

SEÇÃO

2

PESQUISA APLICADA

GESTÃO DEMOCRÁTICA OU GERENCIAL: QUAL É O PAPEL DOS GESTORES ESCOLARES?

Carla da Conceição de Lima

Doutoranda em Educação pela PUC-Rio

Bolsista CNPq

RESUMO

As reformas educacionais brasileiras vêm apresentando à sociedade duas grandes referências, as quais têm ganhado destaque e se apresentado de forma contraditória dentro da escola: (i) a gestão democrática, que compartilha entre gestor, equipe escolar, pais, alunos e membros da comunidade questões e decisões relacionadas aos aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros; (ii) a gestão gerencial, que estimula a responsabilização dos agentes escolares pelo desempenho dos discentes, enfatizando a eficácia do sistema de ensino. Neste ensaio discutiremos algumas características sobre essas duas perspectivas de gestão e como o gestor escolar se insere em cada uma delas.

1. BREVES REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

Na primeira metade do século XX, predominava nas escolas brasileiras um modelo de administração clássico, centralizador e hierarquizado, fundamentado no autoritarismo, que envolvia, de forma racional e mecanicista, a equipe escolar e os recursos educacionais. Na década de 1970, período das políticas educacionais expansionistas, ainda prevalecia, nas escolas públicas brasileiras, a estruturação burocrática e verticalizada (MACHADO, 2000). As ações eram fragmentadas e:

quase inteiramente ordenadas de fora para dentro e, do ponto de vista formal, era quase restrito ou inexistente o espaço de decisão da escola sobre seus objetivos, formas de organização e gestão, modelo pedagógico e, sobretudo, sobre suas equipes de trabalho (MACHADO, 2000, p. 99).

Nesse modelo de gestão, o diretor não tinha autonomia sobre o planejamento e sobre as ações administrativas, financeiras e pedagógicas. Seu trabalho, segundo Lück (2000), consistia em “repassar informações, controlar, supervisionar, “dirigir” o fazer escolar de acordo com as normas propostas pelo sistema de ensino ou pela mantenedora” (p.13). Assim, os diretores comandavam as escolas de maneira distanciada, para manter a autoridade centrada em sua figura, construindo, desse modo, uma cultura de determinismo e dependência.

Com a intensificação das ideias democratizantes ocorridas na década de 1980, acompanhada pelo movimento de redemocratização da sociedade brasileira e das reivindicações sociais de maior participação nas tomadas de decisão, foi elaborada a Constituição Federal de 1988, que inseriu o princípio constitucional de gestão democrática da escola pública (DRABACH; SOUZA, 2014). Na gestão democrática, “as pessoas que atuam na/sobre a escola iden-

tificam problemas, discutem, deliberam e planejam, encaminham, acompanham, controlam e avaliam o conjunto das ações voltadas ao desenvolvimento da própria escola na busca da solução daquele problema” (SOUZA, 2009, p. 125-126). A base desse processo, sustentado no diálogo e na alteridade, é a participação efetiva de todos os segmentos da comunidade escolar – gestor, professores, funcionários, pais, alunos e comunidade no entorno da escola –, bem como o respeito às normas coletivamente construídas e a garantia de amplo acesso às informações aos sujeitos da escola (SOUZA, 2009).

Entre seus princípios está a autonomia – “faculdade ou direito (de indivíduo, grupo, instituição, entidade etc) de se autogovernar, de tomar suas próprias decisões ou de agir livremente, sem interferência externa (mesmo se organicamente incluído em um âmbito maior de soberania)” (PAES DE CARVALHO, 2012, p. 86); e a descentralização – repasse de responsabilidades da mais alta esfera governamental para a mais baixa, com a migração das decisões políticas, de planejamento e de gestão para dentro das escolas (BRAGA; SANTOS, 2013).

Todavia, a determinação legal da gestão democrática, consagrada na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, por si só, não assegura uma escola democrática. Para Leite e Lima (2015), em estudo sobre representação social dos diretores, não existe um consenso quanto ao processo de participação nas decisões da escola. Mendonça (2001), em pesquisa em documentos estaduais e municipais, afirma haver uma compreensão equivocada da gestão democrática, vez que os documentos eram insuficientes para o estabelecimento de mecanismos que caracterizavam a faculdade da escola de se autogovernar, porém, eram profusos para estabelecer limites de sua autonomia.

Mendonça (2001) ainda ressalta que, na prática da gestão democrática, havia prevalência da descentralização do tipo financeira, em detrimento da pedagógica, embora a precariedade de recursos a transformasse em administração da escassez. Ressalta também que há monopolização dos foros de participação pelos profissionais da escola, pois eles percebem as instituições de ensino como propriedade do governo ou das pessoas que nelas trabalham. Adverte ainda sobre o centralismo administrativo, que promovia certa distância da comunidade em função do planejamento e da gestão serem centralizados. Destaca, por último, que o provimento do cargo do diretor é realizado por indicação de pessoas não identificadas com a unidade de ensino.

Portanto, na gestão democrática, mesmo com as orientações normativas, emerge, na prática, a falta de conhecimentos sobre os princípios democráticos que afetam tanto a formulação dos documentos oficiais e a participação da comunidade escolar nas unidades de ensino quanto os contornos adquiridos pela gestão democrática.

1. BREVES REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO GERENCIAL DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA

No Brasil, embora a crise do Estado estivesse presente desde a década de 1970, somente nos anos de 1990, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995, é que emergem as características do modelo gerencial. Tal modelo estimulou um movimento de redefinição do papel do Estado, que deixou de ser responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento (BRASIL, 1995).

Eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos, bem como objetivos previamente definidos e a cobrança a *posteriori* dos resultados, tornam-se princípios essenciais no modelo de gestão gerencial (BRASIL, 1995). Desde então vêm sendo instituídos “mecanismos de controle cada vez mais severos e formas de gestão supostamente mais eficientes e eficazes para garantir as condições necessárias à obtenção de bons resultados” (AFONSO, 2010, p. 14).

Na educação, as repercussões foram profundas e viabilizadas, inicialmente, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, lei nº. 9.394/96, que abriu espaço para mudanças organizacionais, administrativas e pedagógicas, especialmente no campo da gestão dos sistemas de ensino e das escolas. Novos instrumentos de regulação - “mais flexível na definição dos processos e rígida na avaliação da eficiência e eficácia dos resultados” (BARROSO, 2005, p.727) –, vêm sendo empregados, desde então, para aprimorar o controle do Estado, além de promover maior responsabilização dos atores escolares na busca pela excelência, eficiência, produtividade e eficácia das unidades de ensino.

Além disso, houve uma ressignificação dos princípios da gestão democrática, vez que a participação da comunidade acontece, especialmente, para a execução de tarefas dentro da escola ou através do Conselho Escolar, com a função de fiscalizá-la- (DRABACH; SOUZA, 2014). A autonomia passa a ser entendida no sentido de responsabilização, sendo “adotada como um meio que contribui para aumentar a eficiência da escola, maximizando os resultados educacionais” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 237), já que a definição dos resultados é fixada e cobrada externamente.

Já a descentralização se caracteriza mais como desconcentração de tarefas do que descentralização de decisões, vez que são repassadas às escolas somente as tarefas de execução. Segundo Drabach e Souza (2014), identifica-se uma “descentralização centralizada, no sentido de que a tarefa de colocar em prática as diretrizes nacionais é delegada para a escola, que deverá responder pelo seu trabalho diante de uma avaliação padronizada e central” (p. 239). Portanto, segundo Braga e Santos (2013), tanto a descentralização quanto a

autonomia “estão diretamente relacionadas ao aumento da responsabilidade dos atores escolares, os quais, conseqüentemente, são responsabilizados pela eficiência e eficácia escolar” (2013, p. 9).

Na perspectiva gerencial, delega-se maior responsabilidade ao poder local para que acompanhe, avalie, coordene e planeje os resultados, aumentando a responsabilidade da escola e diminuindo o compromisso do poder público (CARVALHO, 2009). Dessa forma, as novas regras do jogo modificaram a organização e gestão da escola, ao instituir controle e vigilância, com base na cobrança de resultados que foram prometidos por meio de fixação de objetivos e metas. Por outro lado, em um “universo não oficial”, emergem: (i) os conflitos organizacionais, ou seja, entre os órgãos oficiais e a escola; (ii) a definição problemática dos objetivos educacionais que nem sempre correspondem à realidade da escola e/ou são muito difíceis de serem atingidos; (iii) as estruturas informais, que dificultam o trabalho a ser realizado de dentro da escola (LIMA, 2011).

Portanto, embora esse modelo de gestão busque que a equipe escolar trabalhe em prol da elevação do desempenho discente, na prática, as orientações normativas se encarregam de invisibilizar ou diluir a heterogeneidade e a diversidade que marcam o sistema educacional.

3. O GESTOR ESCOLAR NAS PERSPECTIVAS DEMOCRÁTICA E GERENCIAL

Nos últimos trinta anos emergiram diversas propostas de reforma educacional, buscando contribuir para a melhoria da qualidade da educação pública, que reiteradamente tem tido como foco o trabalho realizado dentro da escola. Entre as dimensões do trabalho escolar, a gestão tem obtido lugar de destaque na política educacional.

Esse olhar está ancorado na observação, já constatada por inúmeras pesquisas, sobre o papel essencial do gestor na organização do trabalho escolar, liderando e coordenando a rotina das unidades de ensino (DRABACH; SOUZA, 2014; SOARES; TEIXEIRA, 2006). “Dirigir uma escola implica colocar em ação os elementos do processo organizacional (planejamento, organização, avaliação) de forma integrada e articulada” (SOARES; TEIXEIRA, 2006, p. 157).

A liderança do gestor, nas duas perspectivas, se torna um fator associado ao aumento da qualidade e eficácia, vez que, embora possa “explicar somente entre 3% e 5% da variância global de aprendizagem dos alunos entre escolas, (...) apresenta 25% da variância total ao se controlar as variáveis de origem dos discentes e analisar apenas os fatores escolares” (LEITHWOOD, 2009, p. 23).

Nesse sentido, na gestão democrática, conforme observado por Drabach e Souza (2014, p. 235), o gestor seria o estimulador da “abertura ao diálogo e à participação através da existência de grêmios estudantis e conselho escolar, construção coletiva do Projeto Pedagógico da escola”, além de dedicar seu trabalho à emancipação dos sujeitos e buscar assegurar a qualidade educacional. Já na gestão gerencial, o gestor assume uma posição mais estratégica, sendo considerado o “líder necessário para conduzir as mudanças no processo de gestão” (DRABACH; SOUZA, 2014, p. 243), em que se visa elevar a eficácia e a pertinência da ação da escola, tornando-o um dos “principais responsáveis pela efetiva concretização de metas e objetivos, quase sempre hierarquicamente definidos” (DUARTE et al., 2016, p. 202), em prol da qualidade educacional.

Portanto, nas duas perspectivas de gestão, o papel do gestor é enfatizar a aquisição de conhecimento, dando particular atenção à gestão democrática, à definição conjunta dos objetivos educacionais em prol do desempenho discente e à concretização de práticas mais participativas; ao passo que, na gestão gerencial, busca-se a eficácia das práticas pedagógicas para propiciar a elevação do desempenho discente, recaindo sobre o gestor a responsabilização pelo sucesso ou pelo fracasso da escola.

4. ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

Na gestão democrática, concluímos que a gestão da escola deveria se dar de forma participativa, embora, em alguns casos, os participantes realizem suas ações de forma equivocada e sem estar embasados na legislação e nos princípios da democracia. Por outro lado, na gestão gerencial, se redefine o espaço de participação dos atores escolares, atribuindo princípios de mercado, como eficácia e produtividade, a partir dos quais se obtém maior valor em relação aos interesses sociais mais amplos, na busca para elevar o desempenho discente que, reiteradamente, vem sendo apresentado pelas avaliações em larga escala como aquém do esperado.

Nos dois modelos de gestão, o gestor adquire papel de destaque no propósito de elevar a qualidade da educação, embora, sua atuação evidencie uma dinâmica escolar em que a essência é uma nova racionalidade, tanto na perspectiva democrática quanto na gerencialista, que se assemelha, em alguns aspectos, ao modelo de gestão empregado até os anos de 1970.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, Almerindo Janela. Gestão, autonomia e accountability na escola pública portuguesa: breve diacronia. *RBPAE* – v.26, n.1, p. 13-30, jan./abr. 2010.
- BARROSO, João. O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, Campinas - SP, v. 26, n. 92, pp. 725-751, out. 2005.
- BRAGA, Simone Bitencourt; SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Um estudo sobre o Programa “Excelência em Gestão Educacional” da Fundação Itaú Social. Disponível: http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_aprovados/gt05_trabalhos_pdfs/gt05_3289_texto.pdf Acessado em: 10/02/2017.
- BRASIL. Plano Diretor Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Presidência da República. Brasília, 1995 (Seções 1 a 5).
- CARVALHO, Elma Júlia Gonçalves de Carvalho. Reestruturação produtiva, reforma administrativa do estado e gestão da educação. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1139-1166, set./dez. 2009.
- DUARTE, Adriana; AUGUSTO, Maria Helena; JORGE, Tiago. Gestão escolar e o trabalho dos diretores em Minas Gerais. *Poiesis*, Tubarão. v.10, n.17, p.199 -214, Jan/Jun 2016 Disponível em: <http://www.portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/Poiesis/index> Acessado em: 01/12/2016.
- DRABACH, Nadia Pedrotti; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Leituras sobre a gestão democrática e o “gerencialismo” na/da educação no Brasil. *Revista Pedagógica*, Chapecó - SC, v. 16, n. 33, Pp. 221-248, jul./dez. 2014.
- LEITHWOOD, K. ¿Cómo liderar nuestras escuelas? Aportes desde la investigación. Santiago: Salesianos Impresores, 2009.
- LEITE, Yoshie Ussami Ferrari; LIMA, Vanda Moreira Machado. Formação continuada de diretores escolares: uma experiência fundamentada na pesquisa ação colaborativa. *RBPAE* – v. 31, n. 1, p. 45 – 64 jan./abr. 2015.
- LIMA, Licínio C. *A escola como organização educativa: uma abordagem sociológica*. 4ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- LÜCK, Heloísa. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto a formação de seus gestores. *Revista Em Aberto*. V. 17. nº 72, p. 11-33. Fev/Jun. 2000.
- MACHADO. Maria Aglaê de Medeiros. Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares. *Revista Em Aberto*. V. 17. nº 72, p. 97-112. Fev/Jun. 2000.

MENDONÇA, Erasto Fortes. Estado Patrimonial e Gestão Democrática do Ensino Público no Brasil. *Educação & Sociedade*, Campinas – SP, ano XXII, nº. 75, agosto/2001.

PAES DE CARVALHO, Cynthia. Gestão, autonomia e liderança na escola: alguns conceitos e desafios atuais. Coleção Gestão e Avaliação da Educação Pública – Volume III – Gestão do Currículo e Gestão e Liderança - 2012 – p. 77-95.

SOARES, Tufi Machado; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Efeito do Perfil do Diretor na Gestão Escolar sobre a proficiência do aluno. *Estudos em Avaliação Educacional*, São Paulo, v. 17, n. 34, pp.155-186, mai./ago. 2006.

SOUZA, Ângelo Ricardo. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. *Educação em Revista* | Belo Horizonte | v.25 | n.03 | p.123-140 | dez. 2009.