, professores e alunos. Bragança: Ideias em práticas, 2013. Disponível em: <https://bibliotecadigital.ipb.pt/handle/10198/9560>.

BIANCO, Mônica de Fátima; SOUZA, Eloísio Moulin de; SOUZA REIS, Antônio Marcos. A nova Gestão pública: um estudo do Pró-gestão focado em dois projetos prioritários no estado do Espírito Santo. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v. 15 n. 1, p. 118-143, jan./abr. 2014.

BOLIVAR, Antonio; El lidezgo pedagógico de la dirección escolar en España: limitaciones y acciones. In: LIMA, Licinio; SÁ, Virgínio (orgs.). O Governo das escolas: democracia, controlo e performatividade. Ribeirão: Edições Humus, 2017, p. 151-171.



BOLIVAR, Antonio. YÁÑEZ, Julián López; MURILLO, F. Javier. Liderazgo en las instituciones educativas. Una revisión de líneas de investigación. School leadership. A review of current research perspectives. Red de investigación sobre Liderazgo y Mejora Educativa (RILME). Revista Fuentes, 14, 2013, pp. 15-60. Disponível em: <http://institucional.us.es/revistas/fuente/14/Firma%20invitada.pdf> .

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.Htm .