

Políticas públicas educacionais e a gestão escolar no Brasil

Soraia Gadelha Carolino¹ 
Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE
José Luís Mendes dos Santos² 
Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE

Resumo: No Brasil, a evolução dos paradigmas educacionais fomenta a criação das Políticas Públicas na Educação. Estas são um conjunto de Leis, programas e ações implementadas pelo Governo, que fomentam o acesso, a permanência e a qualidade da Educação para todos os cidadãos. O presente trabalho busca resgatar o percurso histórico destas políticas no que se refere à gestão escolar, procurando enquadrar legalmente e profissionalmente o cargo responsável pelo mesmo, o gestor escolar, além de enveredar por suas atribuições. A metodologia utilizada para o estudo em questão foi a pesquisa bibliográfica. Para tanto, usou-se como fonte de consulta textos científicos referenciados e registros oficiais que tratam da legislação educacional brasileira, além de informações de programas e projetos específicos acerca do tema investigado. Ao final, lançamos um olhar sobre o percurso deste profissional e o que se espera deste profissional na atualidade.

Palavras-chave: Educação; Gestão educacional; Políticas Públicas.

Public educational policies and school management in Brazil

Abstract: In Brazil, the evolution of educational paradigms encourages the creation of Public Policies in Education. These are a set of Laws, programs and actions implemented by the Government, which promote access, permanence and quality of Education for all citizens. The present work seeks to rescue the historical course of these policies with regard to school management, seeking to legally and professionally frame the position responsible for it, the school manager, in addition to embarking on its attributions. The methodology used for the study in question was bibliographic research. For that, referenced scientific texts and official records dealing with Brazilian educational legislation were used as a source of consultation, as well as information on specific programs and projects about the investigated topic. At the end, we take a look at the career of this professional and what is expected of this professional today.

Keywords: Education; Educational management; Public policy.

Políticas públicas educativas y gestión escolar en Brasil

Resumen: En Brasil, la evolución de los paradigmas educativos incentiva la creación de Políticas Públicas en Educación. Son un conjunto de Leyes, programas y acciones implementadas por el Gobierno, que promueven el acceso, permanencia y calidad de la Educación para todos los ciudadanos. El presente trabajo busca rescatar el recorrido

¹ Doutoranda em Políticas de Administração e Gestão Escolar, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa 
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7235-1764>, e-mail: soraia.gadelha@gmail.com

² Doutorando em Políticas de Administração e Gestão Escolar, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa 
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0135-0742>, e-mail: jose_luis_mendes@iscte-iul.pt

histórico de estas políticas en lo que respecta a la gestión escolar, buscando enmarcar legal y profesionalmente el cargo responsable de la misma, el director escolar, además de adentrarse en sus atribuciones. La metodología utilizada para el estudio en cuestión fue la investigación bibliográfica. Para ello, se utilizaron como fuente de consulta textos científicos referenciados y registros oficiales que tratan de la legislación educativa brasileña, así como informaciones sobre programas y proyectos específicos sobre el tema investigado. Al final, echamos un vistazo a la carrera de este profesional y lo que se espera de este profesional hoy en día.

Palabras-clave: Educación; Gestión educativa; Políticas públicas.

1 INTRODUÇÃO

A educação no Brasil, direito público subjetivo garantido pela Constituição Federal, deve ter seu funcionamento assegurado e ampliado pelo poder público que deve ainda garantir a qualidade da educação ofertada. Para o alcance dos resultados esperados em desenvolvimento social e econômicos, possibilitados por meio da educação de um país, diversos investimentos e ações em estrutura, insumos e formação são implementados buscando aprimorar e viabilizar o sucesso escolar.

As políticas públicas para a educação, são um conjunto de Leis, programas e ações implementadas pelo Governo, que fomentam o acesso, a permanência e a qualidade da Educação para todos os cidadãos. Estas políticas devem abranger as dimensões necessárias para o bom funcionamento das instituições e sistema escolar como a regulação profissional, a regulamentação de programas e estratégias de apoio, a avaliação das ações e principalmente o financiamento da educação.

Além de regulamentar a educação em sua totalidade, as políticas públicas têm o papel de acompanhar as mesmas, devendo avaliar e aprimorar a qualidade da educação do país. Para tanto, são utilizados, dentre outras estratégias, programas nacionais e implementadas, orientando para o fortalecimento, extinção ou criação de novas políticas internacionais de avaliação que servem como termômetro para os resultados das ações.

Ilustrando este emprego das políticas públicas em educação, Fischman (2019) clarifica que países que adotam as avaliações externas como políticas de educação, podem ter uma referência de seus resultados e a partir destas tomar decisões sobre determinados caminhos do ensino em seus países. Conforme Baird et al. (2016) ; Meyer e Benavot 2013 citados por Fischman (2019, p. 470):

Com a intensa cobertura de notícias após o lançamento de cada novo conjunto de classificações, ILSAs têm o potencial de desempenhar um papel cada vez mais vital na condução, suporte e formação política educacional e esforços de reforma promovidos por governos a nível nacional, regional, e os níveis do sistema educacional da cidade.

Este estudo, trata pontos relevantes das políticas públicas de administração e regulação do sistema de educação brasileiro e situará as principais políticas direcionadas à gestão da educação básica, orientações necessárias para o apoio e bom gerenciamento institucional, que abrangem questões que perpassam do financiamento da educação ao grau de autonomia das escolas em relação ao sistema educativo nacional.

2 METODOLOGIA

Neste trabalho utilizou-se a pesquisa bibliográfica e para tanto, como fonte de consulta, textos científicos referenciados e registros oficiais que tratam da legislação educacional brasileira, além de informações de programas e projetos específicos.

Para melhor entender as intenções e ações propostas por estes conjuntos de determinações legais, inicialmente será apresentada a conceituação da gestão na educação e sua contextualização histórica. Em seguida, a investigação dará conta das principais políticas educativas correlatas à gestão escolar e por fim, serão discutidos pontos importantes da gestão democrática e da autonomia das escolas frente ao sistema educativo.

Mediante a revisão literária e análise dos documentos foi possível, sob uma perspectiva crítica, a recolha de informações e interpretação dos fenômenos de interesse para a pesquisa. Após tornou-se possível apresentar um cenário sobre a temática e chegar a algumas conclusões sobre as políticas educacionais e a gestão escolar no Brasil.

3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O ato de gerir, nos remete a ideia de administrar algo, orientar e definir atividades, grupos ou instituições diversas. A escola, enquanto instituição necessita dessa organização de suas ações, contudo, diferente das demais organizações, possui um diferencial subjetivo,

no qual os valores não são voltados para a produção de um bem de fato, mas sim para o desenvolvimento de processos, competências e saberes. Levando em conta as especificidades da gestão da educação, Oliveira ressalta que, “gestão é então a atividade pela qual se mobilizam meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização e envolve aspectos gerenciais e técnico-administrativos”. (Oliveira, 2018, p. 880)

Muitos estudos têm dado definições diversas a gestão escolar, porém entende-se que esta é uma questão com práticas que se modificam e situam-se historicamente, sendo construídas e reelaboradas pela experiência e necessidade de seus atores. Oliveira esclarece ainda que “gestão escolar é um conceito construído historicamente, impregnado de valores e significados específicos trazidos dentro de um contexto político e educacional, os quais vêm sendo construídos e reconstruídos nos últimos anos”. (Oliveira, 2018, p. 897). Para autores como Libâneo (2015, p. 03):

A organização e a gestão da escola dizem respeito à estrutura de funcionamento, às formas de coordenação e gestão do trabalho, ao provimento e utilização dos recursos materiais e financeiros, aos procedimentos administrativos, às formas de relacionamento entre as pessoas.

Diante destas reflexões, pressupõe-se que os modelos de Gestão escolar, assim como suas políticas, são complexos e flexíveis por seu escopo humanístico, sendo matéria de constante reavaliação das ações devendo possuir características inovadoras próprias e em várias frentes como na formação, no financiamento e na estrutura organizacional.

Dourado (2007, p.924) sintetiza muito bem esta ideia quando afirma que “a gestão educacional tem natureza e características próprias, ou seja, tem escopo mais amplo do que a mera aplicação dos métodos, técnicas e princípios da administração empresarial, devido à sua especificidade e aos fins a serem alcançados”.

Para compreender o modelo atual de Educação e as opções de gestão adotadas, faz-se necessário conhecer o percurso histórico, perceber como se deu esse trabalho e em que contexto foi idealizado para que se consiga tentar analisar as mudanças e avanços alcançados até o presente.

A Escola e a Gestão Escolar, conforme conhecemos hoje, são produto de grandes mudanças políticas e filosóficas decorrentes de centenas de anos de experiências e estudos,

porém, apesar dos estudos sobre a Educação serem bastante remotos, com registros conhecidos desde a Grécia antiga, percebe-se uma escassez de trabalhos científicos voltados para a Gestão escolar em tempos mais antigos, sendo o interesse pela matéria relativamente recente.

Segundo Bello (1965), citado por Oliveira (2003), os estudos sobre Gestão Escolar, no Brasil, têm trabalhos esporádicos e notadamente realizados em cursos de formação profissional, não havendo grande interesse dos intelectuais da época nesta matéria. A partir de então, percebe-se um crescimento no interesse pelas questões relativas à Gestão Escolar, havendo um aumento das publicações científicas e das regulamentações por parte do Governo ao ponto de ser citada pela Constituição Federal (1988), e regulamentada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 - LDB, que normatiza o sistema de educação do Brasil.

A educação no Brasil é regimentada através da Carta Magna brasileira, a Constituição Federal de 1988 (Art. 205) que em seu texto base reconhece a gestão escolar como um dos princípios da educação brasileira afirmando que, “O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: (...) VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei”. (Brasil, 1988, Art. 206)

Referente a LDB de 1996, esta é um conjunto de Leis que normatiza todo o sistema educacional do Brasil, e neste documento a Gestão Escolar ganha destaque sendo referida em seus artigos 3, 14 e 15 (BRASIL, 1996).

A partir desta normatização, são encontradas diversas determinações federais que buscavam apoiar o desenvolvimento da educação e à Gestão escolar, tanto no que diz respeito ao financiamento da educação e formação profissional quanto a ações relativas ao ensino-aprendizagem e avaliação de diversos aspectos, porém, nas afirmações de pesquisadores da área, percebe-se lacunas e descontinuidade das ações e programas, mudanças abruptas na maioria das vezes motivadas pela mudança dos governantes. Sobre esta realidade podemos nos pautar no pensamento de Dourado (2007) e Saviane (2008) que discorrem sobre a lógica de descontinuidade das políticas públicas pautada na mudança meramente baseada em imprimir uma marca ideológica, ou um novo caminho, dos novos governos.

Durante o período de 1995 a 2002, gestão do então presidente Fernando Henrique Cardoso, um conjunto de ações de reestruturação da gestão da educação básica foi lançado com prioridade, incluindo o Plano Nacional de Educação - PNE para o período de 2001 a 2010 através da Lei nº 10172/2001. Salienta-se que o Plano Nacional de Educação, em suas diretrizes, item dez, cita a Gestão Escolar afirmando a difusão dos princípios da equidade, do respeito à diversidade e a gestão democrática da educação, porém, sem maiores detalhes ou citação nas metas do plano. Oliveira (2009, p. 199) nos fala que:

(...) as reformas realizadas no Brasil durante o governo de FHC, que teve no decorrer de seus dois mandatos um só ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, determinaram novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional.

Mesmo contando com a criação de importantes programas, que nortearam até hoje o processo educativo brasileiro e com características de descentralização financeira das escolas, como no caso do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE, este conjunto de políticas causou a ruptura e desarticulação de programas anteriores, o que prejudica todo um processo de ações e obtenção de resultados de um período. Sobre este período, Dourado (2007, p. 927) ainda afirma que:

É possível depreender que as políticas focalizadas propiciaram a emergência de programas e ações orientados pelo governo federal aos estados e municípios, destacando-se: a disseminação de Parâmetros Curriculares Nacionais (PCN), a implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) pelo FUNDESCOLA, a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e a implementação de uma política de avaliação fortemente centralizada, em detrimento de um sistema que propiciasse a colaboração recíproca entre os entes federados.

A partir de 2003, período em que Luiz Inácio Lula da Silva assumiu a presidência do Brasil, percebe-se novamente uma reorientação das políticas educacionais, alterando os marcos regulatórios educacionais vigentes e priorizando não apenas a equidade, mas sim a qualidade da educação como um todo, valorizando a inclusão e a democratização do ensino.

Importantes mudanças estruturais ocorreram como a ampliação do ensino fundamental de oito para nove anos previsto na lei federal n. 11.114, de maio de 2005 e a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, EC n° 53/2006 e regulamentado pela Lei n° 11.494/2007 e pelo Decreto n° 6.253/2007.

Em relação a Gestão escolar, há o destaque para políticas de descentralização e democratização da Escola no qual, conforme Dourado (2007) muitos programas voltados para a democratização da escola foram criados, incluindo o PDE, o PDDE e o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares.

Na gestão seguinte, a partir de 2011 no governo de Dilma Vana Rousseff, pertencente ao mesmo partido político do governo anterior, percebe-se uma continuidade e ampliação das políticas educacionais havendo o prosseguimento de programas em andamento e criação de novos importantes programas em vários níveis de ensino como o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, ampliação da oferta do ensino superior e Institutos Federais de Educação, ampliação e apoio à Educação Infantil e Creches com PROINFÂNCIA e formação de professores e gestores da Educação básica através do PNAIC.

Em 2014, após mais de 3.000 emendas, foi aprovado o PNE (2014 a 2024), Lei 13.005/2014, e nele a Gestão Educacional ganha destaque, permanecendo como princípio, como na versão anterior, porém, com meta própria de regulação fixando a promoção do princípio da gestão democrática da educação pública.

As ações apresentadas neste PNE demonstram grande preocupação e empenho em apoiar as questões relacionadas à Gestão Escolar, nomeadamente as que dizem respeito ao desenvolvimento da Gestão democrática, descentralizada e a questões relacionadas ao financiamento, desenvolvimento da aprendizagem e formação de professores e gestores.

Dentre o conjunto de medidas de apoio à Gestão deste período, importantes programas voltados para a formação dos gestores escolares foram desenvolvidos e pode-se destacar o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares - PROGESTAO e Escola de Gestores da Educação Básica, que segundo sítio oficial do Ministério da Educação, buscava melhoria dos índices educacionais das escolas e municípios atendidos.

Estes programas buscavam oferecer uma formação continuada e em serviço aos gestores escolares de todo o país para que desenvolvessem habilidades pedagógicas e administrativas, além de incorporarem as novas práticas da gestão democrática, contribuindo cada vez mais para o desenvolvimento da aprendizagem dos alunos através do trabalho realizado nas escolas.

A partir de ações como estas, a Gestão escolar passa a se especializar, proporcionando aos Gestores, através da formação, mais informação e ferramentas para realizar a importante função de conduzir a Escola. Adentrando no universo da Gestão democrática discutiremos a seguir sobre as especificidades do tema.

A Educação brasileira, conseqüentemente a gestão escolar, vem emergindo ao longo dos anos sob um conceito inovador, que perpassa os modelos meramente administrativos e burocráticos, o conceito de Gestão democrática.

Neste modelo de gestão, que parece estar em constante construção, há uma busca de ressignificação das relações, devendo cada decisão partir da escuta e entendimento das dificuldades, necessidades e ideias da comunidade escolar, que deverá decidir junto com a gestão da escola quais são as prioridades, propondo soluções e melhorias para o ambiente escolar.

O envolvimento da comunidade escolar deve ir além da participação nas decisões, caracterizando-se por uma participação direta nas atividades de gestão, havendo inclusive a divisão de papéis e atribuição nas atividades diversas que podem ser apoiadas pela atuação dos conselhos escolares, grêmios e associações de pais.

Sobre esta participação da comunidade escolar, Paro (1998, p.46) ressalta que:

[...] tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva. Coloca-se a necessidade de preverem mecanismos institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola.

Situada nestas premissas, a gestão democrática, para além de um direito constitucional de todos os brasileiros, deverá ser um instrumento de mudanças, desempenhando um papel essencial na participação, reflexão e formação dos atores

envolvidos, promovendo uma educação de qualidade, estimulando o protagonismo, e a consciência social através do exercício da cidadania.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após percorrer as leituras aqui citadas, percebe-se que os estudos acadêmicos a cerca da gestão escolar datam de longas décadas, porém, a efetiva preocupação do Governo com a gestão educacional acontece a partir de 1988, com a citação da mesma na Constituição Federal e posteriormente através da normatização descrita na Lei de Diretrizes e Bases – LDB em 1996.

Observa-se que esse conjunto de políticas relacionadas à gestão escolar têm deferido significativa organização do sistema educativo, tendo como resultado uma cultura de financiamento e desenvolvimento da educação através da avaliação interna e externa e formação profissional.

No tocante à Gestão Escolar, Instrumento balizador das ações escolares, entende-se que cabe a complexa missão de gerir aspectos administrativos e pedagógicos da escola, sendo apoiado por políticas que orientam suas metas, modelo de gestão e recursos financeiros. Com o intuito de promover a aprendizagem dos alunos e fomentar a qualidade da educação, cabe à gestão orientar toda a comunidade escolar além de gerir processos burocráticos e administrativos.

Entende-se, portanto, que a Gestão Educacional não se limita a aspectos meramente burocráticos, mas sim, destaca-se por suas características humanizadoras essenciais e específicas, subjetiva, flexível, sendo matéria de constante reavaliação das ações e sedenta de políticas de apoio para a realização das atividades.

Para que a Gestão escolar possa ter sucesso, as políticas públicas, que são estratégias do Governo para determinar as diretrizes educacionais e apoio financeiro, são implementadas e constantemente reavaliadas na busca de adaptar-se à prática e obter melhores resultados. Na história da educação brasileira diversos programas de apoio a Gestão e orientação da educação foram criados com o intuito de fomentar e melhorar a qualidade da educação e especificamente para a formação de gestores, contemplando atividades

pedagógicas e administrativas regidas pelos princípios democráticos para a educação, foram lançados importantes programas como o PROGESTAO e o Escola de Gestores da Educação Básica.

A gestão das escolas, prevista por Lei, deve seguir os princípios democráticos tendo a participação ativa da comunidade escolar na tomada de decisões. Instrumentos como os conselhos escolares, grêmios estudantis e associação de pais passam a ser institucionalizados e ter poder de decisão, na condução das ações.

A gestão pública necessita fomentar mais políticas e ações de apoio a autonomia e democratização do ensino, garantindo a escolarização através da promoção da inclusão e acesso universal à educação de seu povo. Dado o modelo democrático de gestão aqui descrito e as constantes alterações das políticas públicas em educação no País, resta-nos refletir sobre quais iniciativas poderiam ser fomentadas no sentido de apoiar a inovação do sistema educativo.

Trata-se não apenas de um financiamento estrutural ou desenhado às necessidades mercadológicas, mas sim, de não tratar a gestão democrática e autônoma na escola como uma solução finalística, de não apenas transferir responsabilidades do Governo para a escola e sim de ofertar condições, oportunizar a formação e entender que se torna urgente uma evolução humanística que provoque práticas pedagógicas motivadoras às novas gerações.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado. 1988. Disponível em: planalto.gov.br Acesso em: 22/06/2022.

BRASIL. **Lei nº. 9394/96 de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. 1996. Disponível em: [L9394 \(planalto.gov.br\)](http://planalto.gov.br). Acesso em: 22 de jun. 2022.

BRASIL. **Programa Escola de Gestores**. Resolução nº 24, de 16 de agosto de 2010 (com alterações da Resolução nº 37, de 21 de julho de 2011). Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. (2010). Disponível em: [Escola de Gestores da Educação Básica - Ministério da Educação \(mec.gov.br\)](http://Escola de Gestores da Educação Básica - Ministério da Educação (mec.gov.br)). Acesso em: 22 de jun. 2022.

BRASIL. 2014. **PNE - Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014**. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. Disponível em: PNE - Plano Nacional de Educação - Plano Nacional de Educação - Lei nº 13.005/2014 (mec.gov.br). Acesso em: 22 de jun. 2022.

DOURADO, L.F. Políticas e gestão da educação básica no brasil: limites e perspectivas. **Educ. Soc.**, Campinas. 2. 921-946. 2007. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br/>.

FISCHMAN, G. E., Topper, A. M., Silova, I., Goebel, J., & Holloway, J. L. Examining the influence of international large-scale assessments on national education policies. **Journal of Education Policy**, 34 (4), 470–499. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/02680939.2018.1460493>. Acesso em: 22 de jun. 2022.

LIBÂNEO, J. C. **Práticas de organização e gestão da escola: objetivos e formas de funcionamento a serviço da aprendizagem de professores e alunos**. Texto organizado para uso dos diretores de escola e coordenadores pedagógicos da rede de ensino da Secretaria Municipal de Educação de Cascavel. Paraná. (2015). Disponível em: As práticas de organização e gestão da escola e a aprendizagem de professores e alunos (cascavel.pr.gov.br) Acesso em: 22 de jun. 2022.

OLIVEIRA, D. A. As Políticas Educacionais no Governo Lula: rupturas e permanências. **RBPAE**. 25. 2. 197-209. 2009.

OLIVEIRA, E. C. (Org.) **Gestão de Recursos Humanos na Escola**. UECE-Ceará. 2003.

OLIVEIRA, I. C. & Iône V. M. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, 48: 876-900. 876-900. 2018.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática. 2. 1998.

Recebido em: 13 de outubro de 2022

Aceito em: 13 de outubro de 2022

Publicado online em: 13 de outubro de 2022