

OS DESAFIOS ENFRENTADOS NA COMPOSIÇÃO DOS NÚCLEOS GESTORES DAS ESCOLA PÚBLICAS BRASILEIRAS: UMA ANÁLISE DEMOCRÁTICA

¹Rita Márcia Quintela Gomes; ²Pedro Henrique Gomes Quintela; ³Nágila Célia dos Santos Soares;.

¹Especialista em Língua Portuguesa e Literatura Brasileira, pela Universidade Estadual do Ceará (UECE), professoraritamarcia@gmail.com.

²Graduando em pedagogia, Universidade Estadual do Ceará (UECE), Graduando em português, Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi), pedro.quintela@aluno.uece.br.

³Especialista em Alfabetização e Letramento pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi), nagilacelia@gmail.com.

Resumo

A Gestão escolar em uma instituição escolar busca organizar os processos, liderar, resolver conflitos e desenvolver atitudes colaborativas que promovam um sentimento de pertencimento ao processo, gerando um bom clima organizacional, com o objetivo de alcançar a qualidade educacional que forme educandos críticos, politizados e, sobretudo, participativos. Este estudo possui abordagem qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica, fundamentada em autores renomados sobre o tema em estudo, e pesquisa documental, por meio da análise de documentos oficiais. As conclusões apontam que os principais desafios enfrentados para a composição dos núcleos gestores das escolas públicas brasileiras, estão intrinsecamente ligados a questões políticas de indicações de cargos, por vezes deixando de lado a ética e critérios de qualificação técnica dos profissionais envolvidos.

Palavras-Chave: Gestão Escolar; Meritocracia; Participação Democrática

Introdução

A gestão escolar teve seu alicerce constituído no conceito de administração que para Chiavenato (2014), consistia “na busca da eficiência das organizações”, esses conceitos advindos dos métodos empresariais foram aplicados nas instituições educacionais por meio dos conceitos de Bobbit, o qual pretendia estabelecer métodos para obter resultados precisos e mensuráveis (Silva, 1999), ganhando destaque nas primeiras décadas do século XX, influenciados pelo contexto de urbanização e industrialização no país.

Nesse contexto de acordo com Ribeiro (1953) o Estado passa a práticas administrativas e de gestão mais eficientes para lidar com a ampliação de suas funções e responsabilidades, garantindo que os serviços chegassem a uma população crescente. Envolvidos nesse contexto, que educadores da época tentaram dialogar sobre a importância de estruturar uma gestão escolar eficiente que fosse capaz de atender as demandas dessa nova sociedade que emergia.

No entanto, no período ditatorial a educação brasileira com viés emancipatória ou participativa foi marginalizada e apesar da importância da gestão de uma escola ela só foi debatida com maior intensidade como “gestão democrática” no início da década de 1980, teoricamente se consolidando na década de 1990, pois ainda hoje, discute-se sobre a composição do núcleo gestor de forma democrática, quais critérios são utilizados e se todos os municípios adotam práticas democráticas na composição dos seus núcleos gestores escolares.

Com a abertura política, a educação passou a ter como objetivo a construção de um sistema que enfatizasse a formação cidadã e a operacionalidade democrática nos espaços escolares (Carneiro, 2017). Nesse contexto, este estudo se justifica diante da necessidade de compreender os obstáculos e avanços enfrentados ao longo da história da educação brasileira para a construção de uma gestão escolar eficiente. Em especial, nas últimas décadas, destaca-se a importância de uma gestão voltada para a participação da sociedade nas decisões das instituições escolares. O estudo também visa analisar como os critérios de seleção dos núcleos gestor (diretor e coordenadores) impactam a gestão escolar e suas relações com alunos, professores e comunidade, em prol de uma educação de qualidade. Pois como trabalhar temas voltados à cidadania e formar educandos politizados, pensantes e ativos, se essas abordagens não são efetivamente vivenciadas pela escola? É importante frisar que o gestor precisa desenvolver habilidades e competências essenciais para o exercício do cargo, como liderança, administração de conflitos e a dissolução de problemas, atendendo assim, às demandas da instituição.

A gestão de uma escola é um dos pilares para se conseguir atingir os objetivos educacionais, “administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los” (Paro, 2016, p. 7).

Este estudo propõe-se a investigar os critérios de seleção dos núcleos gestores nas escolas públicas brasileiras, com foco nas práticas democráticas e nas exigências legais relacionadas à escolha de diretores. Para tanto, foi utilizada abordagem qualitativa, de acordo

com Pradanov e Freitas (2013, p. 70) e a “A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa”, permitindo dessa forma uma análise dos processos de escolha do núcleo gestor, considerando aspectos subjacentes e interesses políticos envolvidos.

Utilizou-se a pesquisa bibliográfica, que segundo Pradanov e Freitas (2013, p.54), acontece: quando elaborada a partir de material já publicado, constituído principalmente de: livros, revistas, publicações em periódicos e artigos científicos [...]”, assim, foram selecionadas obras de autores referenciais sobre o objeto da pesquisa, com destaque para: Freire(2023a, 2023b) Libâneo(2021), Luck (2000, 2008, 2011) e Paro(2016).

A referida pesquisa utilizou a pesquisa documental, que para (Pradanov e Freitas, 2013), muitas vezes pode se confundir com a bibliográfica. No entanto, Gil (2008) aponta como principal diferença entre ambas a natureza das fontes: a pesquisa bibliográfica em autores que escreveram sobre um assunto a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam tratamento analítico. Nesse estudo, a pesquisa documental foca na análise de documentos oficiais relacionados à gestão da educação, abordando Leis, diretrizes, plano e relatórios, objetivando aprofundar e compreender o tema.

A gestão escolar nas instituições educacionais é o objeto desta investigação. Tendo como objetivo geral investigar os critérios utilizados na composição dos núcleos gestores escolares e a efetividade de adoção de práticas democráticas na gestão das escolas. Para tanto, tem-se como pergunta reflexiva: Quais os desafios na composição dos núcleos gestores escolares de forma democrática, no Brasil? Assim, essa pesquisa se fundamenta e se mostra pertinente para a comunidade acadêmica, sendo relevante a todos que possuem interesse no tema, buscando aprofundar as reflexões, que subsidiam práticas mais democráticas na gestão escolar, e assim, ampliam o conhecimento científico no tema em questão.

CONTEXTUALIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A Educação do Brasil no início do período republicano, foi marcada por grandes mudanças, as quais se consolidaram no final da década de 1920 e início da década de 1930, iniciando a “educação populista” envolvidos pelos conceitos de grandes educadores como Darci Ribeiro, Fernando de Azevedo, Lourenço Filho, dentre outros, os quais militavam em prol de uma educação nova. Envoltos a todas essas mudanças e influenciados pela Associação Brasileira de Educação (ABE) e pelo manifesto dos pioneiros que a gestão escolar também fez parte da pauta para discussão da educação brasileira (Carneiro, 2017). As exigências políticas da época já apontavam para mudanças educacionais, destacando a gestão como um elemento central para a qualidade do ensino.

No entanto, a ascensão da ditadura militar no Brasil, focado na centralização do poder, modificou o modelo de educação escolanovista para um modelo tecnicista, o qual foi amplamente incentivado e instituído nas escolas brasileiras, influenciando diretamente o ensino e a gestão das instituições que agora focavam em princípios autoritários de controle e organização das instituições.

Com a redemocratização a educação também tinha suas aspirações de mudanças, emergindo assim, “[...] a possibilidade de constituir uma educação democrática, que avançasse para além dos princípios tecnicistas que haviam dominado o pensamento educacional no regime militar” (Carneiro, 2017, p. 124).

Com esse sentimento de uma educação que estivesse mais aberta, que fosse inclusiva e voltada para a realidade da população que foi promulgada a Constituição da República Brasileira, em 1988, um marco para toda a população e em especial para os direitos à educação, conforme frisa Carneiro (2017) “O texto constitucional aborda a educação como direito cidadão, não sendo apenas política pública para promoção do Estado, mas instrumento para a promoção e afirmação do indivíduo”. O texto constitucional foi reforçado, no que concerne aos valores educacionais por meio do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), pela Lei n. 8.069 de 1990 (Brasil, 1990).

Assim, a gestão das instituições escolares agora envoltas a abertura passam a ser consolidadas como um processo dinâmico, envoltos as diretrizes educacionais com princípios democráticos, visando a melhoria da educação pública (Luck, 2008).

No entanto, essa consolidação veio por meio de uma Lei infraconstitucional, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), sancionada no ano de 1996 (Brasil, 1996), assim Carneiro (2017, p.127) enfatiza:

A LDB sistematiza e detalha o pensamento educacional já exposto na Constituição e no ECA, reforçando o princípio fundamental da oferta de ensino obrigatório e gratuito como caminho para a promoção do indivíduo. Ao mesmo tempo, deixa claro que escolas públicas e privadas devem coexistir, que a educação não deve ser restrita ao espaço da escola, que as escolas devem ser geridas conforme o princípio democrático e deve haver relação entre as esferas da escola, da sociedade e do trabalho.

Consolidando esse pensamento de liberalismo surge uma visão de gestão integrada e não mais geridas por aspectos gerenciais com a função de aplicação de normas e determinações, essa nova visão exige do gestor escolar uma mudança de paradigma “Essa mudança de consciência está associada à substituição do enfoque de administração, pelo de gestão. Cabe ressaltar que não se trata de simples mudança terminológica e sim de uma fundamental alteração de atitude e orientação conceitual” (Luck, 2000, p. 15).

Diante desse contexto é essencial que o gestor escolar esteja preparado para o cargo, com competências técnicas, éticas, conceituais, liderança para com o público que irá trabalhar, promovendo uma educação que aborde questões atuais e futuras, que prepare o aluno para além de conceitos e mercado de trabalho e busque uma educação integral.

COMPETÊNCIAS TÉCNICAS NECESSÁRIAS AO DIRETOR

Como vimos no tópico anterior, embasados em diversos autores, a Gestão escolar deve ter suas bases voltadas para o coletivo, para a participação da comunidade. Para Libâneo (2021, p. 89) “A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar”, portando a primeira atribuição de um diretor é a de promover e fomentar a participação coletiva em todos os processos da escola, assegurando que todos possam participar – professores, alunos, pais e comunidade – com voz ativa nas decisões da escola. Paro (2016, p. 24) corrobora, “a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta”, assim a escola é um espaço privilegiado para o exercício da democracia e o diretor deve mediar e articular as diferentes vozes da comunidade escolar.

O diretor escolar também deve ser um líder. “Vale dizer que ninguém se torna líder pela simples vontade, mas sim pelo exercício consciente e intencional de responsabilidades sociais juntamente com outras pessoas” (Luck, 2014, p.123). Nesse sentido, o líder não apenas domina a gestão de pessoas, mas, sobretudo, exerce a liderança na criação de um clima e de uma cultura escolar que estejam alinhados a concepções elevadas de educação e às políticas educacionais, conforme destaca Luck (2011).

Assim, o diretor escolar precisa desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes de liderança com destaque para a capacidade de estabelecer boa comunicação e a promoção de um relacionamento interpessoal positivo com todos os envolvidos da escola, favorecendo um ambiente democrático, acolhedor e de pertencimento ao grupo, criando um clima organizacional harmônico.

No contexto da organização e gestão da escola existem diversidade de opiniões sobre o papel do diretor, se ele deve se restringir somente a questões de gestão ou se deve abranger questões pedagógicas, Libâneo (2021). Essa discussão ganha relevância diante da necessidade do diretor gerenciar os processos e garantir a qualidade educacional. Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), em seu artigo 13, estabelece, que:

Art. 13. A direção das unidades de ensino, das instituições de educação básica e superior, públicas ou privadas, será exercida por educador com formação superior, em nível adequado à complexidade da instituição, e por profissional com formação superior compatível com a área em que vai atuar, conforme o Projeto Pedagógico da Escola ou da Instituição (Brasil, 1996, art. 13º).

A Lei reforça a necessidade que o diretor tem de possuir uma formação compatível com a área em atuação, alinhando-se à ideia expressa por Libâneo, (2021, p. 95): [...] o diretor de escola é o responsável pelo funcionamento administrativo e pedagógico, portanto, necessita de reconhecimento tanto administrativos quanto pedagógicos.

Dessa forma, o trabalho do diretor firma-se na junção do conhecimento técnico com habilidades de liderança, em prol de um ensino de qualidade, onde ao mesmo tempo em que é responsável para esta a frente dos trabalhos de construção dos documentos norteadores da escola, também é responsável por acompanhar o trabalho de toda a equipe escolar, avaliando as práticas pedagógicas e administrativa e se necessário oferecendo suporte e orientação, além de acompanhar o desempenho acadêmico dos educandos e os indicadores de qualidade da instituição.

Sua atuação também inclui o fortalecimento dos organismos colegiados, por meio de uma interação direta com a comunidade escolar, gerir de forma eficiente e eficaz os recursos disponíveis, assegurando a aplicação nas prioridades e objetivos da escola.

Para tanto, também é necessário que o gestor tenha um rico conhecimento de políticas públicas, principalmente as ligadas a educação e a legislações educacionais tanto em âmbito nacional, como a legislação do Estado ou do Município em que atua, permitindo não somente conhecer as Leis, mas sobretudo alinhar as práticas institucionais às diretrizes estabelecidas.

Esse conhecimento possibilitará ao diretor uma melhor aplicação dos recursos de maneira ética e eficiente, além de possibilitar a tomada de decisões embasadas nas leis e nas políticas públicas – FUNDEB, PNAE, PNATE. Também que ele atue como mediador entre escola, comunidade e órgãos governamentais, contribuindo para a construção de um ambiente inclusivo, transparente e voltado as demandas da sociedade.

Uma escola bem administrada e coordenada, com participação ativa da comunidade certamente será uma escola de boa qualidade, com um bom clima organizacional, no entanto:

Não se quer dizer com isso que o sucesso da escola reside unicamente na pessoa do diretor ou numa estrutura administrativa autocrática – aquela em que o diretor centraliza todas as decisões. Ao contrário trata-se de entender o papel do diretor como um líder, uma pessoa que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articular a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão de um projeto comum. Como gestor da escola, como dirigente, diretor tem uma visão de conjunto e uma atuação que apreende a escola

As pessoas que trabalham na escola são responsáveis direto por todo sucesso ou fracasso da instituição, no entanto, vale ressaltar que para alcançar uma escola emancipatória é fundamental buscar conquistas que promovam a autonomia coletiva, pois não existe emancipação em uma sociedade opressora.

ANÁLISE DA META 19 (INDICADOR 19A) DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.

O Plano Nacional de Educação - PNE, foi instituído por meio da Lei Nº 13.005 de 24 de junho de 2014, o qual estabelece metas, diretrizes e estratégias para a educação em todo o território nacional. Este documento é um referencial a Educação Nacional, orientando e organizando as políticas públicas com o fim de uma educação de qualidade com mais equidade, inclusão desde a educação básica até o ensino superior.

A meta 19, do referido documento estabelece:

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, Lei nº 13.005, meta 19).

Esta meta esta voltada para a gestão democrática da educação, a qual abrange muitas variáveis, sendo redefinida em seis indicadores para melhor monitoramento, ficando subdividida nos indicadores (19A, 19B, 19C, 19D, 19E e 19F), esta pesquisa irá se concentrar no indicador 19A, o qual trata “Percentual de escolas públicas que selecionam diretores por meio de processo seletivo qualificado e eleição com participação da comunidade escolar” (Brasil, 2024, p.415).

Assim, esse indicador tinha como meta “100% das seleções de diretores por meio de eleições e critérios técnicos de mérito e desempenho” (Brasil, 2024, p. 415), no entanto, o relatório do quinto (5º) ciclo do monitoramento do PNE, mostra que essa meta não foi atingida e que nos anos de 2019 a 2020, permaneceu com índice estável em torno de 6%, em 2021, esse percentual caiu e em 2022, teve um pequeno aumento e em 2023, chegou a atingir 10,5%. (Brasil, 2024).

Para analisarmos o crescente índice desta meta, é necessário também considerar o que estabelece a Lei nº 14.113/2020, em seu artigo 14, § 1º, a qual estabelece as condicionalidades de gestão necessárias para que os municípios participem da disputa pelos recursos relacionados ao Valor Anual por Aluno Rendimento (VAAR), o referido artigo, prevê que a seleção para o cargo ou função de gestor escolar, deve ocorrer com base em critérios técnicos

de mérito e desempenho, ou por meio de escolha realizada com a participação da comunidade escolar dentre candidatos aprovados previamente em avaliação de mérito e desempenho (Brasil, 2020). Assim conclui-se que esse aumento ocorrido no ano de 2023, tem reflexo direto nessa ação do governo.

O relatório conclui que, apesar da intenção de promover uma gestão democrática, “a forma predominante de escolha de diretores das escolas pública brasileiras continua sendo a indicação por parte da administração, com 46,6% dos diretores selecionados por meio desse critério” (Brasil, 2024, p. 417), para Libâneo (2021, p. 97) é o “procedimento mais prejudicial à gestão democrática da escola”.

Diante de tal situação surgem questões fundamentais, como: que tipo de gestores estão liderando as escolas públicas, atualmente? Eles possuem qualificação técnica suficiente? Possuem uma real interação com a comunidade escolar? Estão preparados para administrar uma instituição com a complexidade de relações interpessoais e intrapessoais que ela exige? Libâneo (2021) relata a escolha do diretor escolar envolve grande responsabilidade. No entanto, o que se vê na prática é uma predominância de indicações políticas, por parte das administrações, afastando a essência da gestão democrática e critérios técnicos.

Conclusões

A presente pesquisa analisou os critérios de escolha dos núcleos gestores para as escolas públicas brasileiras. Os resultados indicam que apesar de todos os avanços legais, orientações presentes na legislação, das conquistas democráticas e sociais, no Brasil ainda predominam práticas de indicação política e por vezes dissociadas de critérios técnicos e participativos, constituindo-se o maior desafio para a gestão escolar democrática.

Assim, a pesquisa respondeu à questão norteadora, ao evidenciar os principais desafios na seleção dos núcleos gestores estão relacionados a permanência de práticas de indicação política, relacionadas a estruturas históricas e culturais da administração pública brasileira, marcada por relações de centralização do poder, comprometendo a cultura da participação e sentimento de pertencimento da comunidade escolar. O objetivo geral foi atingido, pois a medida que a investigação foi acontecendo foram identificados os avanços históricos e legais da gestão democrática essenciais a gestão escolar, como também identificadas as lacunas entre as normativas e a realidade cotidiana das escolas. Evidenciou-se que os critérios técnicos são essenciais para um bom gestor escolar, formação, liderança, compromisso, ética, mediação de conflitos, como também a participação da comunidade escolar. Assim, a efetivação da gestão

democrática vai além das normativas, exigindo também transformações culturais, políticas e que fortaleçam a autonomia da coletividade.

Os resultados indicam que a temática permanece em construção, as exigências legais estão cada vez maiores, exigindo dos entes municipais critérios que impactam em recursos obrigando os municípios brasileiros a se posicionar em relação a seleção dos gestores municipais, demandando acompanhamento dos dados federais. Nesse contexto, sugerem-se futuras pesquisas reforçando a necessidade de ampliar o debate acadêmico e político sobre a efetivação da gestão escolar democrática.

Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 22 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação (PNE). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 13 jan. 2024.

BRASIL. **Relatório do quinto ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação.** Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. **Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).** Diário Oficial da União, Brasília, 26 dez. 2020.

CARNEIRO, Maristela. **História da educação.** 1. ed. - Curitiba, PR : IESDE Brasil, 2017.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração.** 9ª edição, São Paulo: Manole, 2014.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da Escola: teoria e prática.** 6. ed. revista e ampliada – São Paulo: Heccus Editora, 2021.

LUCK, Heloísa. Em Aberto - **Perspectivas da Gestão Escolar e Implicações quanto à Formação de seus Gestores** / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais / Brasília. v. 17, n. 72, p.11-33, fev-jun. 2000.

LÜCK, Heloisa. **Gestão Educacional: uma questão paradigmática.** 4. ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2008. Série Cadernos de Gestão.

LÜCK, Heloisa. **Gestão da cultura e do clima organizacional da escola.** 2.ed. - Petrópolis, RJ: Vozes, 2011. Série Cadernos de Gestão

PARO, Vitor. Henrique. **Gestão Democrática da escola pública.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão, política, economia e ética na educação**. São Paulo: FEUSP, 2023. Disponível em: <[Gestão, política, economia e ética na educação | Portal de Livros Abertos da USP](#)>. Acesso em: 30 set. 2023.

PRODANOV, Cleber Cristiano; Ernani Cesar de Freitas. Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico]: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale, 2013.

RIBEIRO, João. Queiroz. **Ensaio de uma teoria da administração escolar**. São Paulo: USP.1952

SILVA, Terezinha Tavares da. **Documentos de identidade: uma introdução às teorias do currículo**. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.



REALIZAÇÃO:



UECE



AINPGP