



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO**

KEDMA CAROLINE DE SOUZA MORAES

**GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTO DE FRONTEIRA:
CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BRASIL) E DE PEDRO JUAN
CABALLERO (PARAGUAI)**

DOURADOS/MS

2026

KEDMA CAROLINE DE SOUZA MORAES

**GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTO DE FRONTEIRA:
CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BRASIL) E DE PEDRO JUAN
CABALLERO (PARAGUAI)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação.
Orientador: Prof. Dr. Fabio Perboni.

DOURADOS/MS

2026

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

M828g Moraes, Kedma Caroline De Souza
GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTO DE FRONTEIRA CIDADES GÊMEAS DE PONTA
PORÃ (BRASIL) E DE PEDRO JUAN CABALLERO (PARAGUAI) [recurso eletrônico] / Kedma
Caroline De Souza Moraes. – 2026.
Arquivo em formato pdf.

Orientador: Fabio Perboni.
Dissertação (Mestrado em Educação)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2026.
Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:
<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Gestão escolar. 2. Cidades-gêmeas. 3. Fronteira. 4. Bilinguismo. 5. Fluxos transfronteiriços. I.
Perboni, Fabio. II. Título.

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

©Direitos reservados. Permitido a reprodução parcial desde que citada a fonte.

KEDMA CAROLINE DE SOUZA MORAES

**GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTO DE FRONTEIRA:
CIDADES GÊMEAS DE PONTA PORÃ (BRASIL) E DE PEDRO JUAN
CABALLERO (PARAGUAI)**

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fabio Perboni – Orientador Presidente
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

Prof. Dr. Allan Solano Souza – Membro Titular Externo
Universidade do Estado do Rio Grande do Norte – UERN

Prof.^a Dr.^a Kellcia Rezende Souza – Membro Titular Interno
Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD

Dedico este trabalho a Deus, por me sustentar com força e fé em todos os momentos do caminho.

Ao meu esposo, Claudio Augusto, e ao meu filho, João Augusto, por caminharem ao meu lado com amor, paciência e confiança. Vocês são meu alicerce e minha maior motivação.

Dedico também aos meus pais, que sempre acreditaram na educação como instrumento de transformação, e à minha sogra, pelo cuidado e apoio constante.

Às comunidades escolares de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, que inspiraram esta pesquisa e me ensinaram, na prática, o verdadeiro sentido da resistência, da solidariedade e da gestão com humanidade.

E, com carinho especial, dedico aos educadores e educadoras de fronteira, que diariamente constroem pontes onde muitos enxergam limites.

AGRADECIMENTOS

Quero, em primeiro lugar, agradecer a Deus, por me conceder forças nos momentos mais difíceis e por me permitir chegar até aqui, vencendo mais uma etapa da minha vida pessoal e profissional e realizando um sonho que, por muito tempo, pareceu tão distante. Foi essa força que me fez acreditar em mim mesma e seguir em frente.

Meu agradecimento especial ao meu orientador, Prof. Dr. Fábio Perboni, por caminhar comigo nesta jornada. Nestes dois anos, vivi muitos aprendizados, dúvidas e recomeços e, acima de tudo, crescimento. Sou profundamente grata pelas reuniões, pelas orientações firmes e generosas e pelas palavras que me sustentaram nos momentos em que questioneei o caminho. Esta pesquisa é fruto de luta, paciência e perseverança. Agradeço, também, aos professores que aceitaram participar desta banca de avaliação e que, com sua contribuição, passam a fazer parte deste trabalho realizado com tanto esforço: Prof.^a Dr.^a Kellcia Rezende Souza e Prof. Dr. Allan Solano Souza que, coincidentemente, ambos têm um dos meus sobrenomes.

Ao meu esposo, Claudio Augusto, meu maior incentivador, e ao meu filho, João Augusto, meu mais profundo agradecimento. Obrigada pelo apoio incondicional, pela paciência e pela confiança ao longo de toda essa jornada. Cada viagem de 200 quilômetros, ida e volta, para mais um dia de aula no mestrado, foi marcada pela presença de vocês em meu coração. Sou grata por compreenderem minhas ausências e por caminharem comigo com tanto amor e generosidade.

Aos meus pais e à minha sogra, agradeço o apoio constante, pelos incentivos e por cuidarem dos meus amores, Claudio e João, nos dias em que precisei estar longe.

Aos amigos do grupo “Socorrista do Mestrado”, Andreia, Ieda, Lucia e Paulo, minha sincera gratidão. Entramos juntos nesse barco e, desde o dia da entrevista, estivemos lado a lado, sempre com escuta, acolhimento e orientações generosas, cada um ajudando o outro a seguir. Criamos o grupo, cujo nome “Socorrista” traduz exatamente nosso espírito coletivo: estarmos sempre prontos para socorrer uns aos outros, com solidariedade, empatia e companheirismo. Obrigada por cada palavra, cada gesto e cada partilha que tornaram essa caminhada mais leve e significativa.

Agradeço a todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFGD, por cada aula, cada debate e cada provocação que ampliaram minha visão crítica sobre a educação e a gestão escolar.

Um agradecimento especial à equipe da secretaria do PPGEduc, pela atenção, paciência e acolhimento em todos os momentos.

Agradeço, com carinho e respeito, a todos os participantes desta pesquisa, especialmente os(as) gestores(as) escolares que compartilharam suas experiências, reflexões e sentimentos em meio aos desafios vividos nas cidades-gêmeas. Sua generosidade e disposição para contribuir com a construção deste trabalho foram fundamentais.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa caminhada, seja com palavras de incentivo, apoio emocional ou escuta generosa. Cada gesto teve valor imenso. Esta conquista não é apenas minha, é de todos nós.

*“Às margens da linha que separa duas nações,
educadores constroem pontes de saberes.
Mesmo diante da ausência de políticas
públicas eficazes, da diversidade linguística e
das desigualdades sociais, a gestão escolar
resiste, acolhe e reinventa o direito de
aprender.”
(Kedma Caroline de Souza Moraes).*

RESUMO

As cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) configuram um contexto educacional singular, marcado pela influência simultânea de dois sistemas nacionais, múltiplas línguas e intensos fluxos transfronteiriços. A investigação justifica-se pela escassez de estudos binacionais sobre gestão educacional em regiões de fronteira. O problema de pesquisa consistiu em investigar como as gestoras escolares dessas cidades concebem e operacionalizam a gestão escolar em contexto de fronteira, considerando os marcos normativos, os instrumentos de gestão e os desafios institucionais, territoriais e linguísticos no período de 2020 a 2025. Adotou-se abordagem qualitativa, com realização de entrevistas semiestruturadas com seis diretoras (três brasileiras e três paraguaias), cujos dados foram analisados por meio da análise de conteúdo temática, conforme Bardin, triangulada com documentos oficiais e literatura especializada. Os resultados evidenciaram que, no contexto brasileiro, predomina uma gestão democrática participativa, operacionalizada pelo Projeto Político-Pedagógico construído coletivamente e pela Associação de Pais e Mestres como principal espaço formal de participação, ainda que a ausência do conselho escolar institucionalizado na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã represente uma lacuna relevante. No contexto paraguaio, observou-se uma gestão centralizada e normativa, orientada pelo cumprimento das diretrizes do Ministério da Educação, com participação comunitária de caráter predominantemente consultivo. Foram identificados desafios comuns às duas realidades: a mobilidade transnacional dos estudantes, as barreiras linguísticas e culturais decorrentes da convivência entre o português, o espanhol e o guarani, e as vulnerabilidades socioeconômicas das comunidades fronteiriças, agravadas pela ausência de políticas educacionais específicas para essas regiões. Conclui-se que a gestão escolar em contextos de fronteira exige a articulação entre participação comunitária e apoio institucional em múltiplas escalas. Recomenda-se a institucionalização dos conselhos escolares na rede municipal de Ponta Porã, o fortalecimento de programas de educação intercultural bilíngue, a integração de políticas educacionais entre os países e o investimento na formação de gestores com competências interculturais, de modo a assegurar plenamente o direito à educação nesses territórios.

Palavras-chave: Gestão escolar; Cidades-gêmeas; Fronteira; Bilinguismo; Fluxos transfronteiriços.

RESUMEN

Las ciudades gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) configuran un contexto educativo singular, marcado por la influencia simultánea de dos sistemas nacionales, múltiples lenguas e intensos flujos transfronterizos. La investigación se justifica por la escasez de estudios binacionales sobre gestión educativa en regiones de frontera. El problema de investigación consistió en analizar cómo las gestoras escolares de estas ciudades conciben y operacionalizan la gestión escolar en contexto de frontera, considerando los marcos normativos, los instrumentos de gestión y los desafíos institucionales, territoriales y lingüísticos en el período de 2020 a 2025. Se adoptó un enfoque cualitativo, con entrevistas semiestructuradas a seis directoras (tres brasileñas y tres paraguayas), cuyos datos fueron analizados mediante el análisis de contenido temático, según Bardin, triangulado con documentos oficiales y literatura especializada. Los resultados evidenciaron que, en el contexto brasileño, predomina una gestión democrática participativa, operacionalizada mediante el Proyecto Político-Pedagógico construido colectivamente y la Asociación de Padres y Maestros como principal espacio formal de participación, aunque la ausencia del consejo escolar institucionalizado en la Red Municipal de Educación de Ponta Porã represente una laguna relevante. En el contexto paraguayo, se observó una gestión centralizada y normativa, orientada por el cumplimiento de las directrices del Ministerio de Educación, con participación comunitaria de carácter predominantemente consultivo. Se identificaron desafíos comunes a ambas realidades: la movilidad transnacional de los estudiantes, las barreras lingüísticas y culturales derivadas de la convivencia entre el portugués, el español y el guaraní, y las vulnerabilidades socioeconómicas de las comunidades fronterizas, agravadas por la ausencia de políticas educativas específicas para estas regiones. Se concluye que la gestión escolar en contextos de frontera requiere la articulación entre participación comunitaria y apoyo institucional en múltiples escalas. Se recomienda la institucionalización de los consejos escolares en la red municipal de Ponta Porã, el fortalecimiento de programas de educación intercultural bilingüe, la integración de políticas educativas entre los países y la inversión en la formación de gestores con competencias interculturales, con el fin de garantizar plenamente el derecho a la educación en estos territorios.

Palabras clave: Gestión escolar; Ciudades gemelas; Frontera; Bilingüismo; Flujos transfronteiriços.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Indicadores comparativos: Ponta Porã (Brasil) x Pedro Juan Caballero (Paraguai)
(território, população, indicadores econômicos locais) 56

Tabela 2 – Estrutura da educação básica (etapas, duração e obrigatoriedade) no Brasil e no Paraguai 57

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Leis e documentos analisados – Brasil e Paraguai	29
Quadro 2 – Panorama das redes educacionais nas cidades de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) (tipo de rede, etapas oferecidas, governança/localização administrativa)	59
Quadro 3 – Matrículas por etapa/modalidade de ensino em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero	62
Quadro 4 – Categorias analíticas relacionadas aos objetivos da pesquisa	107
Quadro 5 – Perfil das gestoras escolares brasileiras (Ponta Porã/MS)	109
Quadro 6 – Perfil das gestoras escolares paraguaias (Pedro Juan Caballero/PY)	111

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa localizando as cidades-gêmeas (Brasil/Paraguai)	52
Figura 2 – Lócus da pesquisa: Cidades-Gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)	53

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APM – Associação de Pais e Mestres
APMF – Associação de Pais, Mestres e Funcionários
BNCC – Base Nacional Comum Curricular
CNE – Conselho Nacional de Educação
CODENI – Conselho dos Direitos da Criança
COVID-19 – Doença do Coronavírus 2019
EEB – Educación Escolar Básica
EIB – Educação Intercultural Bilíngue
FONACIDE – Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICG – Indicador de Qualidade
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFMS – Instituto Federal de Mato Grosso do Sul
EGIE – Equipo de Gestión Institucional Escolar
INE – Instituto Nacional de Estadística
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MEC – Ministério da Educação
MEC-PY – Ministerio de Educación y Ciencias do Paraguai
MS – Mato Grosso do Sul
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
PDE – Plano de Desenvolvimento da Escola
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola
PEI – Projeto Educativo Institucional
PEIBF – Programa Escolas Bilíngues de Fronteira
PEIF – Programa Escolas Interculturais de Fronteira
PIB – Produto Interno Bruto
PISA – Programme for International Student Assessment
PNE – Plano Nacional de Educação
PPP – Projeto Político-Pedagógico
PROERD – Programa Educacional de Resistência às Drogas
PSI – Processo Seletivo Interno
PY – Paraguai
SAEB – Sistema de Avaliação da Educação Básica
SED/MS – Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul
UFGD – Universidade Federal da Grande Dourados

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NO PARAGUAI: FUNDAMENTOS LEGAIS, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO	28
2.1 Direito à educação e estrutura da educação básica	28
2.2 Fundamentos legais e teóricos da gestão educacional	32
2.2.1 Governança educacional e níveis de decisão	34
2.2.2 Formas de provimento da direção escolar	36
2.2.3 Instâncias colegiadas e participação	39
2.3 Indicadores educacionais da educação básica	42
2.3.1 Financiamento da educação básica	45
2.4 Política linguística e interculturalidade na gestão educacional	48
3 EDUCAÇÃO NAS CIDADES-GÊMEAS: CONTEXTO SOCIOEDUCACIONAL E FRONTEIRIÇO	52
3.1 Caracterização socioeducacional de Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY	53
3.2 Análise entre os sistemas educacionais brasileiro e paraguaio	63
4 GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTOS DE FRONTEIRA NO PERÍODO DE 2020 A 2025	66
4.1 Crises sanitárias e seus impactos sobre os sistemas educacionais	66
4.1.1 Implicações administrativas, pedagógicas e institucionais da crise sanitária nas escolas	67
4.1.2 Desafios específicos da gestão escolar em territórios de fronteira	69
4.2 O/a diretor/a escolar como agente institucional da gestão escolar pública	72
4.2.1 Atribuições normativas do/a diretor/a escolar em situações de excepcionalidade	74
4.2.2 Mediação administrativa, pedagógica e comunitária no contexto da crise sanitária	76
4.2.3 Limites e possibilidades da atuação do/a diretor/a escolar em sistemas educacionais distintos	79
4.3 Políticas educacionais em contexto de fronteira Brasil-Paraguai: marcos normativos, diretrizes e conceito de políticas educacionais e sua aplicação em regiões de fronteira	82
4.3.1 Marcos normativos das políticas educacionais no Brasil aplicáveis à fronteira	83
4.3.2 Marcos normativos das políticas educacionais no Paraguai aplicáveis à fronteira	84
4.3.3 Políticas educacionais linguísticas em regiões de fronteira	86

4.3.4 O Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF): objetivos, limites e alcance	87
4.3.5 Considerações analíticas sobre os limites da implementação de políticas educacionais na fronteira.....	90
4.4 Marcos normativos que regulam a atuação do/a gestor/a escolar no Brasil.....	94
4.4.1 Marcos normativos que regulam a atuação do/a gestor/a escolar no Paraguai	95
4.4.2 Especificidades institucionais da atuação do/a gestor/a escolar em Ponta Porã	96
4.4.3 Especificidades institucionais da atuação do/a gestor/a escolar em Pedro Juan Caballero	98
4.4.4 Desafios comuns e assimetrias institucionais na atuação do/a gestor/a escolar em cidades-gêmeas.....	101
5 GESTÃO EDUCACIONAL NA FRONTEIRA: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES	106
5.1 Caracterização das participantes da pesquisa (gestoras escolares)	107
5.1.1 Perfil das gestoras escolares brasileiras (Ponta Porã – BR)	108
5.1.2 Perfil das gestoras escolares paraguaias (Pedro Juan Caballero – PY)	110
5.2 Percepção das gestoras sobre a concepção de gestão escolar	112
5.2.1 Concepções de gestão escolar das gestoras brasileiras.....	113
5.2.2 Concepções de gestão escolar das gestoras paraguaias.....	115
5.2.3 Análise das concepções de gestão escolar na fronteira.....	119
5.3 Instrumentos e práticas de gestão escolar no contexto fronteiriço	122
5.3.1 Instrumentos de gestão nas escolas brasileiras (Ponta Porã – BR).....	123
5.3.2 Instrumentos de gestão nas escolas paraguaias (Pedro Juan Caballero – PY)	126
5.3.3 Análise dos instrumentos de gestão entre Brasil e Paraguai	130
5.4 Desafios da gestão escolar em contexto de fronteira	134
5.4.1 Desafios fronteiriços comuns às duas realidades	135
5.4.2 O bilinguismo e seus impactos na gestão escolar	139
5.4.3 Síntese dos desafios institucionais da gestão escolar em cidades-gêmeas.....	145
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	149
REFERÊNCIAS	155
APÊNDICES	163

1 INTRODUÇÃO

As regiões de fronteira constituem espaços sociais singulares, historicamente produzidos por processos de aproximação, circulação, tensão e intercâmbio entre diferentes povos, culturas e formas de organização estatal. Mais do que delimitações geográficas entre países, as fronteiras configuram territórios marcados por relações sociais específicas, nas quais se articulam simultaneamente integração e distinção, proximidade e diferença, coexistência e assimetria. Nesses espaços, a vida cotidiana é atravessada por fluxos intensos de pessoas, bens, serviços, línguas e costumes, produzindo dinâmicas sociais que desafiam leituras restritas aos limites formais do Estado-nação. Assim, compreender a fronteira requer ultrapassar a noção de linha divisória e reconhecê-la como espaço social vivido, no qual as contradições históricas e institucionais se materializam de forma concreta (Haesbaert, 2011).

No campo educacional, essa complexidade adquire contornos ainda mais relevantes. As escolas situadas em regiões de fronteira não atuam em contextos homogêneos, tampouco podem ser compreendidas apenas a partir das determinações internas de um único sistema nacional de ensino. Ao contrário, elas se inserem em territórios atravessados por diferentes normativas, culturas, práticas sociais, dinâmicas linguísticas e condições socioeconômicas, o que atribui ao trabalho escolar uma densidade particular. A instituição escolar, nesses espaços, passa a operar sob a influência de múltiplas determinações, articulando exigências administrativas, pedagógicas e políticas que nem sempre encontram respostas prontas nos marcos normativos oficiais. Em razão disso, a gestão escolar em contextos de fronteira demanda uma análise atenta às particularidades do território e às formas pelas quais as escolas e suas gestoras e gestores enfrentam os desafios cotidianos decorrentes dessa realidade.

As cidades-gêmeas de Ponta Porã, no Brasil, e Pedro Juan Caballero, no Paraguai, expressam de maneira emblemática essa condição. Trata-se de um território de intensa circulação e convivência cotidiana, no qual a linha internacional não impede a formação de vínculos econômicos, familiares, culturais e educacionais entre os dois lados da fronteira. A continuidade urbana entre as cidades e a forte interdependência entre suas populações tornam esse espaço especialmente relevante para investigações voltadas à compreensão da educação em território fronteiriço. Embora submetidas a diferentes estruturas estatais e sistemas educacionais, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero compartilham múltiplas experiências sociais que repercutem diretamente sobre a vida escolar e sobre a atuação das equipes gestoras.

Nessas cidades, a escola pública se vê diante de situações que extrapolam o padrão de funcionamento esperado em contextos não fronteiriços. A presença de estudantes que residem em um país e estudam no outro, a convivência entre portugueses, espanhol e, em muitos casos, guarani, a diversidade de trajetórias escolares e familiares, bem como as distintas condições de acesso às políticas públicas, evidenciam que o cotidiano da gestão escolar é atravessado por elementos territoriais, culturais e institucionais muito específicos. Tais aspectos incidem sobre a organização do trabalho pedagógico, sobre a relação com as famílias, sobre as formas de comunicação institucional e sobre as estratégias de permanência e acompanhamento dos estudantes.

Essa realidade torna ainda mais evidente o caráter social e político da gestão escolar. Longe de se restringir a um conjunto de tarefas burocráticas ou meramente administrativas, a gestão da escola envolve a mediação entre as normativas educacionais, os sujeitos da comunidade escolar e as condições concretas em que o trabalho educativo se realiza. Como afirma Paro (2016), a administração escolar precisa ser compreendida a partir da finalidade social da escola, isto é, da garantia do direito à educação e da formação humana dos sujeitos. Nessa perspectiva, a gestão não pode ser reduzida a técnicas de controle ou a práticas instrumentais; ela se constitui como dimensão política do trabalho escolar, vinculada à organização dos meios e das relações necessárias à realização dos fins educativos.

Nessa linha, Paro (2010a) argumenta que a administração escolar, em sua dimensão crítica, não pode ser concebida como mera técnica de organização do trabalho; ela constitui, antes de tudo, uma prática social e política comprometida com a transformação das condições em que se realiza a educação. Para o autor, administrar uma escola pública significa mobilizar pessoas e recursos em torno de uma finalidade coletiva: a formação humana dos sujeitos e a garantia do direito à educação (Paro, 2010a).

Ao discutir a organização e a gestão da escola, Paro (2016) também destaca que tais dimensões estão diretamente associadas à qualidade do ensino e ao modo como as políticas educacionais se concretizam no cotidiano escolar. Para o autor, a escola não opera de forma neutra nem isolada, mas articula objetivos pedagógicos, condições institucionais e relações sociais que precisam ser compreendidos em sua totalidade. Em contextos complexos, como os territórios de fronteira, essa compreensão torna-se ainda mais necessária, pois a ação gestora passa a ser atravessada por demandas que nem sempre estão previstas nos modelos formais de organização dos sistemas de ensino.

No caso brasileiro, a gestão democrática da educação constitui princípio constitucional, previsto no art. 206 da Constituição Federal de 1988, e reafirmado pela Lei de Diretrizes e

Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/1996), especialmente no que se refere à participação da comunidade escolar e à construção de práticas colegiadas. Para Cury (2002), a gestão democrática deve ser entendida como princípio de organização da escola pública comprometido com a participação, a transparência e a construção coletiva das decisões. No entanto, a efetivação desse princípio encontra limites concretos, sobretudo em territórios marcados por desigualdades, instabilidades e demandas específicas que tensionam os marcos normativos gerais.

No Paraguai, por sua vez, a organização da educação básica, cuja Constituição Nacional de 1992 também prevê a gestão democrática e a participação comunitária como princípios da educação, como já apontado anteriormente, se estrutura em bases distintas, com maior centralização administrativa e normativa. Essa característica repercute diretamente sobre a atuação da direção escolar, sobre os níveis de autonomia institucional e sobre os mecanismos de participação. Em territórios de fronteira, tais diferenças ganham maior visibilidade, uma vez que as escolas convivem com realidades educacionais organizadas por lógicas estatais diversas, mesmo que com proximidade espacial. Desse modo, analisar a gestão escolar em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero implica reconhecer que as práticas das diretoras são conformadas tanto pelas condições locais quanto pelos marcos institucionais de cada país.

A complexidade desse cenário foi intensificada no período da pandemia da Covid-19, a partir de 2020. A pandemia de Covid-19 foi declarada Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional pela Organização Mundial da Saúde (OMS) em janeiro de 2020 e caracterizada como pandemia em março do mesmo ano, em razão da disseminação global do novo coronavírus (SARS-CoV-2); entre as medidas adotadas pelos governos para conter a transmissão do vírus esteve a suspensão das aulas presenciais em praticamente todos os países, o que impôs aos sistemas educacionais a reorganização emergencial de suas atividades (OMS, 2020). A crise sanitária produziu impactos profundos sobre os sistemas educacionais em escala mundial, exigindo das escolas e de seus gestores respostas rápidas diante da suspensão das atividades presenciais, da reorganização do ensino e da ampliação das desigualdades de acesso. Nos territórios de fronteira, entretanto, os desafios assumiram contornos ainda mais agudos. O fechamento da fronteira internacional, a adoção de medidas distintas por parte dos governos brasileiro e paraguaio, as dificuldades de deslocamento e a precariedade das condições materiais de muitas famílias afetaram diretamente o vínculo dos estudantes com a escola e ampliaram as exigências sobre a gestão.

Nesse contexto, as diretoras escolares assumiram papel decisivo na mediação entre as exigências normativas, as necessidades da comunidade e as condições concretas de

funcionamento das escolas. Coube a elas reorganizar processos administrativos e pedagógicos, intensificar as formas de comunicação com as famílias, mobilizar estratégias de busca ativa, lidar com situações de evasão e infrequência, além de enfrentar desafios relacionados ao uso de tecnologias, à insegurança social e ao agravamento das vulnerabilidades. Assim, a pandemia não criou os problemas da gestão escolar em contexto de fronteira, mas acentuou contradições preexistentes e evidenciou a complexidade do trabalho das gestoras e dos gestores nesse território.

Apesar da relevância do tema, observa-se ainda uma lacuna na produção acadêmica sobre gestão escolar em regiões de fronteira, especialmente em estudos que considerem de forma articulada as realidades de dois países em um mesmo território socialmente integrado. Em geral, parte significativa da literatura concentra-se na análise de sistemas educacionais nacionais, na discussão de políticas linguísticas ou na abordagem da interculturalidade, sem aprofundar suficientemente a dimensão da gestão escolar e da atuação das diretoras diante das especificidades da fronteira. Essa lacuna limita a compreensão das mediações institucionais, pedagógicas e territoriais que configuram o trabalho da gestão escolar nesses espaços.

A justificativa desta pesquisa, portanto, assenta-se tanto em sua relevância acadêmica quanto social e política. Do ponto de vista acadêmico, o estudo busca contribuir para o avanço do debate sobre política e gestão da educação em territórios fronteiriços, problematizando um objeto ainda pouco explorado de forma sistemática. Do ponto de vista social e político, a investigação se mostra necessária porque a garantia do direito à educação em regiões de fronteira exige o reconhecimento de suas especificidades, bem como o fortalecimento de práticas e políticas capazes de responder à diversidade linguística, cultural, institucional e territorial desses contextos. Nessa direção, compreender a atuação das diretoras escolares em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero significa também lançar luz sobre os limites e as possibilidades da escola pública em territórios marcados por interdependências e desigualdades.

Esta pesquisa justifica-se pela convergência entre minha trajetória pessoal, acadêmica e profissional e a relevância social e científica do objeto investigado: a gestão escolar em contexto de fronteira entre Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai).

Minha história de vida é profundamente marcada pela experiência fronteiriça. Sou bisneta, por parte paterna, de indígena do povo Xavante e, por parte materna, de um paraguaio ex-combatente da Guerra do Chaco. Essa herança multicultural fez com que eu compreendesse, desde muito cedo, que a fronteira não representa apenas uma divisão geográfica entre dois países, mas um território de encontros, identidades, desafios e permanentes negociações culturais.

Filha de professora e coordenadora pedagógica da rede pública brasileira, cresci acompanhando os desafios da educação pública e entendendo, desde a infância, o papel transformador da escola na vida das pessoas. Minha formação na educação básica ocorreu integralmente em escolas públicas brasileiras, embora eu residisse no Paraguai. Assim como centenas de estudantes brasiguaios¹, termo aqui compreendido não como sinônimo de “brasileiros residentes no Paraguai”, mas como referência a sujeitos formados cultural e linguisticamente no território paraguaio, cujas línguas maternas são o guarani e/ou o espanhol, e que possuem registro civil brasileiro conferindo-lhes o direito à educação pública no Brasil, sem que esse documento defina sua identidade sociocultural, todos os dias atravessava a linha internacional para estudar em Ponta Porã.

Essa experiência marcou profundamente minha identidade. Durante muitos anos vivi o sentimento de não pertencer completamente a nenhum dos dois países. No Paraguai, era frequentemente vista como brasileira por estudar no Brasil; no Brasil, muitas vezes era identificada como paraguaia por morar no país vizinho. Cresci transitando entre duas culturas, ouvindo e falando português, espanhol e, em muitos momentos, convivendo também com o guarani. Aprendi desde cedo a lidar com diferentes formas de falar, de aprender e de viver, mas também com os desafios decorrentes dessa condição fronteiriça. Vivenciei as dificuldades de adaptação, os preconceitos, as barreiras linguísticas e culturais e os desafios enfrentados por crianças que, diariamente, atravessam a fronteira para exercer um direito fundamental: o acesso à educação.

Fui aluna da Escola Estadual Joaquim Murtinho, em Ponta Porã/MS, instituição à qual retornei anos depois como professora, onde permaneci por aproximadamente dez anos. Essa trajetória fortaleceu meus vínculos com o território fronteiriço e despertou inquietações persistentes sobre o modo como a escola acolhe esses estudantes, sobre como a gestão escolar responde às especificidades de quem vive entre dois países e sobre se as políticas educacionais contemplam as singularidades desse contexto. Tais inquietações deixaram de ser apenas pessoais e passaram a orientar minha trajetória acadêmica e profissional.

¹ O termo *brasiguai* refere-se, conforme Albuquerque (2005), aos descendentes de brasileiros nascidos no Paraguai que desenvolveram uma identidade híbrida, marcada pela inserção simultânea em dois sistemas nacionais, sem pertencer integralmente a nenhum deles. Para o autor, trata-se de uma identidade fronteiriça construída no cotidiano de quem vive entre dois países, duas línguas e duas culturas, sendo o guarani e o espanhol as línguas de socialização primária desses sujeitos, enquanto o português é aprendido como língua de escolarização ao ingressarem no sistema educacional brasileiro (Albuquerque, José Lindomar C. A Dinâmica das Fronteiras: deslocamento e circulação dos “brasiguaios” entre os limites nacionais. *Horizontes Antropológicos*, Porto Alegre, ano 11, n. 23, p. 137–166, jan./jun. 2005).

Minha atuação profissional na educação básica pública iniciou-se em 1999 e soma mais de vinte e quatro anos de experiência. Ao longo dessa trajetória, construí uma formação diversificada, graduando-me em Ciência da Computação, com a monografia *SEDA – Sistema Especialista em Dificuldades na Aprendizagem*, posteriormente em Licenciatura em Matemática e, mais tarde, em Pedagogia. Essa formação permitiu articular conhecimentos sobre tecnologia, ensino, gestão educacional e inclusão.

Também exerci a direção do Núcleo de Tecnologia Educacional Municipal (NTEM) de Ponta Porã por seis anos, contribuindo para a formação continuada de professores e para a integração das tecnologias educacionais na rede municipal. Desde 2023, atuo como gestora escolar, cargo para o qual fui selecionada por meio de processo seletivo e eleição para direção escolar. Essa experiência me coloca diariamente diante das complexidades de administrar uma escola situada em território de fronteira, onde as questões administrativas e pedagógicas convivem, permanentemente, com desafios culturais, linguísticos e sociais.

É nesse cotidiano que escuto o guarani e o espanhol misturados ao português nos corredores da escola; que acompanho paraguaios com registro civil brasileiro que lhes dá o direito à educação brasileira e estudantes paraguaios matriculados no Brasil; que observo famílias transitando entre dois sistemas educacionais e crianças atravessando diariamente uma rua para estudar em outro país. Esses acontecimentos, que para muitos parecem incomuns, fazem parte da rotina das escolas fronteiriças e reforçam meu compromisso em compreender como a gestão escolar responde a essa realidade. Meu lugar de pesquisadora é, portanto, também um lugar de pertencimento, experiência e responsabilidade social.

Minha atuação ultrapassa os limites da escola. No início da carreira participei do sindicato dos professores como segunda tesoureira. Desde 2021 integro o Conselho Municipal de Educação de Ponta Porã, tendo sido reeleita em 2024 para um segundo mandato. Atualmente exerço a função de vice-presidente do Conselho e, desde 2022, participo do acompanhamento e da revisão do Plano Municipal de Educação. Essas experiências ampliaram minha compreensão sobre a formulação, implementação e avaliação das políticas públicas educacionais, especialmente em territórios marcados pela complexidade das relações transfronteiriças.

Do ponto de vista acadêmico e social, considero que investigar a gestão escolar em contexto de fronteira é fundamental, pois esses territórios apresentam características próprias que desafiam modelos tradicionais de administração educacional. A diversidade linguística, cultural, econômica e social exige práticas de gestão sensíveis às especificidades locais e capazes de promover inclusão, diálogo intercultural e garantia do direito à educação.

Assim, esta pesquisa representa mais do que um percurso acadêmico. Ela traduz uma história de vida construída na fronteira, um compromisso profissional com a escola pública e o desejo de contribuir para que as especificidades desses territórios sejam reconhecidas na produção científica e na formulação de políticas públicas. Ao investigar a gestão escolar nesse contexto, busco dar visibilidade às vozes, às experiências e aos desafios vividos por gestores, professores, estudantes e famílias que fazem da fronteira um espaço de aprendizagem, convivência e construção de identidades.

Trata-se, portanto, de uma pesquisa comprometida com a produção de conhecimento situado e com a defesa do direito à educação pública de qualidade, democrática, inclusiva e intercultural para todos os sujeitos que vivem nos territórios de fronteira.

A pesquisa se insere a partir do seguinte problema central desta pesquisa: como as diretoras escolares das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) concebem e operacionalizam a gestão escolar em contexto de fronteira, considerando os marcos normativos vigentes, os instrumentos de gestão utilizados e os desafios institucionais, territoriais e linguístico-culturais no período de 2020 a 2025? Essa questão orientadora busca apreender, ao mesmo tempo, as concepções das gestoras sobre sua função, os instrumentos mobilizados no exercício do cargo e as dificuldades enfrentadas em um território cuja complexidade exige constante mediação entre normas, sujeitos e realidades concretas. A delimitação temporal da pesquisa, de 2020 a 2025, justifica-se em dois sentidos: por um lado, o ano de 2020 marca o início da pandemia de Covid-19, evento que impôs desafios inéditos à gestão escolar em todo o mundo e, de modo particular, em territórios de fronteira, tornando-se um marco relevante para a compreensão das transformações na atuação das diretoras; por outro lado, o ano de 2025 corresponde ao período de realização da coleta de dados desta pesquisa, abrangendo também o cenário pós-pandêmico mais recente. O recorte temporal não se restringe, portanto, a um estudo sobre a pandemia, mas a um período histórico mais amplo, que inclui tanto o momento agudo da crise sanitária quanto sua superação gradual.

Em consonância com esse problema, a pesquisa tem como objetivo geral analisar as percepções e as práticas relatadas pelas diretoras escolares nas cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero acerca da gestão escolar em contexto de fronteira, evidenciando suas concepções, suas práticas e os desafios. Cabe esclarecer que o uso do termo no feminino (diretoras) decorre do fato de que, na rede pesquisada, todas as profissionais que ocupavam os cargos de direção no período investigado eram mulheres, e não de um critério de seleção baseado em gênero; a dimensão de gênero não constituiu, portanto, objeto de investigação desta pesquisa. Municipal de Educação de Ponta Porã; (3) examinar os desafios enfrentados, incluindo

diferenças burocráticas, mobilidade estudantil, bilinguismo e vulnerabilidades socioeconômicas, bem como as estratégias adotadas para seu enfrentamento, especialmente no contexto da pandemia; e (4) promover uma análise comparativa crítica entre as duas realidades investigadas, extraindo inferências sobre necessidades e proposições para o aperfeiçoamento da gestão escolar em áreas de fronteira.

Do ponto de vista metodológico, a pesquisa adota abordagem qualitativa, por compreender que o objeto investigado envolve processos sociais, institucionais e subjetivos que não podem ser apreendidos apenas por indicadores numéricos ou por descrições gerais. A perspectiva qualitativa possibilita analisar significados, experiências, concepções e práticas construídas pelos sujeitos em contextos determinados, o que se mostra especialmente pertinente para o estudo da gestão escolar em território fronteiriço. Conforme Minayo (2012), a pesquisa qualitativa trabalha com o universo dos significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, permitindo captar dimensões mais profundas dos fenômenos sociais.

A investigação foi estruturada tendo como recorte empírico as cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. A escolha desse delineamento justifica-se pelo interesse em examinar de maneira aprofundada um fenômeno situado, em sua complexidade e em suas múltiplas determinações.

Os sujeitos da pesquisa foram seis diretoras escolares que atuam nos anos iniciais do ensino fundamental (1º ao 5º ano), sendo três brasileiras e três paraguaias, selecionadas intencionalmente em razão de sua atuação na função de gestão escolar no período delimitado pelo estudo de 2020 a 2025. A opção por esse grupo decorre do interesse em compreender as experiências e concepções de gestoras que efetivamente vivenciaram os desafios da gestão em contexto de fronteira, com destaque para o período pandêmico e pós-pandêmico. A seleção intencional, nesse caso, não busca representatividade estatística, mas pertinência analítica, isto é, a escolha de sujeitos cuja trajetória e inserção institucional possibilitam produzir informações relevantes para a compreensão do objeto estudado.

A principal técnica de produção de dados foi a entrevista semiestruturada, por permitir o aprofundamento das falas das participantes, sem perder de vista os eixos centrais da investigação. Segundo Lüdke e André (1986), a entrevista semiestruturada apresenta potencial para captar a perspectiva dos sujeitos sobre o fenômeno estudado, ao mesmo tempo em que oferece flexibilidade ao pesquisador para explorar temas emergentes no decorrer da conversa. No presente estudo, as entrevistas contemplaram aspectos relacionados à trajetória profissional das diretoras, às suas concepções de gestão, aos instrumentos e práticas utilizados no cotidiano escolar, às dificuldades enfrentadas e às estratégias mobilizadas no contexto de fronteira.

Além das entrevistas, a pesquisa recorreu à análise documental, compreendida como procedimento fundamental para contextualizar os marcos normativos e institucionais que incidem sobre a gestão escolar. Foram considerados documentos legais e normativos dos sistemas educacionais brasileiro e paraguaio, diretrizes expedidas durante a pandemia, além de documentos escolares e institucionais que auxiliaram na compreensão do funcionamento da gestão em cada contexto. Conforme Cellard (2008), a análise documental permite acessar registros produzidos em determinado tempo e contexto, oferecendo elementos importantes para a interpretação dos fenômenos sociais e institucionais.

O tratamento dos dados foi realizado por meio da análise de conteúdo temática, conforme Bardin (2016). Esse procedimento possibilitou organizar, sistematizar e interpretar os dados produzidos nas entrevistas e nos documentos, a partir da construção de categorias analíticas relacionadas aos objetivos da pesquisa. A análise de conteúdo mostrou-se adequada por permitir a identificação de núcleos de sentido presentes nas falas das gestoras e sua articulação com o referencial teórico e com os marcos institucionais estudados. Desse modo, foi possível analisar não apenas o que as participantes relataram, mas também os significados atribuídos por elas às práticas, aos instrumentos e aos desafios da gestão escolar em território fronteiriço.

A metodologia adotada, portanto, não se resume à descrição de técnicas, mas compõe uma estratégia analítica coerente com o objeto e com os objetivos do estudo. Ao articular entrevistas, análise documental e referencial teórico, a pesquisa buscou construir uma leitura densa da realidade investigada, considerando as relações entre contexto, normativas, práticas institucionais e experiências das diretoras. Tal percurso metodológico permitiu examinar a gestão escolar em fronteira a partir de suas múltiplas mediações, evitando tanto generalizações abstratas quanto descrições fragmentadas do fenômeno.

No que se refere à organização da dissertação, o trabalho foi estruturado de modo a desenvolver progressivamente a análise proposta, articulando fundamentos teóricos, marcos normativos, contextualização territorial e discussão empírica. A disposição dos capítulos acompanha a lógica do objeto investigado e busca oferecer ao leitor um percurso de compreensão que parte dos elementos mais gerais da política e da organização da educação básica, avança para as especificidades do território fronteiriço e culmina na análise das concepções e práticas das diretoras escolares. A dissertação está organizada em seis capítulos, sendo o presente capítulo o primeiro deles. O Capítulo 1, ora apresentado, contextualiza o problema de pesquisa, os objetivos, a justificativa e os procedimentos metodológicos adotados.

O Capítulo 2, intitulado “A gestão da educação básica no Brasil e no Paraguai: fundamentos legais, estrutura e organização dos sistemas de ensino”, apresenta a base normativa e institucional que sustenta a análise desenvolvida ao longo da dissertação. Inicialmente, o capítulo aborda o direito à educação e a estrutura da educação básica em cada país, buscando evidenciar os fundamentos que orientam a organização educacional brasileira e paraguaia. Em seguida, examina os fundamentos legais da gestão educacional, incluindo a estrutura educacional, os níveis de decisão, as formas de provimento da direção escolar e as instâncias colegiadas de participação. Também são analisados indicadores educacionais da educação básica, aspectos relacionados ao financiamento e elementos de política linguística e interculturalidade. O capítulo é fundamental porque oferece o pano de fundo legal, político e institucional sem o qual a atuação das diretoras não poderia ser adequadamente compreendida.

O Capítulo 3, sob o título “Educação nas cidades-gêmeas: contexto socioeducacional e fronteiro”, desloca o foco da análise para o território em que a pesquisa se desenvolve. Nele, são apresentadas a caracterização socioeducacional de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero e a análise dos sistemas educacionais no âmbito local, de modo a evidenciar como a fronteira produz condições específicas para o funcionamento das escolas e para a atuação de suas gestoras e gestores. O capítulo busca mostrar que a gestão escolar não se realiza em abstrato, mas em contextos territoriais concretos, atravessados por desigualdades, mobilidades e dinâmicas próprias da vida fronteiriça. Assim, ao examinar o cenário local, a discussão contribui para compreender as condições em que se constroem as práticas de gestão estudadas nesta dissertação.

O Capítulo 4, denominado “Gestão escolar em contextos de fronteira no período de 2020 a 2025”, aprofunda a discussão sobre os efeitos da pandemia da Covid-19 e sobre as implicações da crise sanitária para a escola pública em território de fronteira. Inicialmente, o capítulo discute os impactos das crises sanitárias sobre os sistemas educacionais e suas implicações administrativas, pedagógicas e institucionais. Em seguida, volta-se ao papel do(a) diretor(a) escolar como agente institucional da gestão escolar pública, examinando suas atribuições em situações de excepcionalidade, bem como os limites e possibilidades de sua atuação em sistemas educacionais distintos. Na sequência, o capítulo aborda as políticas educacionais em contexto de fronteira Brasil-Paraguai, contemplando marcos normativos, diretrizes, políticas linguísticas e programas como o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF). Por fim, examina a atuação do(a) gestor(a) escolar nas cidades investigadas, com atenção às especificidades institucionais de cada lado da fronteira e aos desafios comuns e assimetrias institucionais presentes nesse contexto. Trata-se, portanto, de um capítulo que faz a mediação

O Capítulo 5, intitulado “Gestão educacional na fronteira: semelhanças e distinções”, concentra a análise empírica do estudo. O capítulo inicia com a caracterização das participantes da pesquisa, apresentando o perfil das gestoras escolares brasileiras e paraguaias. Em seguida, examina as concepções de gestão escolar adotadas pelas participantes, analisando como elas entendem sua função, suas responsabilidades e o papel da escola em território fronteiriço. Posteriormente, dedica-se aos instrumentos e práticas de gestão escolar no contexto investigado, examinando como as gestoras mobilizam mecanismos formais e informais para organizar o trabalho escolar. Na sequência, o capítulo discute os desafios da gestão escolar em contexto de fronteira, incluindo questões relacionadas ao bilinguismo, às assimetrias institucionais, à mobilidade estudantil e às vulnerabilidades sociais. Ao articular as falas das gestoras com o referencial teórico e com os marcos normativos discutidos nos capítulos anteriores, essa parte da dissertação busca produzir uma síntese analítica consistente sobre a gestão escolar nas cidades-gêmeas estudadas.

Por fim, o Capítulo 6 apresenta as considerações finais, nas quais são retomados os objetivos da pesquisa, sistematizados os principais achados e discutidas as contribuições do estudo para o campo da política e gestão da educação. Também são apontadas limitações da pesquisa e indicadas possibilidades para investigações futuras, especialmente no que se refere à compreensão da gestão escolar em contextos de fronteira.

Ao situar a gestão escolar como prática social inserida em um território marcado por contradições, interdependências e especificidades próprias, este estudo não apenas amplia a compreensão sobre a realidade educacional em regiões de fronteira, mas também evidencia a urgência de se repensar as políticas públicas a partir dessas territorialidades singulares. Ao analisar a atuação das diretoras escolares em cidades-gêmeas, a pesquisa revela que a efetivação do direito à educação nesses espaços depende de uma gestão capaz de articular normativas institucionais, diversidade cultural e demandas concretas da comunidade. Assim, este trabalho contribui para tensionar os limites dos modelos tradicionais de gestão educacional, indicando a necessidade de práticas e políticas mais sensíveis às dinâmicas sociais e culturais dos territórios fronteiriços. Nesse sentido, reafirma-se que pensar a educação na fronteira é também pensar novas possibilidades de construção de uma escola pública mais democrática, inclusiva e socialmente referenciada.

2 A GESTÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E NO PARAGUAI: FUNDAMENTOS LEGAIS, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS SISTEMAS DE ENSINO

2.1 Direito à educação e estrutura da educação básica

O direito à educação é garantido como um direito fundamental tanto no Brasil quanto no Paraguai. A Constituição Federal brasileira de 1988 estabelece, em seu artigo 205, a educação como direito de todos e dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa e ao preparo para o exercício da cidadania (Brasil, 1988). Ademais, elenca, no artigo 206, os princípios que regem o ensino, incluindo a igualdade de acesso, a gratuidade do ensino público e a gestão democrática do ensino público (Brasil, 1988). No Paraguai, a Constituição Nacional de 1992 também assegura o direito de todos à educação e reconhece o país como pluricultural e bilíngue, determinando a gratuidade e a obrigatoriedade da educação básica e a participação da comunidade educativa na gestão escolar (Paraguay, 1992). Importa destacar, contudo, que essa previsão constitucional comum não elimina uma diferença estrutural decisiva entre os dois países: o Brasil organiza-se como Estado federativo, com repartição constitucional de competências entre União, estados e municípios, ao passo que o Paraguai é um Estado unitário, no qual o poder central concentra as decisões normativas e administrativas sobre a educação, restando aos governos departamentais e locais uma autonomia mais limitada (Arretche, 2012; Abrucio, 2010). Essa distinção na forma de organização do Estado ajuda a explicar, como se discutirá ao longo deste trabalho, por que a gestão democrática prevista constitucionalmente em ambos os países se materializa de modos distintos: no Brasil, por meio de mecanismos de descentralização e de instâncias colegiadas amparadas pelo pacto federativo; no Paraguai, por meio de diretrizes centralizadas do Ministério de Educación y Ciencias, que deixam menor margem de autonomia decisória às escolas e às comunidades locais. Esses marcos constitucionais refletem compromissos internacionais assumidos por ambos os países, a exemplo das metas de Educação para Todos e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU (ODS), que enfatizam a educação inclusiva e de qualidade como direito humano (Souza; Kerbauy, 2018).

No Brasil, a estrutura da educação básica foi definida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996), que regulamentou o sistema educacional em dois níveis, educação básica e ensino superior, e reafirmou a educação básica como dever do

Estado e direito subjetivo de cada cidadão (Brasil, 1996). A educação básica brasileira compreende três etapas: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A educação infantil atende crianças de até 5 anos (creche de 0 a 3 anos e pré-escola de 4 a 5 anos) e, desde a Emenda Constitucional nº 59/2009, passou a ser obrigatória a partir dos 4 anos de idade, reconhecendo a importância dessa etapa na formação integral da criança (Brasil, 2009). Apesar da expansão recente, a taxa de atendimento em creches (de 0 a 3 anos) ainda está abaixo da meta de 50% estipulada pelo Plano Nacional de Educação (PNE) 2014–2024 (Meta 1), alcançando cerca de 39% em 2023 (IBGE, 2025). Isso evidencia o desafio de universalizar o acesso com qualidade na primeira infância, etapa que autores como Cury (2002) e Veiga (2008) defendem ser fundamental não apenas como preparação para a escola, mas como espaço de socialização e desenvolvimento humano pleno. No Quadro 1, são apresentados os documentos analisados nesta pesquisa.

Quadro 1 – Leis e documentos analisados – Brasil e Paraguai

Leis e documentos analisados na pesquisa — Brasil e Paraguai	
Brasil	Paraguai
Constituição Federal — 1988 — Art. 206, gestão democrática e participação	Constitución Nacional — 1992 — Art. 76, direito à educação obrigatória e gratuita
LDB — Lei n. 9.394/1996 — Art. 14, participação comunitária na gestão	Ley General de Educación — n. 1.264/1998 — Estrutura e organização do sistema educativo
PNE — Lei n. 13.005/2014 — Meta 19, gestão democrática; prorrogada pela Lei n. 14.934 e renovada pela Lei n. 15.388/2026	PNTE 2040 — Plan Nacional de Transformación Educativa Paraguay
Lei n. 14.644/2023 — Conselho escolar obrigatório (não implementado em Ponta Porã)	Ley de Lenguas — n. 4.251/2010 — Reconhece o Espanhol e o guarani como línguas oficiais
FUNDEB — EC n. 108/2020 — Fundo constitucional de financiamento da educação básica	Estatuto del Educador — n. 1.725/2001 — Regulação da carreira docente
BNCC — 2017/2018 — Base Nacional Comum Curricular	Manual de Funciones del Educador — MEC-PY — Atribuições e responsabilidades do diretor escolar
Parecer CNE/CP n. 15/2020 — Diretrizes para educação básica durante a pandemia	Resoluciones MEC-PY 2020 — Normativas para suspensão e retomada das aulas na pandemia
Decreto n. 9.566/2023 (Ponta Porã/MS) — PSI, processo seletivo para diretor escolar	
PEIF — Programa Escolas Interculturais de Fronteira, Portaria MEC n. 798/2012	

Fonte: Elaboração própria (2025).

O ensino fundamental no Brasil, ampliado para nove anos de duração pela Lei nº 11.274/2006, atende crianças e adolescentes aproximadamente dos 6 aos 14 anos, dividido em anos iniciais (1º ao 5º) e finais (6º ao 9º ano) (Brasil, 2006). Essa etapa está praticamente universalizada: 90,8% das crianças de 6 a 14 anos frequentavam a escola em 2023 (IBGE, 2025). De acordo com o Censo Escolar 2023, o ensino fundamental concentra cerca de 26 milhões de matrículas, representando mais da metade do alunado da educação básica, sendo 85% dessas matrículas na rede pública (INEP, 2023). Todavia, persistem problemas de evasão e distorção idade-série, sobretudo nas regiões mais vulneráveis socioeconomicamente. Indicadores oficiais mostram que as taxas de reprovação e abandono que haviam caído durante a pandemia voltaram a subir em 2023, alcançando níveis próximos aos de 2019, por exemplo, cerca de 10% de insucesso (soma de reprovação e abandono) no 6º ano do fundamental, com maiores índices de desistência entre alunos de baixa renda, negros e do sexo masculino (FCC, 2025). Esses dados ilustram o que Soares (2018) denominou de “crise de aprendizagem”: a distância entre a escolarização formal e a efetiva aquisição das competências básicas pelos alunos. Enfrentar essa crise requer políticas estruturais, financiamento adequado, currículos atualizados, avaliação formativa, aliadas a uma gestão escolar participativa voltada a usar os resultados educacionais para planejar intervenções (Soares, 2018; Paro, 2010).

No ensino médio brasileiro (15 a 17 anos), reconhecido como a etapa mais desafiadora, a situação é de maior preocupação. Apenas cerca de 72% dos jovens de 15 a 17 anos estavam matriculados no ensino médio em 2023 na idade adequada, revelando dificuldade em universalizar essa etapa final da educação básica (IBGE, 2025). O Censo Escolar 2023 registrou em torno de 7,9 milhões de matrículas no ensino médio, das quais quase 90% em escolas públicas (INEP, 2023). Entretanto, a evasão escolar é elevada: em 2022, por exemplo, aproximadamente 16% dos alunos abandonaram ou repetiram no 1º ano do ensino médio, patamar que voltou a crescer pós-pandemia. Além disso, a qualidade do aprendizado no ensino médio permanece aquém do desejado. No *Programme for International Student Assessment* (PISA) de 2022, o Brasil obteve 403 pontos em leitura e 379 em matemática, resultados abaixo da média da OCDE (OCDE, 2023). O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) em 2023, indicador sintético que combina desempenho em exames e taxa de aprovação, atingiu 6,0 nos anos iniciais do fundamental, 4,9 nos anos finais do fundamental e apenas 4,1 no ensino médio. Essa defasagem reflete o que Saviani (2011) chamou de dualidade estrutural do sistema: de um lado, a inclusão quase universal; de outro, a manutenção de profundas desigualdades na qualidade da formação oferecida às diferentes camadas da população. Autores como Libâneo (2019) e Paro (2012) argumentam que superar essa dualidade no ensino médio requer repensar

seu currículo e gestão, integrando formação propedêutica e preparação para o trabalho, ciência, cultura e tecnologia, além de ampliar a participação da comunidade escolar na definição dos projetos político-pedagógicos dessa etapa.

No Paraguai, a estrutura da educação básica foi delineada pela Ley General de Educación N° 1.264/1998, que organizou o sistema educativo em níveis e reforçou a obrigatoriedade e gratuidade da educação escolar básica (Educación Escolar Básica – EEB) para crianças e adolescentes. A EEB paraguaia tem duração de nove anos, abrangendo do 1º ao 9º grau, divididos em três ciclos de três anos cada (1º ciclo: 1º ao 3º grau; 2º ciclo: 4º ao 6º; 3º ciclo: 7º ao 9º) (Paraguay, 1998). Ao final da EEB, segue-se a Educação Média (Ensino Médio) com três anos de duração, a qual se diversifica em trajetórias acadêmicas (bacharelados científico-humanísticos) e técnicas profissionais. Essa organização em ciclos, pouco usual no Brasil, tem por objetivo garantir transições mais suaves entre as etapas e uma abordagem pedagógica integrada em cada ciclo, preparando gradativamente o aluno para a etapa seguinte (MEC-PY, 2021). Cabe ressaltar que a noção de "ciclo" no sistema paraguaio não corresponde diretamente à ideia de ciclos de aprendizagem adotada em algumas redes brasileiras (como os ciclos de alfabetização ou os ciclos interdisciplinares de algumas redes municipais); trata-se, no caso paraguaio, de uma divisão organizacional formal da própria Educación Escolar Básica em blocos de três anos, e não de uma estratégia pedagógica de não retenção do estudante, como ocorre em parte das experiências brasileiras de ciclos.

O Paraguai distingue-se ainda pelo caráter bilíngue de seu sistema: a Constituição de 1992 declarou o espanhol e o guarani como idiomas oficiais, e a Lei de Línguas n° 4.251/2010 consolidou a política de promoção do bilinguismo em todo o currículo nacional (Paraguay, 2010). Na prática, isso significa que a EEB deve ser ministrada em espanhol e guarani, respeitando a língua materna predominante dos alunos em cada região do país. Esse enfoque de educação intercultural bilíngue, embora progressista em termos de valorização da identidade nacional, enfrenta desafios de implementação, como a escassez de professores plenamente bilíngues e de materiais didáticos em guarani, que serão discutidos adiante (Candau, 2016; MEC-PY, 2021).

Em termos de acesso e cobertura, o Paraguai avançou significativamente na matrícula da educação básica nas últimas décadas, porém ainda fica aquém de alguns indicadores brasileiros. A taxa de conclusão do ensino básico (9º ano) no Paraguai é menor do que a brasileira no 9º ano do fundamental, refletindo problemas de evasão sobretudo no 3º ciclo da EEB (correspondente aos anos finais do fundamental) (Galeano, 2015). Avaliações regionais evidenciam também desafios na qualidade: no ERCE 2019 (Estudo Regional Comparativo e

Explicativo, da UNESCO), os alunos paraguaios obtiveram resultados abaixo da média latino-americana em leitura e matemática nos primeiros anos, revelando lacunas de aprendizagem associadas a fatores socioeconômicos e regionais.

Esses dados reforçam a necessidade de investimento em formação docente, infraestrutura e estratégias de equidade no país (MEC-PY, 2021). De fato, o gasto público em educação no Paraguai tem girado em torno de apenas 3,4% do PIB nos últimos anos, um dos mais baixos da América do Sul, limitando a melhoria da rede escolar (Paraguay, 2021). Em resposta, o governo paraguaio lançou recentemente planos de reforma, como o *Plan Nacional de Transformación Educativa 2030*, que busca elevar a qualidade e a equidade educacional por meio de mudanças curriculares, valorização docente e maior investimento (MEC-PY, 2021).

Em síntese, Brasil e Paraguai estruturam sua educação básica de maneiras distintas, mas compartilham o reconhecimento legal da educação como direito fundamental e enfrentam desafios comuns na garantia de acesso universal com qualidade e equidade. No contexto de fronteira entre os dois países, essas questões estruturais assumem contornos específicos: as escolas localizadas nas chamadas cidades-gêmeas precisam conciliar diretrizes de dois sistemas nacionais, lidar com fluxos de estudantes transfronteiriços e integrar idiomas e culturas distintas no cotidiano escolar. Por isso, compreender a organização da educação básica em ambos os lados da fronteira é o ponto de partida para analisar a gestão educacional nesse contexto, marcada pela busca de efetivação do direito à educação em meio à diversidade linguística, cultural e normativa.

2.2 Fundamentos legais e teóricos da gestão educacional

A gestão da educação básica em contexto de fronteira Brasil-Paraguai está ancorada em marcos legais e princípios político-pedagógicos estabelecidos nos dois países, os quais orientam as práticas de administração escolar e participação da comunidade. No Brasil, a gestão democrática do ensino público constitui um princípio constitucional (CF/1988, art. 206, inciso VI) e foi incorporada à legislação infraconstitucional pela LDB/1996, que delega aos sistemas de ensino a definição das normas da gestão democrática, assegurada a participação de profissionais da educação e da comunidade escolar (Brasil, 1996, art. 14). Esse arcabouço normativo consagra a ideia de que as escolas públicas devem ser administradas com transparência, participação e autonomia responsável, a fim de efetivar o direito à educação com qualidade social (Cury, 2002). Já no Paraguai, embora a legislação educacional (Lei Geral de

Educação de 1998) mencione a participação das comunidades educativas e a descentralização administrativa, a democratização da gestão escolar aparece de forma menos explícita e sistemática (Paraguay, 1998).

Autores paraguaios apontam que os textos legais do país trazem a participação de maneira difusa, muitas vezes restrita a órgãos consultivos, o que demanda esforços interpretativos e práticos para se concretizar nas escolas (Bareiro, 2018; Ortiz; Cardozo, 2018). Em outras palavras, enquanto no Brasil a gestão democrática evoluiu para uma pauta central das políticas educacionais, reforçada por documentos como o Plano Nacional de Educação (Meta 19) e, recentemente, pela Lei nº 14.644/2023, no Paraguai, ela é mais incipiente e enfrenta limitações decorrentes de uma cultura escolar historicamente centralizada (Galeano, 2015; Benítez, 2020). Essa centralização não decorre apenas de uma cultura escolar específica, mas está estreitamente relacionada à própria forma de organização do Estado paraguaio: por se tratar de um Estado unitário, no qual o poder central concentra atribuições normativas e financeiras que, no Brasil, são repartidas constitucionalmente entre União, estados e municípios, a margem de autonomia decisória das escolas e das instâncias departamentais paraguaias tende a ser estruturalmente menor (Arretche, 2012; Abrucio, 2010). Assim, a centralização verificada na gestão escolar paraguaia pode ser lida não como uma escolha cultural isolada, mas como efeito esperado do arranjo federativo-unitário que distingue os dois países.

Do ponto de vista teórico, a gestão educacional democrática é compreendida como uma prática político-pedagógica que articula participação social, autonomia da escola e compromisso ético com a aprendizagem (Libâneo, 2019; Paro, 2012). No contexto brasileiro, essa compreensão apoia-se em referenciais críticos e em décadas de movimentos pela escola pública democrática, especialmente a partir da redemocratização do país nos anos 1980 (Gohn, 2001; Cury, 2002). Importa ressaltar, contudo, que essa formulação descreve um princípio normativo, no plano do que deveria ser, e não necessariamente a realidade concreta da gestão escolar. Mesmo amparada pela legislação, a gestão democrática frequentemente não se efetiva plenamente, sobretudo nos municípios brasileiros, onde a escolha de diretores por indicação política, a fragilidade dos conselhos escolares e a baixa participação efetiva da comunidade revelam um descompasso entre o ordenamento legal e a prática institucional (Paro, 2012). No Paraguai, discute-se, nas últimas décadas, a profissionalização da função diretiva e a necessidade de abrir espaços de participação comunitária nas escolas como parte do processo de democratização mais amplo da sociedade (Caballero, 2017; Bareiro, 2018).

A seguir, serão examinados três aspectos fundamentais da gestão educacional à luz dos marcos legais e normativos de Brasil e Paraguai: (a) a governança educacional e os níveis de decisão no sistema escolar, (b) as formas de provimento do cargo de diretor escolar, e (c) as instâncias colegiadas de participação na escola. Essa análise evidencia como cada país configura a gestão de suas escolas básicas e quais desafios emergem nos territórios de fronteira, onde tais modelos precisam dialogar.

2.2.1 Governança educacional e níveis de decisão

A governança educacional refere-se à estrutura de poder, coordenação e responsabilidade pela tomada de decisões no sistema de ensino, envolvendo desde instâncias centrais de governo até as escolas e a comunidade local. No Brasil, a governança da educação básica é descentralizada e compartilhada entre os entes federativos, conforme o pacto federativo definido na Constituição de 1988. Os artigos 211 e 212 da Carta Magna dispõem sobre a colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e municípios na oferta educacional, atribuindo responsabilidades concorrentes e suplementares (Brasil, 1988).

Em linhas gerais, a União (por meio do MEC) estabelece diretrizes nacionais, padrões de qualidade e programas de apoio técnico e financeiro; os estados cuidam prioritariamente do ensino médio e dos anos finais do ensino fundamental; e os municípios são responsáveis pela educação infantil e anos iniciais do fundamental, embora haja flexibilidade e cooperação entre essas etapas (Cury, 2002; Dourado, 2009). Essa organização federativa busca equilibrar a unidade nacional de objetivos educacionais com a autonomia local para adequar políticas às realidades regionais. Instrumentos como o Plano Nacional de Educação (PNE), construído com participação de entes federados e sociedade civil, e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), de natureza redistributiva, são exemplos de mecanismos de coordenação federativa que integram a governança educacional brasileira (Brasil, 2014; Brasil, 2020).

Dourado e Oliveira (2009) ressaltam que a efetividade dessa governança compartilhada depende, em grande medida, do fortalecimento das instâncias locais de participação e do desenvolvimento de capacidades institucionais nos níveis subnacionais. Segundo os autores, a descentralização educacional, quando acompanhada de investimento em formação de gestores e de mecanismos de transparência e controle social, pode contribuir significativamente para a

democratização das decisões educacionais e para a adequação das políticas às especificidades dos territórios (Dourado; Oliveira, 2009, p. 45).

O Conselho Nacional de Educação (CNE), órgão normativo federal, e os conselhos estaduais e municipais de educação complementam essa arquitetura, atuando como instâncias colegiadas que adaptam e fiscalizam as políticas nos respectivos âmbitos.

No Paraguai, por sua vez, o modelo de governança educacional é tradicionalmente centralizado. O Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) é a autoridade nacional que formula as políticas, currículos e normativas para todo o país, conforme a Lei Geral de Educação e a Lei Orgânica do MEC (Paraguay, 1998; Paraguay, 2017). A administração é hierárquica, contando com direções departamentais (nas províncias/departamentos) que representam o MEC regionalmente, porém com limitada autonomia. Historicamente, as decisões curriculares, a nomeação de pessoal e a alocação de recursos são determinadas centralmente pelo MEC, o que garante certa uniformidade nacional, mas pode desconsiderar especificidades locais (Ortiz; Cardozo, 2018).

Nos últimos anos, entretanto, o Paraguai tem tomado medidas para descentralizar parcialmente a gestão e envolver mais as comunidades. O Plan Nacional de Transformación Educativa 2030 propõe fortalecer a governança multi-nível, criando conselhos consultivos e instâncias de participação em nível departamental e escolar, além de integrar a educação aos planos de desenvolvimento local (MEC-PY, 2021). Uma inovação importante foi a criação dos Conselhos Departamentais de Educação, com representação de autoridades locais e setor civil, visando aproximar a gestão das necessidades regionais (INFORME MEC, 2020). Contudo, tais mudanças ainda estão em implementação e enfrentam desafios de capacidade institucional e cultura organizacional fortemente verticalizada (Caballero, 2017).

Em ambientes de fronteira, a governança educacional assume contornos peculiares, pois envolve coordenação intergovernamental não apenas entre os níveis internos de um país, mas potencialmente entre dois países distintos. As chamadas cidades-gêmeas (como Ponta Porã-BR e Pedro Juan Caballero-PY) demandam diálogo entre as autoridades educacionais brasileiras e paraguaias para resolver questões como reconhecimento de estudos de alunos migrantes, oferta de aulas de idioma e uso compartilhado de programas e recursos (Rodrigues; Benítez, 2022).

Por exemplo, a matrícula de crianças que estudam no Paraguai em escolas brasileiras de Ponta Porã requer articulação para equivalência de documentação e acompanhamento, o que extrapola a competência de uma única rede de ensino e depende de acordos binacionais ou iniciativas locais colaborativas (Bueno; Sanabria, 2024). Nesse sentido, a governança educacional em zonas de fronteira tende a ser multiescalar, envolvendo órgãos federais

(chancelarias, MEC), secretarias regionais e as próprias escolas, num esforço de gestão compartilhada que muitas vezes se constrói informalmente.

Jones (2012) destaca que regiões fronteiriças funcionam como laboratórios de governança complexa, pois nelas as políticas públicas atravessam linhas nacionais e exigem mecanismos de cooperação para atender uma população transnacional. No caso da educação básica Brasil-Paraguai, iniciativas de cooperação têm ocorrido via acordos do MERCOSUL educacional e programas específicos (como veremos na Seção 2.4), mas ainda há lacunas institucionais que deixam a cargo dos gestores escolares a resolução cotidiana de problemas decorrentes dessa interdependência (Souza; Moraes, 2022).

Em suma, a governança educacional brasileira caracteriza-se pela descentralização federativa e participação social institucionalizada, enquanto a paraguaia ainda é marcadamente centralizada, embora com movimentos recentes em direção à participação e autonomia local. No contexto de fronteira, essas diferenças estruturais podem gerar assimetrias e demandas de mediação por parte dos gestores escolares, que atuam como líderes intermediários entre políticas públicas nacionais distintas e a realidade local compartilhada (Ferreira; Caballero, 2023). A efetividade dessa governança multinível depende, em última instância, de canais de comunicação e cooperação que permitam alinhar objetivos e recursos em prol do direito à educação nos dois lados da linha fronteiriça.

2.2.2 Formas de provimento da direção escolar

Um aspecto crucial da gestão educacional é a forma de provimento do cargo de diretor escolar, pois o modo como os diretores são selecionados ou nomeados influencia a autonomia da escola, a continuidade das políticas e a própria gestão democrática. No Brasil, não há um modelo único nacional para provimento dos diretores das escolas básicas; cada rede de ensino (estadual ou municipal) define seus critérios, dentro do que prevê a LDB. O artigo 14 da LDB estabelece que os sistemas de ensino aprovarão normas de gestão democrática, abarcando “particularmente” a participação da comunidade escolar em conselhos escolares e “critérios técnicos de mérito e desempenho” para provimento de cargos diretivos ou eleição pela comunidade (Brasil, 1996, art.14).

Assim, a lei abre caminho tanto para processos eletivos quanto para seleções por mérito, combinados à participação da comunidade. O PNE 2014-2024 reforçou essa orientação: em sua Meta 19, o PNE propôs que, até 2016, todos os sistemas de ensino adotassem mecanismo de

escolha de diretores mediante eleição direta pela comunidade escolar ou por avaliação de mérito, com participação da comunidade, além de fortalecer os conselhos escolares e garantir formação para gestores (Brasil, 2014). Essa diretriz visava combater práticas historicamente comuns de indicações político-partidárias e clientelistas nas direções escolares que tendiam a comprometer a continuidade administrativa e a vinculação da escola com seu projeto pedagógico (Paro, 2010).

Em análise voltada especificamente aos desafios políticos da direção escolar, Paro (2010b) destaca que a forma pela qual o diretor é investido no cargo condiciona profundamente sua relação com a comunidade, com o projeto pedagógico e com o sistema educacional. Quando essa investidura ocorre por indicação político-partidária, o diretor tende a priorizar as exigências do poder que o nomeou em detrimento dos interesses pedagógicos da escola; quando resulta de processos que envolvem a participação da comunidade ou critérios de mérito, amplia-se a possibilidade de uma gestão comprometida com o projeto coletivo da instituição (PARO, 2010b).

Na prática, desde os anos 1990, muitas redes municipais e alguns estados brasileiros implementaram a eleição direta de diretores ou processos seletivos públicos. Por exemplo, diversos municípios estabeleceram leis prevendo que a comunidade escolar (professores, pais, estudantes) vote para escolher o diretor, geralmente a partir de candidatos que atendam a requisitos mínimos (formação, tempo de serviço etc.) (Almeida, 2021).

Outros adotaram concursos internos ou processos seletivos em etapas (prova de conhecimentos, análise de plano de gestão e entrevista) para selecionar os gestores, buscando profissionalizar a função preservando a legitimidade local. Há casos híbridos em que uma prova define os candidatos aptos e a eleição pela comunidade define o escolhido (experiência adotada em redes como a de Ponta Porã/MS, cidade fronteiriça, via Processo Seletivo Interno – PSI (Ponta Porã, 2023). Esse movimento tem respaldo de estudiosos que veem na escolha participativa ou técnica um meio de materializar a gestão democrática e melhorar a qualidade da gestão escolar (Cury, 2002).

De fato, estudos indicam que escolas cujos diretores foram escolhidos com participação da comunidade tendem a ter gestões mais transparentes e comprometidas com o projeto pedagógico, diminuindo a sensação de que a direção é um cargo alheio ao interesse local (Batista; Andrade, 2022). Contudo, ainda existe heterogeneidade: em algumas redes, principalmente municípios menores, a nomeação direta pelo prefeito ou pelo secretário de educação ainda é a regra, o que pode subordinar a gestão escolar a interesses políticos locais e dificultar a continuidade de ações quando há troca de governo (Neves, 2005; Almeida, 2021).

No Paraguai, tradicionalmente, os diretores das escolas públicas são designados centralmente pelo MEC, a partir de indicações ou listas de elegíveis, sem participação direta da comunidade escolar. Esse modelo refletiu, por muito tempo, o forte centralismo e até práticas de apadrinhamento político no serviço público. Pesquisas de Benítez (2020) e Caballero (2017) revelam que o provimento das direções escolares no Paraguai historicamente oscilou “entre o clientelismo e a profissionalização”. Ou seja, embora a legislação aponte para critérios de idoneidade e experiências (e nos últimos anos tenha havido concursos públicos para ingresso na carreira docente e para cargos de supervisão), na prática, a nomeação de diretores frequentemente esteve sujeita a influências político-partidárias, sobretudo em zonas rurais e periféricas (Benítez, 2020).

Nos anos 2010, o MEC empreendeu esforços para reformar esse quadro, implantando processos seletivos de *oposición* (concursos de méritos) para diretores em algumas modalidades escolares, na tentativa de introduzir objetividade e mérito na escolha dos gestores (Caballero, 2017). Entretanto, esses processos não abrangeram todo o país ou todos os níveis, e sua implementação encontrou resistência e limitações administrativas. Em muitos casos, portanto, a designação ministerial direta ainda prevalece, resultando em rotatividade de diretores ao sabor de mudanças políticas e pouca participação da comunidade na escolha (Ortiz; Cardozo, 2018).

As diferenças nos modelos de provimento impactam a autonomia e a continuidade da gestão escolar nos dois países. No Brasil, embora não seja uniforme, a tendência de maior participação e/ou critérios técnicos na seleção de diretores é vista como componente da gestão democrática, aproximando o gestor da comunidade e comprometendo-o com o projeto da escola (Paro, 2012; Gadotti, 2020). Paro (2010) argumenta que a legitimidade conferida por um processo eletivo pode fortalecer o diretor na defesa dos interesses pedagógicos da escola perante a burocracia estatal. Por outro lado, há quem ressalte a importância de combinar participação com formação e avaliação rigorosa, para garantir que a gestão escolar seja também eficiente e eficaz (Hargreaves, 2021).

Já no Paraguai, a luta é para superar o modelo tradicional de direção como cargo de confiança política e avançar para um perfil de diretor escolar mais profissional, preparado em gestão e com estabilidade suficiente para implementar projetos a longo prazo (Benítez, 2020; Galeano, 2015). A literatura paraguaia sugere que, sem mudanças nesse provimento, a chamada *gestión educativa* dificilmente se tornará verdadeiramente autônoma e eficaz, pois os diretores permanecem sujeitos a relações clientelísticas que limitam sua ação (Caballero, 2017).

No contexto fronteiriço, essas questões ganham contornos particulares. Em Ponta Porã (Brasil), por exemplo, a prefeitura implementou a seleção técnica de diretores via PSI em 2023,

visando escolher gestores capacitados (Ponta Porã, 2023). Em Pedro Juan Caballero (Paraguai), os diretores continuam a ser designados pelo MEC, muitas vezes vindo de fora da comunidade local e com pouca ou nenhuma consulta à escola. Essa disparidade significa que, de um lado da fronteira, os diretores têm um vínculo mais orgânico com a comunidade escolar, enquanto do outro podem ser percebidos como representantes do poder central. Mesmo assim, observa-se que, na prática diária, diretores de ambos os lados desenvolvem estratégias de colaboração e liderança adaptativas para enfrentar os problemas comuns (Souza; Moraes, 2022).

2.2.3 Instâncias colegiadas e participação

A existência e o funcionamento de instâncias colegiadas na escola, como conselhos escolares, grêmios estudantis e associações de pais e mestres, constituem indicadores relevantes do grau de democratização da gestão educacional. Tais instâncias configuram-se como espaços formais de participação, deliberação e controle social, nos quais diferentes segmentos da comunidade escolar podem se manifestar e influenciar os processos decisórios. No contexto brasileiro, a institucionalização dos conselhos escolares ganhou maior visibilidade a partir da década de 1990, impulsionada por programas federais, como o PDE, e por legislações estaduais e municipais que passaram a regulamentar a gestão democrática (Sander, 2007).

Nesse sentido, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/1996) reforçou a importância da participação da comunidade escolar e local na gestão das instituições de ensino, incentivando a criação de conselhos compostos por representantes de professores, funcionários, estudantes, pais e membros da comunidade. As atribuições desses colegiados variam conforme o sistema de ensino, podendo assumir caráter deliberativo, consultivo ou fiscalizador, especialmente em temas como o uso de recursos financeiros, a elaboração do PPP e a definição de normas de convivência. Independentemente de sua natureza, a presença de um conselho escolar atuante é reconhecida como elemento fundamental para garantir maior transparência e pluralidade na gestão escolar (Cury, 2002; Veiga, 2008).

Em articulação com essas instâncias, destacam-se também os grêmios estudantis, assegurados pela Lei nº 7.398/1985, que promovem o protagonismo juvenil e possibilitam a participação dos estudantes na vida escolar. As APMs, por sua vez, desempenham papel importante no apoio administrativo e financeiro das escolas, além de fortalecerem a relação entre escola e comunidade (Vieira, 2005). Dessa forma, observa-se que a gestão democrática

se materializa por meio de diferentes mecanismos de participação, que, quando efetivos, contribuem para a construção de uma escola mais inclusiva e socialmente referenciada.

Nos últimos anos, houve um avanço significativo no fortalecimento dessas instâncias no Brasil, especialmente com a promulgação da Lei nº 14.644/2023, que tornou obrigatória a criação de conselhos escolares em todas as escolas públicas de educação básica, além de instituir fóruns de conselhos escolares nos sistemas de ensino. Essa legislação consolidou, em âmbito nacional, a exigência de participação colegiada, estabelecendo o conselho escolar como órgão deliberativo composto por representantes de diferentes segmentos da comunidade escolar. A expectativa é que essa medida contribua para ampliar a atuação efetiva desses espaços, especialmente em contextos em que sua existência ainda era apenas formal (Brasil, 2023).

Para Dourado e Oliveira (2009), os conselhos escolares representam um dos mecanismos mais potentes de democratização da gestão educacional, desde que funcionem como espaços reais de deliberação e não apenas de homologação de decisões já tomadas pela direção. Os autores advertem que a mera criação formal desses órgãos não garante sua efetividade: é indispensável que seus membros disponham de formação adequada para o exercício da função deliberativa, que tenham acesso a informações pertinentes e que a direção escolar esteja comprometida com o efetivo compartilhamento do poder de decisão (Dourado; Oliveira, 2009, p. 50).

Contudo, a literatura aponta que a simples institucionalização dessas instâncias não garante, por si só, a efetivação da participação. É necessário investir na formação dos conselheiros, no fortalecimento de uma cultura participativa e na criação de condições concretas para o funcionamento desses espaços. Em contextos de vulnerabilidade social, por exemplo, a participação das famílias pode ser limitada por fatores como jornada de trabalho, dificuldades de deslocamento ou baixa escolaridade, exigindo da escola estratégias específicas para promover o engajamento da comunidade (Souza *et al.*, 2021; Vieira, 2021).

No Paraguai, embora também existam previsões legais para a constituição de instâncias colegiadas, como os Consejos Escolares e as Comisiones de Fomento, sua efetividade apresenta limitações históricas. Estudos indicam que, em muitos casos, esses espaços funcionam de maneira formal, com reduzida autonomia e pouca influência nas decisões escolares (Ortiz; Cardozo, 2018). Essa situação está associada, entre outros fatores, à tradição centralizadora do sistema educacional, que tende a restringir a participação efetiva da comunidade na gestão das instituições.

Além disso, observa-se que as Comisiones de Fomento Escolar, embora atuantes em diversas escolas paraguaias, concentram-se principalmente em ações de apoio financeiro e estrutural, não necessariamente promovendo o debate pedagógico ou o controle social das políticas educacionais (Galeano, 2015). Ainda que iniciativas recentes busquem fortalecer a participação, por meio de programas de formação e incentivo ao protagonismo escolar, persiste o desafio de transformar essas instâncias em espaços efetivos de deliberação e construção coletiva (Silva, 2017; Bareiro, 2018).

No contexto das escolas de fronteira Brasil-Paraguai, as instâncias colegiadas enfrentam não apenas os desafios estruturais já mencionados, mas também especificidades decorrentes da dinâmica transfronteiriça. Em municípios como Ponta Porã, é comum que parte das famílias dos estudantes resida no lado paraguaio, o que pode dificultar sua participação em reuniões escolares, seja por questões de deslocamento, documentação ou idioma. Essas condições evidenciam a necessidade de estratégias que considerem as particularidades do território, ampliando as possibilidades de participação da comunidade escolar.

Conforme destaca Dourado (2009), a efetivação da gestão democrática requer não apenas dispositivos legais, mas condições políticas, sociais e culturais que possibilitem a participação real dos sujeitos. Isso implica reconhecer que a democratização da gestão escolar depende de processos formativos, de fortalecimento institucional e da construção de uma cultura de diálogo e corresponsabilidade.

Dourado e Oliveira (2009) aprofundam essa perspectiva ao destacar que a gestão democrática da educação pressupõe a articulação de três dimensões interdependentes: a dimensão político-institucional, que se refere à organização dos espaços de participação e à distribuição do poder decisório; a dimensão pedagógica, voltada à construção coletiva do projeto educativo; e a dimensão cultural, relacionada à formação de sujeitos comprometidos com a corresponsabilidade pela escola pública. Para os autores, essas três dimensões precisam ser trabalhadas de forma integrada, sob pena de a democratização permanecer apenas no plano formal (Dourado; Oliveira, 2009, p. 42).

Nessa mesma perspectiva, Paro (2012) sustenta que a gestão democrática da escola pública não se efetiva pela simples existência formal de mecanismos participativos: ela exige uma mudança nas relações de poder no interior da instituição escolar, de modo que todos os segmentos da comunidade, professores, funcionários, pais, estudantes, deixem de ser executores passivos de decisões externas e passem a ser sujeitos ativos na definição dos rumos da escola. Isso requer que a direção escolar abdique de uma postura centralizadora e assuma o

papel de articuladora de processos coletivos, mediando conflitos e construindo consensos em torno do projeto político-pedagógico (Paro, 2012).

Dessa forma, os fundamentos legais e teóricos da gestão educacional indicam caminhos importantes para a democratização das escolas, baseados na participação, na transparência e na construção coletiva das decisões. No entanto, sua efetivação depende das condições concretas em que as instituições estão inseridas, especialmente em contextos de fronteira, onde diferentes normativas, culturas e realidades sociais se entrelaçam. Nesse cenário, os gestores escolares assumem papel fundamental na mediação dessas relações, pois buscam consolidar princípios democráticos em realidades marcadas por desafios complexos.

2.3 Indicadores educacionais da educação básica

O monitoramento da educação básica por meio de indicadores educacionais é fundamental para diagnosticar problemas, orientar políticas e avaliar o cumprimento do direito à educação. São dados quantitativos ou estatísticos que revelam diferentes dimensões do sistema de ensino: acesso, fluxo escolar, aprendizado, infraestrutura, investimento, entre outros, permitindo acompanhar a evolução ao longo do tempo e realizar comparações (UNESCO, 2016). Tanto o Brasil quanto o Paraguai, em sintonia com organismos internacionais, desenvolveram, ao longo dos anos, um conjunto de indicadores-chave para a educação básica. Nesta seção, discutem-se alguns dos principais indicadores de resultados educacionais e, na subseção 2.3.1, os indicadores de financiamento da educação básica, contextualizando-os no cenário de fronteira.

Do ponto de vista do acesso e cobertura, um indicador básico é a taxa de matrícula ou escolarização por faixa etária. Como mencionado, o Brasil atingiu praticamente a universalização no ensino fundamental (cerca de 95% das crianças de 6 a 14 anos matriculadas) e avançou muito na educação infantil pré-escolar (93,4% das crianças de 4 a 5 anos na escola em 2024) (IBGE, 2025). Entretanto, há um déficit importante no atendimento de creche (de 0 a 3 anos), que em 2022 estava em torno de 37%, longe da meta de 50% do PNE (IBGE, 2023). No ensino médio, a taxa líquida de matrícula (jovens de 15 a 17 anos na escola) alcançou 73% em 2022, evidenciando que cerca de um quarto dos adolescentes dessa idade não estavam frequentando a escola, seja por atraso ou evasão (Todos Pela Educação, 2023).

No Paraguai, as taxas de matrícula no nível básico (Educación Escolar Básica 1º ao 9º) são elevadas nos primeiros anos, mas caem nos últimos: segundo dados do MEC paraguaio,

perto de 97% das crianças de 6 a 11 anos estavam na escola em 2020, porém somente cerca de 80% dos adolescentes de 12 a 14 anos concluíam o 3º ciclo (equivalente ao 9º ano) na idade esperada (MEC-PY, 2021). A transição para a Educação Média também é problemática, com altas taxas de evasão após o 9º ano, em uma situação comparável à do ensino médio brasileiro, ainda que iniciando um pouco mais cedo. Esses indicadores de acesso refletem desigualdades regionais e sociais: tanto no Brasil quanto no Paraguai, crianças de áreas rurais, famílias de baixa renda ou pertencentes a grupos étnicos minorizados (como indígenas) apresentam menores taxas de frequência e conclusão, revelando a necessidade de políticas focalizadas (González; Santos, 2022).

Quanto aos indicadores de fluxo escolar, destacam-se as taxas de aprovação, reprovação e abandono em cada etapa. No Brasil, de acordo com o Censo Escolar 2023, a taxa média de abandono anual no ensino fundamental foi de aproximadamente 1,3% e no ensino médio de 5,6%, números que vinham em queda antes da pandemia de Covid-19 (INEP, 2023). Porém, dados recentes indicam um recrudescimento: em 2023, após o retorno pleno das aulas presenciais, as taxas de abandono voltaram a patamares similares aos de 2019, sinalizando o impacto prolongado da pandemia sobre a permanência escolar. No Paraguai, as estatísticas de fluxo evidenciam um gargalo importante no final da educação básica: estima-se que a taxa de abandono entre o 7º e o 9º grau da EEB supere 10% ao ano, somada a taxas de reprovação também significativas (Paraguay, 2021). Ou seja, muitos alunos paraguaios deixam a escola antes de completar a educação básica obrigatória. Em ambas as nações, o abandono escolar correlaciona-se a fatores como pobreza, necessidade de trabalhar (no caso de adolescentes), gravidez na adolescência (sobretudo entre meninas) e desengajamento por baixa qualidade de ensino (IBGE, 2025; UNESCO, 2019). Na região de fronteira, pode-se acrescentar fatores como a mobilidade populacional (famílias que atravessam a fronteira ou migram em busca de trabalho, rompendo trajetórias escolares) e, por vezes, a barreira linguística para alunos que ingressam em escolas do outro país (Cardoso; Villalba, 2021). Tais fatores tornam críticas as ações de busca ativa de alunos faltosos e programas de segunda oportunidade, apontados por gestores fronteiriços como medidas necessárias para conter a evasão (Nunes; Giménez, 2023).

No que se refere à qualidade da aprendizagem, os indicadores mais usados são os resultados de avaliações padronizadas, nacionais ou internacionais, e o já citado IDEB no caso brasileiro. O Brasil possui o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB), que periodicamente aplica testes de Língua Portuguesa e Matemática aos alunos do 5º e 9º anos do fundamental e 3º ano do médio. Após a interrupção em 2021 devido à pandemia, o SAEB 2023 revelou tendências preocupantes: recuperação modesta nos anos iniciais do fundamental e

queda acentuada nos anos finais e no ensino médio, especialmente em matemática (INEP, 2023). Conforme divulgado pelo Ministério da Educação, a média nacional de proficiência em matemática no 9º ano caiu cerca de 9 pontos em relação a 2019, indicando um retrocesso no aprendizado compatível com o cenário pandêmico (Todos Pela Educação, 2023). O IDEB, que combina essas proficiências com as taxas de aprovação, ficou estagnado em 5,1 nos anos finais do fundamental (rede pública) em 2019 e 2021, e em 4,2 no médio, não atingindo as metas previstas (FDG, 2024).

No Paraguai, não há um índice unificado como o IDEB, mas o país participa das avaliações regionais coordenadas pela UNESCO. No ERCE 2019, como mencionado, o Paraguai teve desempenho abaixo da média regional: por exemplo, apenas cerca de 30% dos alunos paraguaios de 3º grau (equivalente ao 2º ano EF) atingiram o nível de proficiência satisfatório em leitura, comparado a 45% na média regional (UNESCO/LLECE, 2020). Esses resultados acenderam alertas no Paraguai, levando o MEC a planejar intervenções como reforço escolar e revisão curricular focada em competências fundamentais (MEC-PY, 2021).

Um aspecto positivo a destacar é a melhora em indicadores de alfabetização e escolaridade média ao longo do tempo. No Brasil, a taxa de analfabetismo da população com 15 anos ou mais caiu para 5,3% em 2024, a menor da série histórica, embora ainda haja 9,1 milhões de pessoas analfabetas, sobretudo adultas e idosas nas regiões Norte/Nordeste (IBGE, 2025). A média de anos de estudo da população adulta atingiu 10,1 anos, um avanço significativo em relação a décadas passadas (IBGE, 2025). No Paraguai, as taxas de analfabetismo também declinaram, situando-se em torno de 5% para a população de 15 a 24 anos (UNICEF Paraguay, 2020), embora o analfabetismo funcional ainda seja um desafio nas áreas rurais e indígenas. O aumento da escolarização obrigatória e a expansão de programas de educação de jovens e adultos contribuem para essas melhorias nos dois países (Souza *et al.*, 2021).

Para o contexto de fronteira Brasil-Paraguai, seria desejável a construção de indicadores específicos que captem a realidade local, como o número de estudantes transfronteiriços matriculados, taxas de abandono por transferência internacional, proficiência bilíngue de alunos e professores, entre outros (Rodrigues; Benítez, 2022). Atualmente, esses dados não são coletados sistematicamente, por exemplo, um aluno paraguaio matriculado em escola brasileira conta apenas como parte das estatísticas brasileiras, sem marcação de sua origem. Pesquisas indicam, entretanto, que escolas de Ponta Porã chegam a ter 20% ou mais de alunos residentes no Paraguai (Bueno; Souza, 2025), o que traz implicações para indicadores de rendimento (pois a barreira da língua pode inicialmente reduzir o desempenho dessas crianças) e para o

planejamento de vagas. A ausência de indicadores transnacionais dificulta o desenho de políticas integradas na faixa de fronteira, razão pela qual estudiosos advogam por cooperação entre os sistemas de informações educacionais de Brasil e Paraguai (Rodrigues; Benítez, 2022).

Em síntese, os indicadores educacionais da educação básica mostram avanços importantes, como a ampliação do acesso e a redução do analfabetismo, mas também revelam desafios persistentes no que tange à evasão escolar no ensino médio e à baixa aprendizagem em segmentos vulneráveis. Na fronteira, esses desafios são potencializados por fatores adicionais ligados à dinâmica transfronteiriça. A leitura desses indicadores deve, portanto, embasar ações de gestão educacional orientadas para a melhoria contínua, sempre com atenção à equidade. A próxima subseção foca no financiamento da educação básica, um indicador estrutural que condiciona grande parte dos resultados discutidos.

2.3.1 Financiamento da educação básica

O financiamento adequado é condição para a garantia do direito à educação, pois dele dependem infraestrutura escolar, formação e remuneração de professores, materiais didáticos, transporte e uma série de insumos essenciais. No Brasil e no Paraguai, a legislação define percentuais mínimos de investimento em educação e mecanismos de financiamento, embora em níveis e formatos distintos, gerando realidades bastante díspares em termos de recursos disponíveis por aluno.

No Brasil, a Constituição Federal (art. 212) determina que a União aplique anualmente no mínimo 18% de sua receita resultante de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino, e os estados e municípios, no mínimo 25% de suas receitas de impostos nessa mesma função (Brasil, 1988). Esse dispositivo assegura um piso constitucional de investimento, complementado por vinculações orçamentárias em constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Além disso, desde 2007, vigora o Fundeb, que substituiu o antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), como principal mecanismo de redistribuição de recursos para a educação básica.

Em 2020, por meio da Emenda Constitucional nº 108, o Fundeb foi renovado e tornado permanente, ampliando progressivamente a complementação financeira da União ao fundo (de 10% para 23% do total dos fundos estaduais) e introduzindo critérios adicionais de equidade (Brasil, 2020). O Fundeb é formado por parcela das receitas de impostos de estados e municípios e redistribuído de acordo com o número de alunos matriculados, garantindo um

investimento mínimo por aluno em cada etapa e modalidade. Atualmente, responde por mais de 60% do financiamento da educação básica pública no país, sendo crucial para regiões menos desenvolvidas, que recebem complementação da União para atingir o valor-aluno mínimo nacional (Cury, 2002; Brasil, 2020). Graças a esse arranjo, houve melhora na equalização de recursos entre redes ricas e pobres, embora diferenças permaneçam.

Em termos macroeconômicos, o Brasil investe cerca de 5% do PIB em educação (todos os níveis). Em 2023, a despesa pública em educação atingiu 4,93% do PIB, ligeiramente acima da média internacional de 4,66% (Ministério da Fazenda, 2025). Considerando apenas a educação básica, os gastos correspondem a aproximadamente 4% do PIB. O PNE 2014-2024 estabeleceu a meta de ampliar o investimento total em educação para 10% do PIB até 2024 (Brasil, 2014), objetivo que não foi alcançado: em 2022, estimava-se em torno de 5,5% do PIB o gasto público direto em educação, revelando um hiato de financiamento (Campaña, 2021). Em valores *per capita*, o gasto público anual por aluno na educação básica brasileira é da ordem de US\$ 3.800 (PPP), menos de um terço da média dos países da OCDE (Campaña, 2021). Essa limitação de investimento reflete-se em salas superlotadas, salários docentes ainda pouco atrativos em algumas redes e carências em infraestrutura, especialmente em creches e escolas de ensino médio em áreas rurais e periféricas (Gatti *et al.*, 2019). Diante desse cenário, discute-se, no novo PNE 2024-2034, em tramitação em 2024, a necessidade de ampliar significativamente os recursos e melhorar sua gestão, inclusive via cooperação da União para reduzir desigualdades regionais (Brasil, 2024).

No Paraguai, o esforço financeiro governamental em educação é menor. A Lei General de Educación (art. 4º) estabeleceu que o sistema educativo nacional será financiado basicamente com recursos do orçamento geral da Nação e outras fontes, mas não fixou um percentual mínimo obrigatório (Paraguay, 1998). Na prática, o investimento público em educação no Paraguai tem oscilado em torno de 3 a 3,5% do PIB na última década, patamar baixo pelos padrões internacionais e latino-americanos (MEC-PY, 2021). Para efeito de comparação, países vizinhos como Argentina e Brasil investem proporcionalmente cerca do dobro. O gasto público total em educação no Paraguai representava por volta de 12% do orçamento geral do Estado em 2019, e cerca de 22% em 2023, após aumentos recentes (MEC-PY, 2021). Apesar desses incrementos, a meta declarada de atingir 7% do PIB em educação (alinhada ao compromisso de Dakar/EPT) permanece distante.

Grande parte do orçamento educacional paraguaio é consumido com salários, inclusive de um contingente considerável de docentes e administrativos, sobrando recursos limitados para investimentos em infraestrutura, material pedagógico e inovação (González; Santos, 2022).

Essa escassez de investimento resulta, frequentemente, em escolas públicas com infraestrutura precária, jornadas escolares curtas (turnos de meio período) por falta de instalações para tempo integral, e dificuldade em expandir serviços de apoio como merenda escolar e tecnologia educacional (Galeano, 2015). O governo paraguaio tem recebido apoio de organismos internacionais (Banco Mundial, BID) para projetos específicos de melhoria escolar, mas a sustentabilidade dessas ações requer incremento de recursos domésticos. O Plan de Transformación Educativa 2030 enfatiza a necessidade de aumentar gradualmente o financiamento e gerir com mais eficiência, incluindo parcerias com governos departamentais e municipais, já que a administração educacional começa a descentralizar algumas funções (MEC-PY, 2021).

Nas regiões de fronteira, as disparidades de financiamento entre Brasil e Paraguai tornam-se evidentes. Escolas públicas brasileiras em cidades fronteiriças geralmente dispõem de recursos de programas como Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), Fundeb e fundos municipais, o que permite, por exemplo, ofertar merenda diária e transporte escolar aos alunos. Já as escolas paraguaias vizinhas, com orçamentos mais exíguos, costumam enfrentar falta de merenda ou dependem de ajuda de entes locais. Essa diferença começou a ser amenizada por iniciativas recentes no Paraguai, como o Programa Hambre Cero en las Escuelas, lançado em 2024, que criou um fundo nacional para prover alimentação escolar gratuita aos alunos da rede pública, marcando um avanço na integração de políticas sociais e educacionais (Paraguay, 2024). O programa, previsto na Lei nº 7.264/2024, foi implementado de forma descentralizada e já alcançou mais de 1,4 milhão de estudantes, inclusive em departamentos de fronteira, melhorando a frequência e o aproveitamento (MEC-PY, 2025). Trata-se de um exemplo de como o incremento do financiamento pode impactar positivamente indicadores educacionais (frequência, saúde do aluno) em curto prazo.

Outro aspecto relevante do financiamento é a participação da comunidade e de fontes não governamentais. No Brasil, há previsão legal para repasse de recursos diretamente às escolas (como o PDDE) e incentivo a doações via fundos (como Fundos da Infância), mas a principal fonte continua sendo o orçamento público. No Paraguai, as Comisiones de Fomento Escolar muitas vezes arrecadam fundos locais (comunidade e prefeitura) para suprir lacunas, e o Fundo Nacional de Investimento Público e Desenvolvimento (FONACIDE), alimentado por receitas de Itaipu, destina uma parcela a infraestrutura escolar, inclusive nas fronteiras (Ortiz; Cardozo, 2018). Entretanto, tais mecanismos paralelos não substituem a necessidade de maior investimento estatal contínuo.

Em resumo, os indicadores financeiros evidenciam que o subfinanciamento crônico é um entrave maior no Paraguai do que no Brasil, embora este último também não alcance o nível ideal de investimento definido em suas metas. A efetivação da gestão educacional de qualidade na fronteira requer mobilizar recursos suficientes de ambos os lados e estabelecer cooperação para otimizar o uso desses recursos. Como pontua Libâneo (2019), a qualidade social da educação está intrinsecamente ligada ao compromisso político de se prover condições materiais adequadas, desde instalações dignas até salários que motivem os educadores. Assim, fortalecer o financiamento e garantir sua aplicação transparente e equitativa também faz parte da agenda da gestão democrática. A seguir, passaremos a discutir um componente específico e crucial nesse contexto de fronteira: a política linguística e a interculturalidade na gestão educacional, elementos intimamente ligados à inclusão e à qualidade da educação em sociedades bilíngues e multiculturais.

2.4 Política linguística e interculturalidade na gestão educacional

Em contextos de fronteira internacional, como entre Brasil e Paraguai, as questões linguísticas e culturais assumem centralidade na gestão educacional. As escolas localizadas nesses territórios enfrentam o desafio de acolher alunos e famílias que, muitas vezes, falam idiomas distintos e pertencem a universos culturais diversos, o que exige do gestor escolar sensibilidade intercultural e a adoção de ações de política linguística inclusivas. Entende-se por política linguística educacional o conjunto de medidas e práticas relacionadas ao uso e ao ensino de línguas no ambiente escolar, como a oferta de educação bilíngue, a definição da língua de instrução, a produção de materiais multilíngues e a valorização de línguas minoritárias (Candau, 2016; Walsh, 2009). Já a interculturalidade na educação refere-se à integração pedagógica da diversidade cultural, promovendo o diálogo entre culturas e o enfrentamento de preconceitos, com vistas à construção de uma escola acolhedora para todos os grupos (Candau, 2016). A partir dessa perspectiva, torna-se fundamental analisar como tais aspectos se expressam nos marcos legais do Brasil e do Paraguai, bem como na prática da gestão escolar na linha de fronteira.

No Brasil, a língua oficial é o português, e historicamente o sistema educacional foi estruturado sob uma lógica monolíngue, com exceção de contextos específicos, como a educação indígena, a educação bilíngue de surdos instituída pela Lei nº 14.191, de 3 de agosto de 2021, que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996) para

dispor sobre essa modalidade, reconhecendo a Língua Brasileira de Sinais (Libras) como primeira língua e a língua portuguesa escrita como segunda língua para estudantes surdos e o ensino de línguas estrangeiras enquanto componentes curriculares. A partir de 2005, com a Lei nº 11.161, o espanhol foi introduzido como língua estrangeira obrigatória no ensino médio, impulsionado pelo contexto de integração regional do MERCOSUL. No entanto, essa obrigatoriedade foi flexibilizada com a reforma do ensino médio e com a Base Nacional Comum Curricular (BNCC) de 2017, que passou a delegar aos sistemas de ensino a definição das línguas estrangeiras a serem ofertadas, priorizando o inglês e tornando o espanhol facultativo (Brasil, 2017).

Apesar disso, em regiões de fronteira, mesmo antes da consolidação de marcos normativos nacionais, já se observavam iniciativas voltadas à inclusão do espanhol no cotidiano escolar, seja por meio da oferta de aulas complementares, seja pelo uso informal do idioma na comunicação com estudantes oriundos de países vizinhos (Vieira, 2021). Nesse contexto, destaca-se a implementação do Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF), desenvolvido a partir de 2012 pelo Ministério da Educação em parceria com países limítrofes, com o objetivo de promover experiências de educação bilíngue e intercultural em cidades-gêmeas. Na fronteira com o Paraguai, escolas de Ponta Porã e de outras localidades participaram do programa, adotando práticas bilíngues e promovendo intercâmbios entre estudantes brasileiros e paraguaios (Bueno, 2019).

Entretanto, embora o PEIF tenha apresentado resultados relevantes no que se refere à integração cultural e ao desenvolvimento de competências linguísticas, o programa enfrentou descontinuidades administrativas, não se consolidando como uma política pública de caráter permanente (Bueno; Sanabria, 2024). Diante dessa lacuna, observa-se que, na ausência de uma política linguística nacional específica para regiões de fronteira, cabe, muitas vezes, às redes locais de ensino e aos gestores escolares, a responsabilidade de desenvolver estratégias voltadas ao atendimento de um público bilíngue. Nesse sentido, em escolas de Ponta Porã que atendem um número significativo de estudantes paraguaios, têm sido implementadas iniciativas no âmbito da própria gestão escolar, ainda que de forma pontual e não institucionalizada.

Entre essas iniciativas, destacam-se projetos pedagógicos que buscam valorizar a cultura e a língua do país vizinho, como a realização de apresentações culturais e atividades que promovem o reconhecimento da identidade dos estudantes transfronteiriços. Tais práticas evidenciam que os gestores compreendem a importância da valorização da diversidade linguística e cultural como estratégia para fortalecer o vínculo entre escola e família, além de favorecer o processo de ensino e aprendizagem (Vieira, 2021).

No Paraguai, por sua vez, a política linguística educacional apresenta maior definição normativa, sendo historicamente fundamentada no reconhecimento do bilinguismo oficial entre o espanhol e o guarani. A Constituição de 1992 estabelece ambas as línguas como oficiais e determina sua promoção no sistema educativo (Paraguay, 1992). A Lei Geral da Educação de 1998 e a Lei de Línguas de 2010 reforçam esse princípio, consolidando a educação bilíngue como eixo estruturante da política educacional (Paraguay, 2010).

Na prática, o modelo educacional paraguaio busca garantir o domínio das duas línguas ao longo da educação básica, utilizando o guarani como língua de instrução nos primeiros anos em contextos em que predomina, e introduzindo progressivamente o espanhol (MEC-PY, 2021). Esse modelo é reconhecido como fundamental para a valorização da identidade nacional e para a inclusão de populações historicamente marginalizadas (Silva, 2017). Contudo, sua implementação enfrenta desafios, como a escassez de professores plenamente bilíngues e a limitação de materiais didáticos adequados, além da persistência de estigmas sociais associados ao uso do guarani em determinados contextos (Bareiro, 2018).

Nas regiões de fronteira com o Brasil, soma-se a esse cenário a presença do português, ampliando a complexidade linguística do contexto educacional. Em cidades como Pedro Juan Caballero, é comum a utilização de formas híbridas de comunicação, como o “portunhol”, decorrente da convivência cotidiana entre brasileiros e paraguaios. Apesar disso, o ensino formal do português nas escolas paraguaias ainda é recente e limitado, sendo desenvolvido por meio de iniciativas pontuais e acordos locais (Bueno; Sanabria, 2024).

Diante desse cenário, Candau (2016) destaca que a ausência de políticas sistemáticas de interculturalidade nas regiões de fronteira faz com que o tratamento da diversidade linguística e cultural dependa, em grande medida, da atuação dos gestores escolares. Assim, observa-se a coexistência de experiências exitosas, nas quais a interculturalidade é incorporada de forma intencional às práticas pedagógicas, e de contextos em que prevalece uma lógica monolíngue excludente (Candau, 2016; Vieira, 2021).

Nesse contexto, a gestão escolar demanda uma atuação pautada na liderança intercultural, entendida como a capacidade de reconhecer, valorizar e integrar a diversidade linguística e cultural presente no ambiente escolar. Tal perspectiva implica promover um clima de respeito às diferenças, mediar conflitos e preconceitos linguísticos, além de adaptar a comunicação institucional e as práticas pedagógicas às especificidades locais. Essas ações contribuem para o fortalecimento do sentimento de pertencimento dos estudantes e favorecem sua permanência e desempenho escolar (Bueno; Souza, 2025).

Para além da dimensão linguística, a interculturalidade envolve a valorização de aspectos culturais mais amplos, como valores, costumes e identidades. No contexto fronteiriço, isso se materializa na incorporação, ao currículo, de temas relacionados à história compartilhada entre Brasil e Paraguai, às tradições dos povos originários e às realidades socioeconômicas comuns (Candau, 2016).

A perspectiva da interculturalidade crítica, conforme propõe Candau (2016), reforça que a diversidade deve ser compreendida como um recurso pedagógico, sendo incorporada intencionalmente às práticas escolares. Ao adotar essa abordagem, a escola não apenas reconhece as diferenças, mas as transforma em elemento constitutivo do processo educativo, contribuindo para a formação de sujeitos críticos e conscientes.

Entretanto, persistem desafios importantes, como a falta de formação docente específica e a escassez de materiais didáticos bilíngues (Bueno; Souza, 2025). Nesse sentido, iniciativas de formação continuada e cooperação internacional, como oficinas binacionais entre educadores brasileiros e paraguaios, têm se mostrado estratégias relevantes (Ferreira; Caballero, 2023), embora ainda insuficientes frente às demandas existentes.

Por fim, destaca-se que a implementação de políticas linguísticas eficazes na fronteira não se restringe ao âmbito pedagógico, mas constitui uma questão de justiça social e reconhecimento de direitos culturais. Valorizar a língua e a cultura dos estudantes significa reconhecer sua identidade e promover sua inclusão no ambiente escolar (Candau, 2016; Walsh, 2009). Nesse sentido, a escola intercultural assume um papel fundamental na construção de uma educação mais democrática e inclusiva, capaz de transformar a diversidade em elemento central do processo educativo.

3 EDUCAÇÃO NAS CIDADES-GÊMEAS: CONTEXTO SOCIOEDUCACIONAL E FRONTEIRIÇO

As cidades de Ponta Porã, em Mato Grosso do Sul (Brasil), e Pedro Juan Caballero, em Amambay (Paraguai), formam um par urbano internacionalmente contíguo, conhecido como *cidades-gêmeas*. Separadas apenas por uma linha imaginária no meio da área urbana, essas duas cidades constituem a segunda maior aglomeração urbana de fronteira do Brasil. As Figuras 1 e 2 ilustram a localização geográfica das cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero na fronteira Brasil-Paraguai, evidenciando sua condição de conurbação transfronteiriça.

Figura 1 – Mapa localizando as cidades-gêmeas (Brasil/Paraguai)



Fonte: Elaboração própria (2025).

Figura 2 – Lócus da pesquisa: Cidades-Gêmeas de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY)



Fonte: Foto aérea: ConsulNews (2016). Dados: PORTARIA do Ministério da Integração Nacional nº 125, de 21 de março de 2014; IBGE, Censo 2022; DGEEC – Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (Paraguai). Elaboração da autora (2025).

3.1 Caracterização socioeducacional de Ponta Porã/MS e Pedro Juan Caballero/PY

Situada na região centro-sul da América do Sul, a fronteira entre Brasil e Paraguai apresenta dinâmicas peculiares no eixo Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. Ponta Porã é um município brasileiro com território de aproximadamente 5.359 km² e 92.017 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2022. Já Pedro Juan Caballero é a capital do Departamento de Amambay, no Paraguai, com área em torno de 3.273 km² e população estimada de 127.437 habitantes conforme o censo paraguaio de 2022.

Economicamente, existem contrastes marcantes. O Brasil possui um PIB nominal em torno de 1,9 trilhão de dólares (2022) enquanto o Paraguai apresenta PIB de aproximadamente 42 bilhões de dólares no mesmo ano. Em termos de renda *per capita*, isso corresponde a cerca de 9 a 10 mil dólares no Brasil *versus* cerca de 6 a 7 mil dólares no Paraguai, revelando uma disparidade significativa no potencial de investimento em políticas públicas, inclusive na educação. Além disso, o Brasil historicamente investe proporcionalmente mais em educação básica, cerca de 5% a 6% do PIB, ao passo que o Paraguai investe próximo de 3% a 4% do PIB. Essa diferença de esforço financeiro se reflete em despesas anuais por estudante muito superiores no Brasil em relação ao Paraguai (aproximadamente o dobro), o que configura cenários desafiadores para a gestão escolar em cada lado da fronteira.

Do ponto de vista sócio-histórico, as duas cidades se desenvolveram de forma interdependente. Ponta Porã foi oficialmente fundada em 1912 e Pedro Juan Caballero em 1901,

crescendo lado a lado e formando hoje uma única mancha urbana binacional. Não há barreiras físicas separando os municípios; ruas e avenidas prosseguem de um país ao outro, permitindo circulação livre de pessoas e mercadorias (a fronteira é seca e aberta). Essa porosidade fronteiriça impulsiona intensa integração comercial. Notadamente, Pedro Juan Caballero tornou-se um polo de comércio varejista voltado a compradores brasileiros, dada a diferença tributária e cambial. Por outro lado, também traz desafios de segurança e infraestrutura: a região é conhecida pela ocorrência de contrabando e tráfico de drogas, e carece de investimentos proporcionais em infraestrutura urbana. Essas dinâmicas representam fatores de vulnerabilidade socioeconômica que incidem sobre as comunidades escolares locais.

No aspecto populacional, verifica-se considerável mobilidade diária entre as cidades. Muitos moradores de Pedro Juan Caballero atravessam para Ponta Porã regularmente para trabalhar ou acessar serviços, em movimentos pendulares que podem ocorrer várias vezes ao dia. Essa circularidade migratória transfronteiriça impacta diretamente os serviços públicos de ambos os lados. Estudos indicam que a interação constante de populações fronteiriças tende a sobrecarregar sistemas de saúde e educação de Brasil e Paraguai, que precisam atender uma demanda flutuante e compartilhada. De fato, pessoas de um país frequentemente utilizam escolas e postos de saúde do país vizinho, seja por conveniência geográfica ou em busca de melhores recursos (por exemplo, famílias paraguaias matriculando filhos em escolas brasileiras próximas, ou vice-versa). Essa realidade exige respostas coordenadas das gestões escolares, como a eliminação de barreiras burocráticas de matrícula e a oferta de atendimento inclusivo aos chamados estudantes transfronteiriços.

A região de fronteira formada por Ponta Porã e Pedro Juan Caballero apresenta um fenômeno demográfico singular: uma expressiva população flutuante que desafia os métodos tradicionais de contagem e planejamento público. Ponta Porã registra oficialmente 92.017 habitantes segundo o IBGE, enquanto Pedro Juan Caballero soma aproximadamente 122.190 habitantes. Os estudantes de medicina que cursam graduação no Paraguai e residem em Ponta Porã são estimados em cerca de 8 mil pessoas, contingente que, por si só, já seria suficiente para a cidade ultrapassar a marca dos 100 mil habitantes. Dados mais recentes indicam que Pedro Juan Caballero abriga mais de 12 mil estudantes brasileiros distribuídos em 7 universidades de medicina.

Esse intenso fluxo gera consequências diretas na rede de serviços públicos de ambas as cidades. Muitos dos estudantes vêm acompanhados da família e trazem filhos pequenos que demandam vagas em escolas e creches, impactando de forma significativa a educação local. Pesquisa de campo realizada em três escolas de Pedro Juan Caballero revelou, por meio de

relatos das diretoras, a presença expressiva de crianças brasileiras matriculadas nessas instituições. Tornou-se cada vez mais comum que as famílias dos acadêmicos de medicina optem por matricular seus filhos do lado paraguaio da fronteira, atraídas pela proximidade geográfica, pelos custos de vida mais acessíveis, e pela oportunidade de uma formação bilíngue em espanhol e guarani.

No âmbito urbano e administrativo, apesar de formarem uma conurbação integrada, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero são governadas por legislações nacionais distintas e estruturas institucionais autônomas. Essa dualidade reflete-se em diferentes padrões de planejamento urbano e oferta de serviços. Estudos sobre a expansão urbana na região revelam que políticas urbanas distintas têm moldado o crescimento das duas cidades: do lado brasileiro, há uma legislação urbanística mais rigorosa e planejada, enquanto no lado paraguaio as regras de uso do solo têm sido mais permissivas. Isso resultou, por exemplo, em contrastes na ocupação do território: o mercado imobiliário transfronteiriço expande-se de maneira desigual, promovendo segregação socioespacial mais acentuada em Pedro Juan Caballero, em parte pela menor regulação urbana lá vigente. Tais diferenças estruturais criam desafios adicionais para a gestão escolar, pois envolvem condições distintas de acesso a transporte, infraestrutura básica e segurança nos arredores das escolas de cada país.

A Tabela 1 apresenta um comparativo entre Ponta Porã e Pedro Juan Caballero em indicadores locais, como área territorial, população municipal, Produto Interno Bruto (PIB) municipal (ou proxies disponíveis) e indicadores socioeconômicos relevantes. Observa-se que Pedro Juan Caballero, com população maior, concentra a maior parte (cerca de 71%) dos habitantes de todo o departamento de Amambay, enquanto Ponta Porã corresponde a aproximadamente 5% da população do estado de Mato Grosso do Sul. Em termos econômicos, estimativas indicam que o PIB per capita de Ponta Porã (em moeda local) supera o de Pedro Juan Caballero, reflexo de uma economia brasileira mais robusta, ainda que a cidade paraguaia também se destaque no contexto de seu país pelo comércio dinâmico.

Tabela 1 – Indicadores comparativos: Ponta Porã (Brasil) x Pedro Juan Caballero (Paraguai) (território, população, indicadores econômicos locais)

Indicador	Ponta Porã (Brasil)	Pedro Juan Caballero (Paraguai)
Território / Área	5.359,274 km² (Área Territorial) (IBGE)	456 km² (área do distrito – referência amplamente utilizada) (Wikipédia)
População (referência recente)	98.598 pessoas (estimativa – IBGE) (IBGE)	127.437 pessoas (Censo 2022 – resultados oficiais do INE, divulgado em 2024) (RCC)
População no último censo / base censitária	92.017 pessoas (Censo 2022) (IBGE)	127.437 pessoas (Censo 2022) (RCC)
Indicador econômico local	PIB per capita: R\$ 65.963,79 (2023) (IBGE)	PIB regional – Amambay (proxy): variação do PIB 2022: -7,3%; 2023: +8,2%

Fonte: Elaboração própria (2026)

Do ponto de vista educacional, as cidades-gêmeas apresentam redes de ensino que, embora separadas administrativamente pela fronteira nacional, convivem em proximidade. Em Ponta Porã, a educação básica integra o sistema educacional brasileiro, caracterizado pelo regime federativo e pela descentralização entre União, estado e município. A oferta escolar local abrange rede municipal, rede estadual, além de escolas privadas e uma unidade da rede federal. A Tabela 2 a seguir esquematiza a estrutura da educação básica em cada país, incluindo etapas de ensino, duração e obrigatoriedade legal.

Tabela 2 – Estrutura da educação básica (etapas, duração e obrigatoriedade) no Brasil e no Paraguai

País	Etapla da educação básica	Faixa etária de referência	Duração	Obrigatoriedade de legal	Base legal principal
Brasil	Educação Infantil – Creche	0 a 3 anos	Variável	Não obrigatória	CF/1988, art. 208; LDB nº 9.394/1996
Brasil	Educação Infantil – Pré-escola	4 a 5 anos	2 anos	Obrigatória	EC nº 59/2009; LDB nº 9.394/1996
Brasil	Ensino Fundamental	6 a 14 anos	9 anos	Obrigatória	EC nº 59/2009; LDB nº 9.394/1996
Brasil	Ensino Médio	15 a 17 anos	3 anos	Obrigatória	EC nº 59/2009; Lei nº 13.415/2017
Paraguai	Educación Inicial	3 a 4 anos	2 anos	Não obrigatória	Ley General de Educación nº 1264/1998
Paraguai	Educación Inicial – Preescolar	5 anos	1 ano	Obrigatória	Ley nº 1264/1998; Constitución de 1992
Paraguai	Educación Escolar Básica (EEB)	6 a 14 anos	9 anos	Obrigatória	Ley nº 1264/1998
Paraguai	Educación Media	15 a 17 anos	3 anos	Obrigatória	Ley nº 1264/1998; reformas posteriores

Nota explicativa: No Brasil, a obrigatoriedade da educação básica compreende a faixa etária dos 4 aos 17 anos, conforme estabelecido pela Emenda Constitucional nº 59/2009. No Paraguai, a educação obrigatória inicia-se aos 5 anos de idade, incluindo a Educação Inicial (Preescolar), a Educación Escolar Básica e a Educación Media, totalizando igualmente 12 anos de escolaridade obrigatória, ainda que com diferenças estruturais e administrativas entre os sistemas (Brasil, 2009; PARAGUAI, 1998).

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal do Brasil (1988), Lei nº 9.394/1996, Emenda Constitucional nº 59/2009; Constituição da República do Paraguai (1992) e Ley General de Educación nº 1264/1998.

No Brasil (Ponta Porã), a educação infantil atende crianças de 0 a 5 anos, sendo dividida em creche (até 3 anos, etapa não obrigatória) e pré-escola (de 4 a 5 anos, etapa obrigatória conforme a Emenda Constitucional nº 59/2009). O ensino fundamental possui duração de 9 anos, englobando dos 6 aos 14 anos de idade, e é obrigatório por lei desde a Emenda 59/2009 (art. 208 da Constituição). Já o ensino médio compreende 3 anos (15 a 17 anos) e também é obrigatório, completando 12 anos de escolaridade básica obrigatória no país. Em termos de níveis administrativos, Ponta Porã conta com escolas municipais (majoritariamente de educação

infantil e anos iniciais do fundamental), escolas estaduais (anos finais do fundamental e ensino médio), e uma instituição federal (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia – IFMS que oferece ensino médio técnico integrado, além de cursos superiores). As escolas privadas complementam a oferta, sujeitas às diretrizes nacionais (como a BNCC) e à supervisão das autoridades educacionais.

No Paraguai (Pedro Juan Caballero), a educação inicial compreende atendimento não obrigatório às crianças de 3 e 4 anos, e a pré-escola para crianças de 5 anos, esta última já considerada parte do sistema escolar e definida como obrigatória em modalidades escolarizadas. A Educação Escolar Básica (EEB) equivale ao ensino fundamental brasileiro, com duração de 9 anos (destinada a crianças e adolescentes de 6 a 14 anos) e é obrigatória por determinação legal. A EEB se organiza em três ciclos de três anos cada (1º ciclo: 1º ao 3º ano; 2º ciclo: 4º ao 6º; 3º ciclo: 7º ao 9º ano). Após concluí-la, os estudantes ingressam na educação média, correspondente ao ensino médio, que dura 3 anos (15 a 17 anos de idade) e, de acordo com a legislação educacional paraguaia atual, também é obrigatória. Assim, o Paraguai instituiu 12 anos de escolaridade obrigatória (dos 5 aos 17 anos), muito embora a universalização do acesso ao ensino médio ainda seja um desafio.

Importa destacar que a educação paraguaia é oficialmente bilíngue, conforme a Constituição de 1992 e a Lei Geral de Educação nº 1.264/1998: o espanhol e a língua indígena guarani são línguas oficiais de instrução, e a política de Educação Intercultural Bilíngue (EIB) garante a alfabetização inicial na língua materna (inclusive para falantes de guarani) e o uso pedagógico de ambas as línguas nacionais. Em Pedro Juan Caballero, portanto, as escolas públicas ensinam em espanhol, mas incorporam conteúdos em guarani desde os primeiros anos.

Nas regiões de fronteira com o Brasil, como Pedro Juan, é comum ainda a presença do português no cotidiano, embora este não faça parte do currículo oficial paraguaio, aparecendo apenas eventualmente como língua estrangeira optativa. Já em Ponta Porã, as escolas seguem o monolinguismo oficial em língua portuguesa, podendo ofertar espanhol como língua estrangeira (geralmente a partir dos anos finais do fundamental). Essa diferença linguística é um aspecto cultural importante: muitos estudantes e famílias da fronteira são, na prática, trilíngues (falam espanhol, guarani e português em graus variados). A convivência de idiomas gera oportunidades de enriquecimento cultural, mas também desafios de comunicação nas escolas, exigindo estratégias de gestão para a inclusão linguística. Por exemplo, escolas em Ponta Porã enfrentam o desafio de atender pais paraguaios, sem contar com tradução institucionalizada de comunicados ou reuniões, o que muitas vezes resulta em soluções improvisadas, como o auxílio informal de professores ou funcionários bilíngues. Em Pedro Juan

Caballero, há necessidade semelhante de apoiar alunos cuja língua materna é o guarani ou mesmo o português, sem que existam mecanismos formais que assegurem a compreensão dos conteúdos por esses estudantes.

Em relação à organização das redes educacionais locais, existe uma diferença estrutural fundamental: no Brasil vigora a descentralização federativa, enquanto no Paraguai predomina a centralização nacional. O Quadro 2 apresenta um panorama das redes educacionais em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, indicando os tipos de estabelecimento, etapas atendidas e instâncias de governança local.

Quadro 2 – Panorama das redes educacionais nas cidades de Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY) (tipo de rede, etapas oferecidas, governança/localização administrativa)

Cidade / País	Tipo de rede educacional	Etapas da educação básica oferecidas	Governança e localização administrativa
Ponta Porã (Brasil)	Rede Municipal de Ensino	Educação Infantil (creche e pré-escola) e Ensino Fundamental – anos iniciais (1º ao 5º ano)	Gestão descentralizada sob responsabilidade da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã, conforme regime de colaboração previsto na Constituição Federal e na LDB
Ponta Porã (Brasil)	Rede Estadual de Ensino	Ensino Fundamental – anos finais (6º ao 9º ano) e Ensino Médio	Gestão exercida pela Secretaria de Estado de Educação de Mato Grosso do Sul (SED/MS), com diretrizes estaduais alinhadas às normativas nacionais
Ponta Porã (Brasil)	Rede Federal de Ensino	Ensino Médio Técnico Integrado e Educação Profissional Técnica	Administração da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por meio do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS)
Ponta Porã (Brasil)	Rede Privada	Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio	Instituições privadas reguladas pelos sistemas estadual e municipal, conforme normas do Conselho de Educação e diretrizes da BNCC
Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Rede Oficial Pública Nacional	Educación Inicial (Preescolar), Educación Escolar Básica (1º ao 9º ano) e Educación Media	Gestão centralizada pelo Ministerio de Educación y Ciencias (MEC – Paraguai), com supervisões departamentais e regionais
Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Rede Privada Subvencionada	Educación Inicial, Educación Escolar Básica e Educación Media	Instituições privadas que recebem subsídio parcial do Estado paraguaio, sob regulação direta do MEC

Cidade / País	Tipo de rede educacional	Etapas da educação básica oferecidas	Governança e localização administrativa
Pedro Juan Caballero (Paraguai)	Rede Privada Não Subvencionada	Educación Inicial, Educación Escolar Básica e Educación Media	Gestão privada autônoma, supervisionada pelo MEC, sem financiamento estatal direto

Fonte: Elaboração própria, com base na Constituição Federal do Brasil (1988), Lei nº 9.394/1996, Emenda Constitucional nº 59/2009; Ley General de Educación nº 1264/1998 (Paraguai); dados institucionais do Ministério da Educação (Brasil) e do Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguai).

Observa-se que, enquanto em Ponta Porã a oferta da educação básica se estrutura de forma descentralizada, envolvendo redes municipal, estadual, federal e privada, em Pedro Juan Caballero predomina um modelo centralizado, no qual o MEC concentra a governança da educação pública nacional. Essa diferença estrutural implica distintas formas de autonomia escolar, participação comunitária e tomada de decisão, configurando desafios específicos para a gestão educacional em contexto de fronteira.

Em Ponta Porã, a rede municipal de ensino é mantida pela Prefeitura por meio da Secretaria Municipal de Educação, atendendo principalmente à educação infantil (creches e pré-escolas) e ao ensino fundamental, especialmente os anos iniciais (1º ao 5º ano). A rede estadual, sob responsabilidade do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul (Secretaria Estadual de Educação – SED/MS), oferta os anos finais do ensino fundamental (6º ao 9º) e o ensino médio (1ª a 3ª série). Há também escolas estaduais que oferecem educação integral e educação profissional técnica de nível médio. Além disso, Ponta Porã conta com um campus do Instituto Federal de Mato Grosso do Sul (IFMS), instituição federal que oferta ensino médio técnico integrado e cursos técnicos subsequentes, bem como ensino superior tecnológico. No segmento privado, existem escolas particulares que abrangem da educação infantil ao médio, reguladas pelo Conselho de Educação competente (estadual ou nacional) e seguindo a BNCC e demais normativas brasileiras.

Já em Pedro Juan Caballero, a estrutura é mais centralizada: todas as escolas públicas fazem parte da rede oficial nacional, administradas pelo MEC do Paraguai. O MEC atua por meio de coordenações departamentais e supervisões educacionais locais, mas não há um sistema municipal autônomo de ensino. Dentro da rede oficial, as instituições se dividem em escolas básicas (que oferecem EEB – 1º ao 9º ano – e muitas vezes também o nível inicial/preescolar) e colegios nacionales (que oferecem a Educação Media, isto é, o ensino médio de três anos, podendo incluir também os anos finais da EEB). Além da rede oficial, há em Pedro Juan Caballero uma presença significativa de estabelecimentos de gestão privada. Esses se subdividem em privados subvencionados, que são escolas particulares (muitas vezes

confessionais, ligadas à Igreja ou associações) que recebem subsídios do Estado para custeio de pessoal e/ou materiais, e privados não subvencionados, que se mantêm integralmente pelas mensalidades e aportes privados.

Conforme dados nacionais, cerca de 72% dos estudantes paraguaios estão matriculados no setor oficial público, 13% em escolas privadas subvencionadas e 15% em privadas não subvencionadas, proporção similar encontrada no contexto de Pedro Juan Caballero. Assim, embora o município de Pedro Juan não tenha um sistema educacional municipal, a governança local da educação envolve as representações regionais do MEC (como a Supervisão Pedagógica de Amambay) e o apoio da prefeitura local em aspectos como manutenção de infraestrutura e programas complementares (por exemplo, a prefeitura participa da execução do almuerzo escolar, merenda escolar custeada com fundos descentralizados como o FONACIDE).

No que tange a indicadores educacionais locais, ambas as cidades apresentam altas taxas de escolarização nas idades obrigatórias, mas desafios de qualidade e equidade persistem. Em Ponta Porã, 97,5% das crianças e adolescentes de 6 a 14 anos estavam matriculados em 2022, demonstrando praticamente a universalização do ensino fundamental. Em Pedro Juan Caballero, os dados do Censo 2022 ainda estão sendo analisados, mas o Paraguai reportou que cerca de 10,6% dos domicílios possuem ao menos uma criança de 6 a 14 anos fora da escola, o que indica uma lacuna a enfrentar. O Quadro 3 apresenta, quando disponíveis, os números de matrículas por etapa/modalidade nas redes públicas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, permitindo visualizar o tamanho do alunado em cada contexto. Ainda que haja diferenças populacionais, Pedro Juan tendo em torno de 30 mil alunos na educação básica e Ponta Porã cerca de 20 a 25 mil, ambas as redes atendem milhares de estudantes, exigindo estratégias eficazes de gestão para lidar com a diversidade linguística, cultural e socioeconômica presentes na região.

Quadro 3 – Matrículas por etapa/modalidade de ensino em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero

Etapa/Modalidade	Ponta Porã – Matrículas (Censo Escolar)	Pedro Juan Caballero – Observação sobre dados
Creche	1.861 matrículas	Dados específicos municipais não disponíveis publicamente; recomenda-se consultar a Direção Departamental do MEC-PY de Amambay para detalhamento local.
Pré-Escola	2.842 matrículas	Dados não desagregados localmente; em escala nacional, o Paraguai apresenta alta taxa de matrícula no nível pré-escolar, com participação estimada superior a 85% em níveis similares em todo o país, ainda que sem desagregação municipal pública.
Ensino Fundamental – Anos Iniciais	8.294 matrículas	Sem estatística municipal detalhada aberta; dados departamentais paraguaios indicam níveis substanciais de matrícula em educação básica no Departamento de Amambay, mas não separados por município.
Ensino Fundamental – Anos Finais	6.650 matrículas	Disponibilidade municipal específica não acessível em bases públicas online; pode ser complementado por dados do MEC-PY ou DGEEC/Paraguai.
Ensino Médio	(não especificado no resumo)	Estima-se elevados números de matrícula em ensino médio para Pedro Juan Caballero, dado que a cidade conta com múltiplos colégios secundários (públicos e privados), totalizando cerca de 30+ instituições de nível secundário na cidade)
Total geral (Brasil)	aprox. 19.647 matrículas totais em estrutura básica	Estimativa baseada no Brasil; Paraguai necessita levantamento junto ao MEC-PY ou órgão estatístico local para desagregação semelhante.

Fonte: Censo Escolar (sistema QEdU/IBGE), 2025; observações de disponibilidade estatística do Paraguai elaboradas pelo autor com base em fontes nacionais de matrícula e relatórios educacionais.

Em síntese, o contexto socioeducacional fronteiriço de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero é marcado pela integração e contraste. Integração, porque as comunidades locais interagem diariamente atravessando a fronteira, compartilhando valores culturais (por exemplo, forte presença do bilinguismo português e espanhol, além do guarani) e até estruturas familiares transnacionais. Contraste, porque as políticas públicas e condições socioeconômicas de cada lado diferem substancialmente Brasil ostentando indicadores econômicos mais elevados e um aparato institucional mais descentralizado, Paraguai operando com recursos mais escassos e gestão centralizada. Essas características geram um terreno singular para a atuação das escolas

e de seus gestores, conforme será explorado a seguir, na análise dos sistemas educacionais e das práticas de gestão escolar democrática em cada país.

3.2 Análise entre os sistemas educacionais brasileiro e paraguaio

Para compreender a gestão escolar no contexto das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), torna-se necessário analisar os sistemas educacionais de ambos os países, considerando suas formas de organização, normativas e práticas institucionais. Essa análise permite evidenciar como diferentes arranjos estruturais influenciam a atuação dos gestores escolares e a organização do trabalho pedagógico em territórios marcados pela interdependência fronteiriça.

No que se refere à estrutura e organização dos sistemas educacionais, o Brasil apresenta um modelo descentralizado, fundamentado na Constituição Federal de 1988, que estabelece a gestão democrática do ensino público como princípio (art. 206, VI). A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) (Lei nº 9.394/1996) regulamenta essa organização ao distribuir competências entre União, estados e municípios. Nesse arranjo, os municípios assumem prioritariamente a educação infantil e o ensino fundamental, enquanto os estados se responsabilizam pelo ensino médio e parte do ensino fundamental, cabendo à União funções de caráter normativo e redistributivo. Essa estrutura permite que as redes de ensino adaptem suas práticas às especificidades locais, como ocorre em Ponta Porã, onde a gestão escolar se desenvolve em diálogo com as demandas próprias de um território fronteiriço.

Em contraste, o sistema educacional paraguaio caracteriza-se por um modelo centralizado, no qual o Ministério da Educação e Ciências (MEC) exerce controle direto sobre a organização da educação básica e média. Compete ao MEC definir o currículo, contratar e remunerar docentes, nomear diretores e fornecer materiais didáticos. A ausência de sistemas educacionais autônomos em nível departamental ou municipal limita a possibilidade de adaptações às realidades locais, como aquelas presentes em Pedro Juan Caballero. Embora existam iniciativas recentes voltadas à ampliação da participação, a gestão escolar permanece fortemente vinculada às diretrizes nacionais, com reduzida autonomia institucional.

No campo curricular, observa-se que o Brasil adota a BNCC, que define direitos de aprendizagem e permite complementações pelos sistemas de ensino. Ainda que reconheça a diversidade regional, a BNCC não contempla de forma específica as particularidades das regiões de fronteira. No Paraguai, os documentos curriculares nacionais incorporam a

perspectiva bilíngue espanhol-guarani, refletindo a identidade cultural do país. Contudo, assim como no Brasil, não há diretrizes curriculares específicas voltadas às escolas situadas em territórios fronteiriços, o que evidencia uma lacuna na adequação das políticas educacionais a essas realidades.

A análise da dimensão linguística evidencia uma das diferenças mais significativas entre os sistemas. O Paraguai adota oficialmente o bilinguismo espanhol-guarani, sendo essa característica incorporada à organização curricular desde os primeiros anos da escolarização. No Brasil, por outro lado, o ensino ocorre predominantemente em língua portuguesa, sem a obrigatoriedade de políticas bilíngues em regiões de fronteira. No entanto, no município de Ponta Porã, observa-se que a língua espanhola vem sendo adotada há alguns anos na rede de ensino como componente curricular, em resposta às especificidades socioculturais da região. Essa inserção revela uma tentativa de aproximação com a realidade fronteiriça, ainda que não se configure como política nacional estruturada.

No que se refere à gestão democrática e à participação, também se identificam distinções relevantes. No Brasil, a gestão democrática se concretiza por meio de instâncias de participação comunitária, como a APM, e processos participativos na escolha de diretores, conforme a legislação de cada rede. Cabe registrar, contudo, que em Ponta Porã o conselho escolar não foi institucionalizado na rede municipal, sendo a APM e as reuniões com a comunidade os principais espaços formais de participação disponíveis, ainda que a Lei nº 14.644/2023 torne sua criação obrigatória em todas as escolas públicas de educação básica do país. No Paraguai, a nomeação de diretores permanece centralizada no MEC, sem participação direta da comunidade escolar, o que limita a autonomia das instituições e a consolidação de práticas participativas.

Essa diferença se reflete também no funcionamento das instâncias colegiadas. No Brasil, a legislação prevê que os conselhos escolares desempenhem papel deliberativo relevante na gestão, embora, como percebido no caso de Ponta Porã, sua implementação ainda não seja universal, o que demonstra que a distância entre a norma e a prática permanece um desafio concreto. No Paraguai, as instâncias análogas tendem a assumir caráter predominantemente consultivo, com participação restrita e limitada influência nas decisões (Ortiz; Cardozo, 2018), refletindo o estágio inicial da gestão democrática naquele contexto.

No que diz respeito ao financiamento, o Brasil apresenta um sistema estruturado com base em mecanismos como o Fundeb, o que garante recursos mínimos por aluno. No Paraguai, o financiamento depende majoritariamente do orçamento central e de fundos específicos,

resultando em menor capacidade de investimento e em desafios estruturais mais acentuados nas escolas.

No campo da formação docente, ambos os países enfrentam desafios, ainda que de naturezas distintas. No Brasil, predomina a formação em nível superior, embora persistam questões relacionadas à valorização profissional. No Paraguai, ainda há presença de docentes com formação em nível médio e limitações na oferta de formação continuada. Em ambos os contextos, destaca-se a ausência de formação específica voltada às regiões de fronteira, o que dificulta o enfrentamento das demandas interculturais e linguísticas.

Por fim, no que se refere aos resultados educacionais, tanto Brasil quanto Paraguai apresentam desafios relacionados à qualidade do ensino e à permanência dos estudantes. Em regiões de fronteira, esses desafios são potencializados por fatores socioeconômicos, como a inserção precoce de jovens no mercado de trabalho informal, evidenciando a necessidade de políticas educacionais articuladas a ações de proteção social.

Dessa forma, a análise dos sistemas educacionais brasileiro e paraguaio revela que, embora ambos enfrentem desafios comuns, apresentam diferenças estruturais significativas que influenciam diretamente a gestão escolar. Enquanto o Brasil se orienta por uma lógica descentralizada e participativa, o Paraguai mantém uma organização centralizada, com forte ênfase no bilinguismo. Essas diferenças se materializam no cotidiano das escolas de fronteira, exigindo dos gestores a capacidade de articular distintas referências institucionais e responder às especificidades do território em que atuam.

4 GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTOS DE FRONTEIRA NO PERÍODO DE 2020 A 2025

4.1 Crises sanitárias e seus impactos sobre os sistemas educacionais

A ocorrência de crises sanitárias, como a pandemia de Covid-19 iniciada em 2020, provoca impactos sem precedentes nos sistemas educacionais em escala global. A repentina interrupção das aulas presenciais em praticamente todos os países trouxe à tona a vulnerabilidade das estruturas escolares frente a emergências de saúde pública. Estimativas da UNESCO indicam que, no auge da pandemia, mais de 1,6 bilhão de estudantes em todo o mundo tiveram suas escolas fechadas, representando cerca de 94% da população estudantil, um choque que reverteu conquistas educacionais e afetou especialmente os alunos em situação de vulnerabilidade. Tamanha interrupção expôs e agravou desigualdades pré-existent: estudantes sem acesso à internet ou dispositivos digitais ficaram impossibilitados de acompanhar o ensino remoto, ampliando a distância educacional entre grupos socioeconômicos distintos (UNICEF, 2021). Além disso, milhões de famílias enfrentaram insegurança alimentar com a suspensão de merendas escolares, e muitos alunos perderam o principal espaço de proteção social que a escola representava (Gadotti, 2020).

Do ponto de vista das políticas educacionais, a crise sanitária acionou respostas emergenciais dos governos e órgãos internacionais. Orientações e normativas excepcionais foram editadas para orientar escolas e redes de ensino na continuidade possível das atividades. No Brasil, por exemplo, o Conselho Nacional de Educação (CNE) publicou, ainda em 2020, o Parecer CNE/CP nº 15/2020 com diretrizes para o enfrentamento da pandemia na educação básica, autorizando atividades pedagógicas não presenciais, reorganização de calendários e flexibilização curricular. Essas medidas buscaram mitigar perdas de aprendizagem e garantir que o direito à educação não fosse totalmente interrompido, ainda que de forma remota. Contudo, estudos sobre os efeitos da pandemia apontam que os esforços não evitaram um significativo retrocesso educacional. Houve aumento da evasão e do abandono escolar, queda no desempenho acadêmico médio e ampliação da defasagem idade-série, especialmente em comunidades mais pobres e em áreas rurais (Souza *et al.*, 2021). Em escala global, organismos como o Banco Mundial alertam para uma “catástrofe geracional”, estimando que a interrupção prolongada das aulas presenciais pode resultar em perdas de aprendizagem equivalentes a vários

meses ou anos, afetando toda uma geração de estudantes (World Bank; UNESCO; UNICEF, 2021).

Para os gestores escolares, principais responsáveis pela operacionalização local das orientações, o contexto pandêmico trouxe desafios inéditos. Em questão de dias, escolas tiveram que migrar para modalidades de ensino remoto ou híbrido, exigindo dos diretores uma rápida reorganização institucional sem precedentes (Batista; Andrade, 2022). Estudos evidenciam que a preparação prévia das escolas para emergências era quase inexistente, tornando a reação inicial marcada pela improvisação (Nunes; Giménez, 2023). Mesmo sistemas educacionais bem estruturados enfrentaram dificuldades em atender a todos os alunos; por exemplo, faltavam plataformas virtuais adequadas, materiais pedagógicos digitais acessíveis e treinamento prévio de professores para o uso intensivo de tecnologia (Kenski, 2020). Assim, a primeira grande consequência das crises sanitárias para a educação foi a disrupção abrupta dos processos de ensino-aprendizagem, revelando fragilidades estruturais acumuladas e insuficiências das políticas públicas em planejar cenários de emergência.

Em síntese, as crises sanitárias como a Covid-19 abalaram profundamente os sistemas educacionais, testando a capacidade de reação das redes de ensino e a resiliência das comunidades escolares. Os impactos se fizeram sentir na dimensão do acesso, com milhões de estudantes afastados da escola, e na qualidade da educação oferecida, comprometendo o cumprimento do direito básico à educação de maneira equitativa. Essa contextualização geral permite compreender o pano de fundo sobre o qual se desenrolam os desafios específicos da gestão escolar em tempos de crise sanitária, explorados nas seções seguintes.

4.1.1 Implicações administrativas, pedagógicas e institucionais da crise sanitária nas escolas

A crise sanitária da Covid-19 impôs uma série de implicações administrativas, pedagógicas e institucionais para as escolas e seus gestores. No plano administrativo, os diretores escolares tiveram que adaptar em tempo recorde rotinas e normas de funcionamento escolar. Procedimentos de higiene e segurança tornaram-se prioritários nos estabelecimentos de ensino: elaboração de protocolos de sanitização, reorganização de espaços físicos para garantir distanciamento, controle de entrada e saída de pessoas e suspensão de eventos coletivos, entre outras medidas. Além disso, houve a necessidade de replanejamento do calendário escolar, com interrupções prolongadas e posteriores ajustes para cumprir a carga

horária mínima anual exigida por lei (CNE/CP nº 15/2020). Em muitos casos, os gestores tiveram que gerenciar a distribuição de material impresso e kits alimentares às famílias durante o período de aulas remotas, ampliando suas atribuições administrativas para funções de apoio social (Poppe, 2021). Tarefas de prestação de contas e uso de recursos públicos também foram impactadas, dado que programas governamentais como transporte escolar ou merenda precisaram ser redimensionados ou temporariamente suspensos.

No âmbito pedagógico, as implicações foram igualmente desafiadoras. A transição abrupta para o ensino remoto trouxe à tona a exclusão digital de grande parcela do alunado: inúmeros estudantes não dispunham de acesso regular à internet ou a equipamentos adequados (computadores, tablets) para acompanhar as aulas online. Consequentemente, gestores e equipes pedagógicas precisaram criar estratégias alternativas de ensino.

Relatos de diferentes regiões indicam iniciativas como envio de atividades impressas para entrega periódica a alunos sem conectividade, além de intenso uso de aplicativos de mensagens instantâneas (como WhatsApp) para manter contato com as turmas. O diretor escolar tornou-se pivô nesse processo, coordenando a produção e distribuição de material pedagógico, articulando rodízios de professores em plantões de tira-dúvidas e até organizando busca ativa de alunos infrequentes.

Manter o vínculo pedagógico entre alunos, família e escola foi tarefa central: em contextos de isolamento, muitas escolas implementaram projetos de ligações telefônicas ou visitas domiciliares (respeitando cuidados sanitários) para aconselhamento e apoio socioemocional dos estudantes. Essa conjugação de ensinar e cuidar exemplifica como, durante a crise sanitária, os aspectos pedagógicos extrapolaram a sala de aula tradicional, exigindo dos gestores criatividade e sensibilidade para engajar a comunidade escolar em novas formas de aprendizagem.

As implicações institucionais manifestaram-se na forma como as escolas interagiram com as políticas públicas e com as instâncias superiores. A pandemia revelou a importância da autonomia escolar acompanhada de suporte: unidades com maior capacidade decisória local, quando apoiadas por orientações claras e recursos, conseguiram respostas mais céleres e adequadas às suas realidades (Gadotti, 2020; Paro, 2018). Porém, onde faltou apoio, a autonomia virou abandono, ou seja, escolas deixadas à própria sorte tiveram maiores dificuldades de prover educação de qualidade no período crítico (UNESCO, 2021). Institucionalmente, os gestores passaram a atuar como mediadores entre o poder público e a comunidade (Libâneo, 2019). Cabia a eles interpretar constantemente novas portarias e decretos (sobre suspensões de aula, regras sanitárias, retorno gradual), traduzindo essas normativas em

práticas viáveis no contexto da escola e comunicando-as de forma acessível a famílias e professores. Essa mediação institucional também envolveu negociar flexibilizações junto às secretarias de educação, por exemplo, solicitar autorização para ajustes curriculares locais para uso do orçamento em compras emergenciais (álcool gel, equipamentos de proteção) ou para contratação temporária de pessoal de apoio.

Ademais, a crise sanitária demandou que a gestão escolar estreitasse laços com outras políticas setoriais, inserindo a escola em redes intersetoriais de proteção social. Em diversos locais, diretores coordenaram parcerias com unidades de saúde (para orientações sobre Covid-19, vacinação de profissionais) e com assistência social (identificação de famílias em vulnerabilidade extrema para receber auxílios). Essa atuação interinstitucional revelou a escola como núcleo comunitário de apoio, indo além de sua função educacional estrita para amparar estudantes e famílias em múltiplas dimensões.

Diante dessas implicações, torna-se claro que a crise sanitária redimensionou o papel do gestor escolar. Pesquisas recentes sublinham que, em situações de crise, diretores eficazes adotam liderança adaptativa e colaborativa, combinando capacidade de decisão rápida com empatia e escuta ativa (Hargreaves, 2021; Batista; Andrade, 2022). Ao mesmo tempo, a sobrecarga de trabalho e a pressão psicológica sobre os gestores aumentaram dramaticamente. Relatos de diretores indicam sentimentos de exaustão, ansiedade e solidão na tomada de decisões difíceis, como quando e como reabrir a escola em meio à incerteza (UNESCO, 2021). Assim, uma implicação institucional importante foi o reconhecimento da necessidade de apoio aos gestores, seja na forma de formação continuada voltada para gestão de crise (tema até então pouco explorado), seja em suporte emocional e redes de troca entre pares (Faria *et al.*, 2021).

Em suma, a crise sanitária impactou todos os níveis de funcionamento escolar. Administrativamente, exigiu reorganização estrutural; pedagogicamente, impôs reinvenção de práticas; institucionalmente, demandou maior protagonismo mediador do gestor. Essas lições moldaram a compreensão do que é fazer gestão escolar em tempos de excepcionalidade, reforçando tanto fragilidades a serem enfrentadas quanto potencialidades de inovação e solidariedade a serem cultivadas no âmbito educacional.

4.1.2 Desafios específicos da gestão escolar em territórios de fronteira

Se os efeitos de uma crise sanitária já são profundos em contextos educacionais convencionais, em territórios de fronteira esses desafios assumem contornos adicionais e

complexos. Áreas de fronteira, especialmente as chamadas cidades-gêmeas como Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), configuram espaços singulares marcados pela convergência de diferentes sistemas nacionais, línguas e culturas no cotidiano escolar. A gestão escolar nessas regiões depara-se historicamente com dificuldades estruturais e institucionais próprias, que se intensificam em situações de crise, como ficou evidente durante a pandemia de Covid-19.

Um dos principais desafios diz respeito às assimetrias normativas e administrativas entre os países fronteiriços. Cada lado da fronteira possui legislações educacionais, currículos e protocolos distintos, o que gera um mosaico regulatório complexo. Em tempos de pandemia, essa diferença ficou evidente: enquanto no Brasil as diretrizes vinham do Ministério da Educação e dos conselhos nacionais e estaduais, no Paraguai as orientações eram centralizadas pelo MEC, em Assunção. Nem sempre houve sincronização nas decisões, pois fases de fechamento e reabertura de escolas nem sempre coincidiram nos dois países. Para o gestor escolar da fronteira, isso criou o desafio de lidar com mensagens e regras potencialmente conflitantes. Muitos tiveram que esclarecer às comunidades por que, às vezes, "do lado de lá" as escolas já reabriam enquanto "do lado de cá" permaneciam fechadas, ou vice-versa, gerando tensões e cobranças por parte de pais e alunos.

Conforme observam Dalla Corte e Paiva (2014), a ausência de coordenação entre países vizinhos tende a aprofundar desigualdades em regiões fronteiriças e a limitar a efetividade de ações emergenciais conjuntas. Durante a pandemia, essa ausência de mecanismos binacionais de articulação educacional ficou evidente, impondo aos diretores o papel informal de mediadores de fronteiras institucionais, pois eles próprios buscaram criar pontes de comunicação e cooperação local entre escolas brasileiras e paraguaias, mesmo sem amparo oficial, para resolver problemas imediatos.

Diretamente associado a essa assimetria normativa, outro desafio específico diz respeito à mobilidade de alunos e professores através da fronteira. Em cidades-gêmeas, é comum que famílias residam em um país e estudem no outro, ou que docentes morem de um lado e trabalhem do outro. Com o fechamento das fronteiras internacionais durante a crise sanitária, muitos estudantes ficaram impossibilitados de atravessar para frequentar a escola onde estavam matriculados, e professores transfronteiriços enfrentaram obstáculos de locomoção. Mesmo quando soluções remotas foram implantadas, questões burocráticas como documentação escolar, equivalência de séries e certificação binacional emergiram: um aluno paraguaio que acompanhou aulas online de uma escola brasileira teria sua frequência e aprendizagens reconhecidas no Paraguai? A falta de protocolos oficiais claros gerou incertezas quanto ao fluxo

educacional desses alunos. Embora exista um acordo do Mercosul que assegura reconhecimento recíproco de estudos (Protocolo de Integração Educativa, Decisão CMC nº 04/94, internalizado no Brasil pelo Decreto nº 10.092/2019), na prática o contexto emergencial testou os limites desses mecanismos. Gestores na fronteira precisaram, muitas vezes, recorrer ao diálogo direto com suas contrapartes do outro país para garantir que nenhum aluno ficasse sem atendimento ou sem validação de seu ano letivo.

A essa complexidade administrativa somou-se a dimensão linguística e cultural, outro desafio central na gestão escolar de fronteira, ainda mais exacerbado durante a pandemia. Em regiões como Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, convive-se cotidianamente com três idiomas, português, espanhol e guarani, refletindo a diversidade cultural local. No Paraguai, o bilinguismo espanhol-guarani é reconhecido legalmente e integrado ao sistema educativo (Lei 4251/2010); já no Brasil, não há previsão oficial para bilinguismo nas escolas públicas de fronteira, prevalecendo a norma monolíngue em português. Essa assimetria linguística gera ruídos de comunicação e dificulta a participação de famílias no processo escolar. Durante o ensino remoto emergencial, muitos responsáveis paraguaios de alunos matriculados no Brasil tiveram dificuldades para auxiliar os filhos nas atividades em língua portuguesa; da mesma forma, informativos sobre protocolos de saúde ou retorno às aulas, divulgados apenas em português e sem tradução institucionalizada, não atingiam plenamente as comunidades hispanófonas, evidenciando a fragilidade da comunicação escola-família nesse contexto.

Agravando os desafios até aqui descritos, há os fatores socioeconômicos estruturais presentes na faixa de fronteira. Regiões fronteiriças distantes dos grandes centros enfrentam, historicamente, maiores índices de pobreza, serviços públicos precários e menor atenção das políticas nacionais (González; Santos, 2022). Ponta Porã e Pedro Juan Caballero não fogem à regra: muitas escolas atendem comunidades em situação de vulnerabilidade e tiveram que lidar com a intensificação de problemas sociais na pandemia, como o aumento do desemprego local, agravado pela redução do comércio fronteiriço, a insegurança alimentar de famílias inteiras e a falta de apoio adequado em casa para os estudos. Nessas condições, a gestão escolar precisou assumir um perfil fortemente assistencial e humanitário. Esse acúmulo de funções, pedagógicas, administrativas e sociais recaiu sobre equipes escolares já reduzidas e sobrecarregadas, causando esgotamento profissional. Estudo de Nunes e Giménez (2023) sobre escolas fronteiriças em tempos de pandemia destaca o enorme esforço despendido pelos gestores para manter a escola funcional como centro de referência comunitária, mesmo quando as aulas presenciais estavam suspensas, e aponta a urgência de políticas que ofereçam suporte material e emocional a esses profissionais em contextos de crise.

Todos esses desafios, normativos, de mobilidade, linguísticos e socioeconômicos, têm como pano de fundo um problema mais amplo e transversal: a falta de políticas públicas específicas para regiões de fronteira. Pesquisadores enfatizam que ações educacionais de caráter genérico, pensadas para contextos nacionais médios, frequentemente se mostram insuficientes ou inadequadas para responder às peculiaridades das escolas fronteiriças (Rodrigues; Benítez, 2022; Cardoso; Villalba, 2021). A pandemia escancarou essa lacuna: a inexistência de planos educacionais desenhados para a realidade de cidades-gêmeas fez com que muitas soluções tivessem de ser improvisadas localmente. Como sintetiza Moraes e Freitas (2025) em estudo sobre a gestão educacional em Ponta Porã durante a Covid-19, a falta de um planejamento estratégico focado na realidade fronteiriça, considerando suas dimensões culturais, linguísticas e econômicas, foi um dos principais obstáculos para garantir equidade no acesso à educação de qualidade nesse período. Sem diretrizes adaptadas e financiamento adequado, as escolas de fronteira ficaram dependentes de iniciativas isoladas, o que comprometeu a efetividade das ações educacionais. Esse diagnóstico reforça a importância de incorporar a variável "fronteira" no desenho e implementação de políticas educacionais, de modo a prover às escolas desses territórios condições justas para superar os desafios exacerbados em momentos de crise.

Em resumo, a gestão escolar em territórios de fronteira enfrenta desafios específicos em contextos de crise sanitária, decorrentes de sua posição geopolítica e sociocultural singular. As assimetrias legais, a mobilidade transnacional de alunos, a diversidade linguística e as carências estruturais se combinaram para exigir dos gestores uma atuação muito além do ordinário. Apesar das adversidades, as escolas fronteiriças também demonstraram notável capacidade de resiliência e cooperação local, indicando caminhos de aprendizagem e integração que podem inspirar políticas mais sensíveis e eficazes para esses espaços.

4.2 O/a diretor/a escolar como agente institucional da gestão escolar pública

No âmbito dos sistemas educacionais, o/a diretor/a escolar ocupa o papel de principal agente institucional na gestão da escola pública. Trata-se do profissional responsável por articular as diretrizes das políticas educacionais com a realidade concreta da unidade de ensino, atuando como elo entre as instâncias administrativas superiores (secretarias de educação, órgãos normativos) e a comunidade escolar local (professores, alunos, famílias). Em situações de normalidade, as atribuições clássicas do diretor incluem planejar e administrar recursos pedagógicos, financeiros e humanos; zelar pelo cumprimento da legislação e do PPP; e

promover um ambiente propício ao ensino e à aprendizagem, o que envolve mediação de conflitos, liderança de equipes e incentivo à participação da comunidade (Paro, 2012). Como agente institucional, o diretor representa a autoridade educacional no âmbito da escola, devendo combinar funções de gestor burocrático, líder pedagógico e articulador comunitário (Libâneo, 2019).

Essa posição central faz do diretor escolar uma espécie de guardião dos valores e objetivos da educação pública no cotidiano. Segundo Paro (2010), a direção escolar em uma gestão democrática deve viabilizar a participação real de docentes, estudantes e pais na condução dos rumos da escola. Ou seja, além de executar normas, o diretor atua institucionalmente como facilitador de processos coletivos, garantindo a permeabilidade da escola às demandas sociais. Em contextos de crise, esse papel ganha ainda mais relevância, pois cabe ao diretor dar respostas institucionais imediatas que atendam ao interesse público da educação, mesmo em condições adversas. Pesquisa de Batista e Andrade (2022) salienta que diretores escolares em contextos de crise precisam equilibrar o cumprimento de protocolos e exigências legais com a criatividade para adaptar essas normas às necessidades emergenciais, mantendo o foco no direito à educação. Assim, o diretor se afirma como agente institucional estratégico, cuja atuação influencia diretamente a capacidade de a escola cumprir sua função social em momentos críticos (Dourado; Oliveira, 2009).

Nas escolas públicas brasileiras, a figura do diretor vem, nas últimas décadas, sendo associada ao ideal de gestor escolar democrático e competente. Documentos orientadores, como o PNE (2014-2024), enfatizam a importância da formação e seleção de diretores por critérios técnicos e de mérito, visando profissionalizar a gestão escolar. Iniciativas como cursos de formação de gestores (p.ex., Programa Nacional de Capacitação de Dirigentes Escolares) e a institucionalização de processos seletivos internos ou eleições escolares em diversos municípios refletem esforços para fortalecer o diretor como agente qualificado da política educacional (Almeida, 2021; Ponta Porã – Decreto nº 9.566/2023). No Paraguai, por sua vez, o diretor escolar é tradicionalmente nomeado de forma centralizada pelo MEC, muitas vezes permeado por indicações político-partidárias (Benítez, 2020), algo que vem sendo debatido e gradualmente reformado para incorporar critérios de profissionalização e concurso público (Caballero, 2017). Em ambos os países, reconhece-se que o desempenho das escolas está intimamente ligado à capacidade do diretor de gerir recursos, mobilizar pessoas e implementar as políticas emanadas dos marcos legais (Rodrigues; Benítez, 2022).

Desse modo, concebe-se o/a diretor/a escolar como um agente institucional multifacetado: representante do Estado na escola e representante da escola perante o Estado;

líder administrativo e pedagógico; gestor de pessoas e de processos. Essa compreensão ampla do seu papel fornece a base para analisar, nos itens seguintes, como as atribuições normativas se reconfiguram em situações de excepcionalidade e quais mediações e limites marcam sua atuação em contextos distintos especialmente quando esses contextos envolvem crises sanitárias e ambientes fronteiriços.

4.2.1 Atribuições normativas do/a diretor/a escolar em situações de excepcionalidade

Em situações de excepcionalidade, como emergências sanitárias, desastres naturais ou outras crises que afetam o funcionamento regular das escolas, as atribuições do/a diretor/a escolar adquirem contornos especiais. Formalmente, as responsabilidades do gestor escolar em momentos de crise não estão totalmente delineadas nas legislações ordinárias, pois tais situações costumam exceder a rotina prevista nos regimentos e documentos normativos usuais. Ainda assim, é possível identificar, a partir de diretrizes emergenciais e do arcabouço geral das funções do diretor, quais atribuições tornam-se prioritárias e como elas são orientadas normativamente em períodos excepcionais.

No contexto brasileiro, durante a pandemia de Covid-19, órgãos reguladores como o Ministério da Educação e o Conselho Nacional de Educação explicitaram algumas atribuições esperadas dos diretores para viabilizar o ensino remoto e o retorno seguro. O Parecer CNE/CP nº 15/2020, por exemplo, recomendou que as escolas instituíssem comissões locais de acompanhamento das ações emergenciais, frequentemente coordenadas pelo diretor, responsáveis por elaborar planos de ação durante a suspensão das aulas presenciais. Coube aos gestores escolares, em conformidade com as orientações nacionais e estaduais, organizar novas formas de trabalho pedagógico (distribuição de tarefas, monitoramento da participação dos alunos, avaliação da aprendizagem não presencial) e assegurar a comunicação transparente com a comunidade sobre decisões tomadas (calendário especial, critérios de avaliação, protocolos de retomada). Normativas locais, como resoluções de secretarias municipais de educação, também delegaram aos diretores a função de garantir o cumprimento dos protocolos sanitários nas unidades (uso obrigatório de máscaras, distanciamento, higiene) e de notificar as autoridades de saúde em caso de suspeita ou confirmação de casos de COVID-19 na escola.

Pode-se dizer, portanto, que uma atribuição central do diretor em situações de excepcionalidade é a de zelar pela segurança e bem-estar de estudantes e funcionários, conciliando isso com a continuidade possível das atividades educacionais. Na prática, isso

significou assumir a implementação de medidas de saúde pública dentro do ambiente escolar, algo não usual no escopo tradicional de um gestor educacional. Muitos diretores atuaram como gestores de crise, elaborando planos de contingência escolar (conforme orientações de defesas civis e órgãos de saúde) e liderando treinamentos rápidos de equipes para atuação em emergência (por exemplo, capacitando professores para utilização de plataformas virtuais em curto prazo, ou orientando agentes escolares sobre procedimentos de desinfecção e atendimento em primeiros socorros). Em algumas redes, documentos normativos excepcionais listaram explicitamente atribuições temporárias: a Secretaria de Educação de Ponta Porã, por exemplo, em resolução de outubro de 2020, prorrogou mandatos de colegiados escolares e APMs devido à pandemia, cabendo aos diretores manter o funcionamento dessas instâncias de forma adaptada, ou seja, o diretor deveria continuar articulando a participação da comunidade mesmo sem poder realizar assembleias presenciais ou novas eleições de pais e mestres naquele contexto.

No Paraguai, de maneira similar, embora sem documentação pública tão detalhada quanto no Brasil, o MEC expediu guias e protocolos para a gestão escolar durante a pandemia, atribuindo aos diretores o papel de coordenadores locais das ações de ensino a distância e das medidas sanitárias nas instituições educativas (MEC, 2020). Esperava-se que o diretor paraguaio liderasse a distribuição de materiais didáticos impressos fornecidos pelo Ministério, mantivesse contato frequente com os supervisores pedagógicos e reportasse regularmente dados de frequência/participação dos alunos para monitoramento central. Em suma, tanto no Brasil quanto no Paraguai, a excepcionalidade demandou dos gestores um exercício reforçado de suas atribuições de planejamento, organização, coordenação e controle, mas adaptados a finalidades urgentes de proteção da vida e reinvenção do processo educativo.

Além das atribuições formais, há também aquelas informais ou implícitas que recaem sobre o diretor em momentos críticos. Uma delas é a de ser porta-voz e referência de estabilidade para a comunidade escolar. Normativamente, não se encontra em leis a frase “o diretor deve acalmar e orientar as famílias durante a crise”, mas na prática essa foi uma função crucial. Estudos de caso mostram diretores atuando quase como “psicólogos organizacionais”, promovendo reuniões virtuais regulares para ouvir angústias de professores, enviar mensagens motivacionais aos estudantes e mediar demandas conflitantes (por exemplo, pais que queriam retorno rápido *versus* professores preocupados com a saúde) (Hargreaves, 2021). Essas ações, embora não prescritas em manuais, foram essenciais para manter a coesão escolar e, de certo modo, se tornaram parte do cargo em contextos de crise.

Deve-se destacar que cumprir as atribuições normativas em situações de excepcionalidade frequentemente esbarra em limites estruturais. Sem suporte financeiro adicional ou recursos humanos de reforço, muitos diretores enfrentaram dificuldade para dar conta de tantas frentes de atuação. Ainda assim, o compromisso ético e legal desses profissionais com o direito à educação levou-os a esforços extraordinários, muitas vezes trabalhando além da jornada habitual, improvisando soluções locais e assumindo responsabilidades que ultrapassavam suas atribuições originais (Sander, 2007). Em resposta, tem-se discutido a necessidade de marcos normativos mais robustos para amparar as escolas em crises futuras, incluindo planos de emergência educacional que delimitem claramente papéis e provê-los de recursos para execução (UNESCO, 2022).

Em síntese, as situações de excepcionalidade ressignificam as atribuições do/a diretor/a escolar, ressaltando sua figura como guardião institucional em tempos de turbulência. De executor de rotina, o gestor passa a ser estrategista de crise, responsável por adaptar normas gerais a realidades locais fluidas. Embora nem todas as suas ações estejam codificadas em leis, elas decorrem do mandato que lhe é conferido de assegurar, em qualquer circunstância, o funcionamento possível e seguro da escola e a aprendizagem dos estudantes, valores supremos que as normativas educacionais buscam proteger.

4.2.2 Mediação administrativa, pedagógica e comunitária no contexto da crise sanitária

A atuação do/a diretor/a escolar em meio a uma crise sanitária caracterizou-se, de forma pronunciada, por um intenso papel de mediação em múltiplas frentes: administrativa, pedagógica e comunitária. Isso significa que o gestor funcionou como intermediário e articulador entre diferentes atores, níveis e demandas, buscando conciliar interesses e garantir a coesão do processo educacional durante a emergência.

No aspecto administrativo, a mediação do diretor operou principalmente entre a escola e as instâncias administrativas superiores. Como mencionado, durante a pandemia, os gestores tiveram que interpretar e implementar normativas governamentais rapidamente cambiantes. Nesse processo, agiram mediando duas lógicas: a da burocracia central (que emite regras padronizadas) e a da realidade local (que apresenta especificidades e limitações). Libâneo (2019) destaca que cabe ao diretor atuar como mediador entre o Estado e a comunidade, traduzindo as políticas em práticas contextualizadas. Na prática, isso significou, por exemplo, adaptar um plano nacional de ensino remoto às condições reais da escola para articular

expectativas de secretarias (de que tal conteúdo fosse cumprido) com as capacidades concretas dos alunos (muitas vezes sem internet ou com dificuldades de aprendizagem).

A mediação administrativa implicou também negociar recursos e flexibilizações: diretores intercederam junto às secretarias por distribuição de chips de internet, prorrogação de prazos de prestação de contas, autorização para realocação de verbas a fim de comprar materiais emergenciais etc. Muitos obtiveram êxito parcial, mostrando a importância de haver canais abertos de diálogo hierárquico na gestão pública em momentos de crise (Cury, 2002). Ainda no plano administrativo interno, o diretor mediou a reorganização do trabalho escolar: precisou conciliar as demandas do mantenedor (por resultados e continuidade) com os direitos trabalhistas e condições dos docentes e funcionários (que também adoeciam, tinham familiares em risco, e enfrentavam suas próprias limitações). Essa mediação exigiu sensibilidade para ajustar cargas horárias, redistribuir tarefas e, em alguns casos, cobrar contribuições mínimas sem desrespeitar as dificuldades pessoais dos profissionais.

No âmbito pedagógico, a participação do gestor foi igualmente crítica. Com a mudança abrupta de estratégias de ensino, o diretor mediou entre professores e alunos/famílias, buscando manter o fluxo pedagógico. Atuou como facilitador e motivador dos professores na adoção de novas práticas (como aulas virtuais, uso de plataformas digitais), oferecendo suporte e formação emergencial quando possível (Furlan, 2022). Ao mesmo tempo, trabalhou para atender as necessidades dos alunos, por exemplo, ajustando, junto à coordenação pedagógica, a quantidade e o tipo de atividades para não sobrecarregar nem desestimular estudantes em casa, ou estabelecendo canais de *feedback* (telefone, WhatsApp) para tirar dúvidas. Essa mediação pedagógica também envolveu a avaliação: muitos diretores lideraram a discussão sobre critérios avaliativos adequados durante a pandemia, negociando com professores formas mais formativas e menos punitivas de avaliar, dadas as circunstâncias excepcionais (Souza *et al.*, 2021). Adicionalmente, o diretor coordenou a elaboração de um currículo emergencial, selecionando, juntamente com a equipe, quais conteúdos essenciais priorizar e quais poderiam ser reorganizados para depois, alinhando tais decisões com as orientações curriculares oficiais (BNCC, no caso brasileiro) e comunicando-as aos órgãos competentes. Portanto, funcionou como mediador entre o currículo prescrito e o currículo possível no contexto de crise.

Já na dimensão comunitária, o trabalho do diretor foi talvez o mais visível e desafiador, por envolver o papel de ponte de comunicação e confiança entre a escola e as famílias/comunidade em geral. Durante a crise sanitária, diretores frequentemente se colocaram na linha de frente da interlocução com os pais, seja por meio de reuniões virtuais abertas, comunicados impressos ou grupos em redes sociais. Eles observaram conflitos e expectativas:

muitos pais, angustiados com a saúde ou com a aprendizagem dos filhos, cobravam respostas e ações; docentes, por sua vez, tinham preocupações e limites; e autoridades pressionavam pelo cumprimento de calendários. Coube ao gestor explicar decisões impopulares (como manter a escola fechada ou o ensino remoto prolongado), apaziguar ânimos e engajar todos no esforço coletivo.

A literatura enfatiza que a liderança escolar efetiva em momentos de crise assume caráter marcadamente comunitário: o diretor age como um “tecido conjuntivo” que mantém unida a comunidade escolar (Hargreaves, 2021). Por exemplo, em muitas localidades os diretores organizaram comitês escolares envolvendo representantes de pais, professores, agentes de saúde e assistência social para acompanhar a situação das famílias, numa clara mediação intersetorial comunitária, levando informações sobre as necessidades locais (falta de alimentos, luto por perdas familiares, ansiedade generalizada) aos gestores públicos ou parceiros.

Um caso ilustrativo de mediação comunitária na fronteira Ponta Porã/Pedro Juan Caballero foi o uso de rádios comunitárias e redes sociais bilíngues para orientar e tranquilizar a população escolar nos dois lados da fronteira. Sem ordens superiores para tal, gestores de escolas vizinhas articularam mensagens conjuntas em português e espanhol sobre medidas educativas durante a pandemia, demonstrando iniciativa de mediação além-fronteiras para evitar desinformação e manter o senso de coletividade entre as comunidades escolares transnacionais.

Em todas essas esferas, o que se observa é que a mediação exercida pelo diretor durante a crise sanitária demandou competências ampliadas. Além do conhecimento técnico-administrativo e pedagógico, exigiu habilidades comunicacionais, empatia, gestão de conflito, capacidade de negociação e liderança colaborativa. A diretora de uma escola pública, entrevistada por Souza *et al.* (2021), descreveu seu papel na pandemia como “equilibrar pratos ao mesmo tempo em que consolava as pessoas”.

Essa experiência trouxe reflexões importantes: primeiramente, evidenciou a centralidade do diretor para a resiliência institucional da escola. Sua atuação mediadora foi determinante para mitigar impactos da crise e achar caminhos de continuidade. Em segundo lugar, expôs a necessidade de preparar e apoiar diretores para serem mediadores eficazes, seja por meio de formação continuada específica (em gestão de crises, comunicação não violenta, trabalho com a comunidade), seja por meio de redes de apoio mútuo (como fóruns de diretores para troca de experiências).

Como asseveram Oliveira e Santos (2019), formar gestores em competências interpessoais e interculturais é fundamental para que atuem bem em contextos complexos. A mediação administrativa, pedagógica e comunitária praticada durante a pandemia deixou lições preciosas sobre o quanto a qualidade da gestão escolar influencia a capacidade de superação de adversidades pela escola.

4.2.3 Limites e possibilidades da atuação do/a diretor/a escolar em sistemas educacionais distintos

A atuação do/a diretor/a escolar sofre influência direta do sistema educacional em que se insere, variando em atribuições, grau de autonomia e condições de trabalho conforme o contexto institucional. Ao analisar distintos sistemas, por exemplo, o brasileiro e o paraguaio, ou mesmo diferenças entre redes municipais, estaduais e privadas, é possível identificar limites e possibilidades específicas que moldam a ação do gestor escolar. Aqui, iluminam-se algumas dessas diferenças, com ênfase no caso da fronteira Brasil-Paraguai, onde dois sistemas nacionais distintos coexistem lado a lado.

No Brasil, o ordenamento educacional, pautado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases (LDB, Lei nº 9.394/1996), preconiza a gestão democrática nas escolas públicas, incentivando instrumentos de participação (conselhos escolares, eleições para diretores em alguns entes federados, projetos político-pedagógicos construídos coletivamente). Na prática, isso se traduz em uma possibilidade maior de autonomia da unidade escolar, embora variável conforme a rede. Em muitas redes municipais e em parte dos estados, os diretores têm margem para tomar decisões quanto à gestão de recursos descentralizados (verbas do PDDE, por exemplo), adequações curriculares complementares, gestão do pessoal de apoio e organização do calendário escolar, desde que respeitados os marcos legais gerais. Essa autonomia possibilita respostas mais ágeis e contextualizadas a problemas locais, como frequentemente relatado durante a pandemia (quando escolas com diretores proativos e com liberdade de iniciativa conseguiram implementar estratégias de ensino remoto ajustadas à sua comunidade mais rapidamente). Por outro lado, há limites impostos por desigualdades intra-sistema: diretores de escolas situadas em contextos socioeconômicos desfavorecidos ou em municípios com baixa capacidade administrativa enfrentam restrições de recursos e apoio técnico, o que limita sua atuação apesar da autonomia formal (González; Santos, 2022). Além disso, o Brasil carece de uma política nacional consolidada de formação e seleção de diretores, apesar de iniciativas pontuais, o que significa que a capacitação desses profissionais depende

de esforços localizados. Essa lacuna pode limitar a atuação de diretores menos experientes ou sem formação específica em gestão, especialmente frente a desafios complexos.

No Paraguai, o sistema educacional é tradicionalmente mais centralizado. O MEC emite normas rígidas e detalhadas para as escolas, cabendo ao diretor cumpri-las. A nomeação dos diretores, historicamente, foi um processo politizado e central, embora reformas nos últimos anos tenham introduzido concursos para direção em algumas regiões, buscando profissionalização (Benítez, 2020). Nesse ambiente, o limite mais evidente é a restrita autonomia escolar: currículo, material didático, calendário e até movimentação de professores são decididos pelo MEC. O diretor atua como executor fiel das diretrizes, tendo pouco espaço oficial para inovações locais. Isso pode tolher iniciativas criativas. Durante a pandemia, por exemplo, diretores paraguaios tinham que aguardar orientações centralizadas sobre praticamente cada passo (desde como distribuir cadernos até quando iniciar atividades remotas), o que atrasou a adoção de soluções que no Brasil puderam emergir de baixo para cima.

Entretanto, esse mesmo sistema centralizado pode oferecer possibilidades em termos de maior uniformidade de apoio: todos os diretores paraguaios receberam materiais impressos padronizados para entregar aos alunos sem internet, enquanto no Brasil essa responsabilidade recaiu sobre cada rede ou escola, levando a disparidades (Rodrigues; Benítez, 2022). Outra possibilidade do modelo paraguaio destacada por Caballero (2017) é que a profissionalização em curso (com concursos e formação inicial para diretores) tende a criar um corpo de gestores mais homogêneo em conhecimento técnico, o que a médio prazo pode elevar o patamar geral de gestão nas escolas, diferente do Brasil onde há grandes variações de perfil entre os diretores.

No contexto específico das cidades-gêmeas de fronteira, essas diferenças de sistema se refletem em assimetrias na atuação dos gestores. Em Ponta Porã (Brasil), os diretores municipais gozam de relativa autonomia para gerir suas escolas, podendo dialogar diretamente com a Secretaria Municipal de Educação para adaptações locais. Além disso, estão inseridos em uma cultura de gestão que valoriza a participação de colegiados escolares, o que possibilita dividir responsabilidades e buscar soluções coletivas. Em Pedro Juan Caballero (Paraguai), os diretores respondem diretamente a supervisores do Ministério da Educação e Ciências (MEC) e dispõem de limitada autonomia para promover mudanças, o que os conduz a uma postura de gestão mais hierárquica e individualizada. Essa assimetria tornou-se particularmente evidente durante o enfrentamento da pandemia de Covid-19: nas escolas de Ponta Porã, a trajetória de gestão democrática local favoreceu iniciativas coletivas, com a comunidade escolar reunindo-se virtualmente para deliberar sobre estratégias pedagógicas e o uso de recursos. Em Pedro Juan

Caballero, por sua vez, os gestores dependeram sobretudo de redes informais de apoio, como colegas diretores e organizações não governamentais, e da própria inventividade individual, dada a pouca flexibilidade oferecida pela estrutura oficial (Bueno; Sanabria, 2024).

Outro ponto de contraste diz respeito às condições de trabalho e valorização do diretor. No Brasil, especialmente em algumas redes, há incentivos e gratificações pelo exercício da função, formação continuada oferecida por universidades ou centros de formação, e certa projeção social do diretor como líder comunitário. No Paraguai, a literatura (Benítez, 2020) aponta que a função diretiva nem sempre é atrativa: salários não muito superiores aos dos professores, cargas administrativas elevadas e baixa autonomia tornam o cargo pouco valorizado, o que historicamente abriu margem para indicações por favoritismo mais do que por vocação. Esses fatores limitam a motivação e a atuação proativa de muitos gestores paraguaios, segundo estudos sobre profissionalização da gestão no país. Contudo, é preciso reconhecer que também há possibilidades: projetos de cooperação internacional e formação em gestão escolar têm incluído diretores paraguaios em intercâmbios e capacitações (Ferreira; Caballero, 2023), e a própria convivência fronteiriça com gestores brasileiros tem propiciado trocas de experiências que ampliam os repertórios de ambos os lados (Cardoso; Villalba, 2021).

Por fim, convém mencionar que, dentro de um mesmo país, sistemas distintos (público vs. privado, municipal *versus* estadual) também criam cenários diferentes para a direção escolar. Diretores de escolas privadas costumam ter maior autonomia administrativa (pois não estão presos à burocracia governamental) e, às vezes, mais recursos, mas respondem às pressões do mercado e dos mantenedores privados, o que pode limitar abordagens mais sociais ou participativas. Já diretores de escolas públicas estaduais podem lidar com estruturas hierárquicas pesadas, mas ao mesmo tempo contam com redes de apoio maiores (supervisores, coordenadores regionais).

A literatura sugere que diretores em sistemas com governança colegiada, isto é, com apoio de equipes gestoras, vices, orientadores, têm mais possibilidades de dividir responsabilidades e inovar do que aqueles que atuam isoladamente (Vieira, 2005).

Assim, os limites e possibilidades da atuação do/a diretor/a escolar estão intrinsecamente ligados às características dos sistemas educacionais em que operam. Enquanto sistemas descentralizados e com cultura democrática oferecem margem para protagonismo e adaptação local (mas às vezes carecem de equidade no suporte a todos os diretores), sistemas centralizados garantem alinhamento e apoio uniforme (mas podem sufocar a iniciativa local e desmotivar pela falta de autonomia). No cruzamento dessas diferenças, como na fronteira Brasil-Paraguai, emergem tanto tensões quanto aprendizados mútuos.

Observa-se que, apesar dos limites institucionais, muitos gestores constroem possibilidades de ação criativa e eficaz ao articular o melhor de cada modelo, importando práticas participativas para contextos centralizados, ou buscando a padronização de certos procedimentos de sucesso em contextos mais autônomos. Em última instância, compreender essas dinâmicas reforça a ideia de que o fortalecimento da gestão escolar depende tanto de políticas macro (que definem estruturas e incentivos do sistema) quanto das microações e interações que cada diretor é capaz de realizar em seu cotidiano institucional.

4.3 Políticas educacionais em contexto de fronteira Brasil-Paraguai: marcos normativos, diretrizes e conceito de políticas educacionais e sua aplicação em regiões de fronteira

Políticas educacionais são entendidas como o conjunto de diretrizes, normas, programas e ações planejadas pelos órgãos governamentais com vistas a organizar e orientar os sistemas de ensino. Segundo Shiroma (2005), resultam de processos sociopolíticos e expressam projetos de sociedade, influenciando diretamente o cotidiano escolar, desde a definição de currículos e formas de financiamento até os modos de gestão, a formação de professores e os critérios de avaliação. São, em essência, as "regras do jogo" que conformam a oferta educacional em cada território.

Quando aplicadas a regiões de fronteira, essas políticas enfrentam desafios que extrapolam os contextos para os quais foram originalmente formuladas. Territórios fronteiriços situam-se na periferia geopolítica dos Estados e convivem cotidianamente com ordenamentos nacionais distintos, realidades socioculturais híbridas e fluxos populacionais intensos entre países. Políticas educacionais concebidas de forma homogênea em âmbito nacional raramente contemplam especificidades como o bilinguismo comunitário, a mobilidade de alunos entre sistemas distintos ou as demandas interculturais próprias desses espaços. Dalla Corte e Paiva (2014) observam que essa inadequação tende a aprofundar desigualdades nas regiões fronteiriças, que já partem de condições estruturalmente desfavoráveis em relação aos centros nacionais.

Essa constatação fez emergir, nos últimos anos, discussões sobre a necessidade de contextualizar as políticas educacionais para zonas de fronteira, adaptando-as ou complementando-as com medidas específicas. Rodrigues e Benítez (2022) argumentam que, para alcançar efetividade nesses territórios, as políticas precisam dialogar com os contextos transnacionais e multiculturais ali presentes, o que implica não apenas ajustes técnicos, mas

uma mudança de perspectiva sobre o que significa educar em territórios onde duas ou mais nações se encontram cotidianamente.

Ao mesmo tempo, regiões de fronteira não devem ser vistas apenas como espaços problemáticos para a aplicação das políticas, mas também como lugares de inovação e cooperação. No âmbito do Mercosul, o conceito de educação intercultural de fronteira inspirou programas específicos e influenciou a formulação de políticas em países membros, demonstrando que a experiência fronteiriça pode retroalimentar as políticas educacionais nacionais com práticas de integração e valorização da diversidade. Há, portanto, uma dupla dinâmica em operação: de um lado, a necessidade de superar a visão centralista e genérica das políticas para torná-las aderentes às realidades fronteiriças; de outro, as oportunidades que a fronteira oferece de enriquecer as políticas com práticas interculturais e colaborativas nascidas nesses espaços de encontro entre povos.

É nesse quadro analítico que se inserem os marcos normativos e as iniciativas examinados nas seções seguintes. O foco desta seção é distinto: identificar os instrumentos que incidem diretamente sobre as escolas de cidades-gêmeas como Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, examinar as políticas linguísticas desenhadas para esses territórios, analisar o Programa Escolas Interculturais de Fronteira como principal iniciativa binacional nesse campo e, por fim, discutir os limites estruturais que dificultam a implementação dessas políticas. Cada um desses elementos será tratado nas subseções a seguir.

4.3.1 Marcos normativos das políticas educacionais no Brasil aplicáveis à fronteira

O arcabouço normativo brasileiro em educação, apresentado em seus fundamentos gerais no Capítulo 2, não faz referências explícitas e sistemáticas às regiões de fronteira. Os princípios constitucionais de igualdade, gestão democrática e direito à educação, bem como as disposições da LDB/1996 sobre autonomia pedagógica e adequação às peculiaridades regionais, formam uma base que ampara indiretamente iniciativas específicas para esses territórios. O que merece destaque aqui são os instrumentos que incidem diretamente sobre o contexto fronteiriço e que não foram objeto de análise anterior.

A Portaria nº 125/2014 do Ministério da Integração Nacional é o primeiro desses instrumentos. Ao estabelecer a relação oficial de cidades-gêmeas na faixa de fronteira do Brasil, ela reconheceu Ponta Porã como parte desse recorte territorial diferenciado, subsidiando ações interministeriais e viabilizando a participação no Programa Escolas Interculturais de Fronteira.

Trata-se de um marco de ordem territorial que, embora não seja educacional em si, produziu efeitos concretos na política escolar local.

Nessa mesma direção, o Decreto nº 10.092/2019 internalizou no ordenamento brasileiro o Protocolo de Integração Educativa do Mercosul, garantindo o reconhecimento recíproco de estudos de educação básica entre os países membros. Para cidades-gêmeas como Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, onde alunos atravessam a fronteira cotidianamente, esse decreto é um instrumento fundamental, ainda que sua aplicação cotidiana esbarre em desconhecimento e burocracia, como se discutirá adiante.

Mais recente e igualmente relevante para o contexto fronteiriço, a Lei nº 14.644/2023 tornou obrigatória a criação de conselhos escolares em todas as escolas públicas de educação básica. Numa região onde a comunidade escolar é composta por famílias de duas nacionalidades e dois idiomas, a implementação desses colegiados teria potencial para criar espaços formais de participação intercultural. Como o estudo empírico revelou, o conselho escolar não foi implementado na rede municipal de Ponta Porã, configurando não apenas uma lacuna democrática, mas um descumprimento normativo com implicações especialmente sensíveis nesse território.

Em nível municipal, o Decreto nº 9.566/2023 de Ponta Porã instituiu o Processo Seletivo Interno para composição do quadro de diretores, buscando critérios técnicos e meritocráticos que profissionalizem a gestão escolar local, aspecto com impacto direto na capacidade das escolas de lidar com os desafios fronteiriços.

O conjunto desses instrumentos revela que o Brasil dispõe de uma base normativa que cria possibilidades reais para a educação na fronteira: autoriza flexibilizações pedagógicas, garante reconhecimento de trajetórias escolares de alunos migrantes e exige participação comunitária institucionalizada. A efetividade dessas possibilidades, porém, depende de regulamentação específica, vontade política e capacidade de implementação local, três elementos que, como se verá nas seções seguintes, ainda apresentam lacunas significativas nos dois lados da fronteira.

4.3.2 Marcos normativos das políticas educacionais no Paraguai aplicáveis à fronteira

Os fundamentos gerais do sistema educacional paraguaio foram tratados no Capítulo 2, onde se descreveu sua estrutura centralizada, o papel do Ministério da Educação e Ciências e os marcos legais que organizam a educação básica no país. Partindo desse pano de fundo, cabe

examinar aqui os instrumentos que produzem efeitos concretos nas escolas de Pedro Juan Caballero em razão de sua condição fronteira e, sobretudo, o que esses instrumentos não preveem.

A Lei de Línguas nº 4.251/2010 é o ponto de partida mais relevante para compreender a especificidade linguística do contexto. Ao oficializar o Paraguai como país bilíngue e determinar que o sistema escolar promova o espanhol e o guarani conforme a realidade de cada região, a lei impõe às escolas do departamento de Amambay uma gestão linguística já complexa em si mesma. Acrescente-se a presença cotidiana do português trazida pelos alunos e famílias brasileiras, língua que nenhuma norma paraguaia reconhece como componente curricular nas escolas públicas, e o resultado é um vácuo normativo que coloca os diretores diante de demandas para as quais não há respaldo legal.

O Decreto nº 4374/2004, que regulamenta o funcionamento das instituições educativas e define as atribuições dos diretores, reforça essa limitação. Do ponto de vista fronteiriço, o aspecto mais revelador é o que o decreto não contempla: não há cláusulas que reconheçam as especificidades das escolas localizadas em zonas limítrofes, não existe previsão de docentes bilíngues em português e tampouco há flexibilidade curricular para incorporar conteúdos do país vizinho. As escolas de Pedro Juan Caballero submetem-se às mesmas regras aplicadas a qualquer escola nacional paraguaia, tornando a fronteira invisível do ponto de vista normativo.

Os acordos do Mercosul educacional, por sua vez, representam uma exceção parcial a essa invisibilidade. O Paraguai, como membro do bloco, internalizou os protocolos de reconhecimento recíproco de estudos, o que, em tese, facilita a transferência de alunos brasileiros para escolas paraguaias e vice-versa. Na prática, porém, a ausência de procedimentos claros e o desconhecimento local sobre esses direitos fazem com que a aplicação cotidiana fique a cargo de cada escola, sem protocolo uniforme, um problema que os gestores precisam resolver individualmente, caso a caso.

O Plan Nacional de Desarrollo de la Educación 2024-2030, ainda em fase inicial de implementação, aponta para metas de qualidade, equidade e descentralização progressiva. Embora não faça referência explícita às regiões de fronteira, suas diretrizes de atenção a populações vulneráveis abrem perspectiva de que escolas de Pedro Juan Caballero possam, em médio prazo, ser contempladas em estratégias diferenciadas, desde que haja vontade política de traduzir essas metas em ações territorialmente situadas.

O que a análise desses marcos revela é uma assimetria de fundo entre os dois lados da fronteira: enquanto o Brasil ao menos autoriza flexibilizações e reconhece o recorte das cidades-gêmeas como território diferenciado, o Paraguai mantém uma uniformidade normativa que trata

Pedro Juan Caballero como qualquer outra escola do interior do país. Essa diferença não é irrelevante, ela condiciona o que os gestores podem ou não fazer, e explica, em parte, por que as soluções para os desafios fronteiriços dependem tanto de iniciativas informais e pessoais dos diretores.

4.3.3 Políticas educacionais linguísticas em regiões de fronteira

A seção 2.4 deste trabalho apresentou os fundamentos da política linguística e da interculturalidade na gestão educacional em Brasil e Paraguai. Retoma-se aqui não para repetir esses fundamentos, mas para examinar como eles se traduzem, ou deixam de se traduzir, em ações concretas nas escolas fronteiriças de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, e que iniciativas específicas foram desenvolvidas para esse contexto.

O ponto de partida é o contraste normativo entre os dois lados: enquanto o Paraguai tem o bilinguismo espanhol-guarani como obrigação constitucional no currículo escolar, o Brasil não estabelece nenhuma política de ensino bilíngue obrigatório para suas regiões de fronteira. A revogação da obrigatoriedade do ensino de espanhol pela reforma do ensino médio de 2017 aprofundou esse desequilíbrio, deixando as escolas fronteiriças brasileiras sem respaldo legal para sustentar o ensino da língua do país vizinho como componente regular. O resultado prático é que em Ponta Porã o ensino de espanhol passou a depender da iniciativa da rede municipal, sem qualquer garantia de continuidade. Esse cenário contribui para o que pesquisadores denominam "educação de surdos bilíngues" na fronteira, cada lado pouco conhece formalmente a língua do outro (Cardoso; Villalba, 2021).

Diante dessa lacuna, algumas iniciativas buscaram construir alternativas. No campo regional, o Referencial Curricular para Escolas Bilíngues de Fronteira, elaborado no âmbito do Mercosul Educacional, propôs orientações para currículos que integrem português e espanhol desde os anos iniciais, contextualizando o ensino na realidade fronteiriça. Sem implementação universal, esse referencial serviu de base conceitual para as experiências-piloto do Programa Escolas Interculturais de Fronteira, discutido na seção seguinte.

No plano estadual, a Secretaria de Educação do Mato Grosso do Sul implantou projetos de escolas bilíngues português-espanhol em municípios fronteiriços como Ponta Porã a partir de 2015, com adoção parcial do currículo em espanhol e intercâmbio de docentes com países vizinhos (Bueno; Souza; Lima, 2025). Essas experiências demonstraram a viabilidade da

educação bilíngue fronteiriça e seus impactos positivos em engajamento, sentimento de pertencimento e comunicação comunitária, mesmo sem uma política nacional que as respaldasse formalmente.

Do lado paraguaio, a lacuna normativa é ainda mais acentuada. Nenhuma política nacional incorpora o português nas escolas públicas de fronteira, e a aprendizagem dessa língua pelos estudantes de Pedro Juan Caballero ocorre quase exclusivamente por via informal, convivência cotidiana, acesso a mídias brasileiras e relações comerciais. Algumas escolas privadas introduziram o ensino de português como diferencial competitivo, e cursos livres são ofertados por entidades civis, mas o sistema público permanece sem essa oferta de modo regular.

Candau (2016) argumenta que uma política educacional intercultural crítica vai além do ensino da língua estrangeira: exige incorporar visões de mundo distintas, celebrar a pluralidade cultural e transformar a escola em espaço de encontro de diferenças. Nessa perspectiva, as políticas linguísticas de fronteira precisam ser acompanhadas de políticas culturais, currículos que incluam a história compartilhada dos dois países, eventos escolares binacionais, intercâmbio de experiências entre alunos. Ações nesse sentido ocorrem pontualmente em Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, como feiras culturais bilíngues e projetos de intercâmbio, mas sem o suporte de uma política estruturada que lhes garanta continuidade e alcance sistemático.

O bilinguismo fronteiriço, portanto, ainda é tratado pelas políticas educacionais de ambos os países como questão, resolvida localmente quando surge. Transformá-lo em política explícita, com formação docente, materiais didáticos bilíngues e reconhecimento curricular formal, seria o passo necessário para que o que hoje é improvisado se torne direito garantido às comunidades que vivem nesse espaço de encontro entre nações.

4.3.4 O Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF): objetivos, limites e alcance

O PEIF – em espanhol também denominado Programa de Escuelas Interculturales de Frontera (PEIF/PEIBF), foi uma iniciativa conjunta do Brasil e de países vizinhos no âmbito do Setor Educacional do Mercosul, concebida para promover a integração educacional em zonas fronteiriças através do bilinguismo e da interculturalidade. Instituído oficialmente no Brasil pela Portaria MEC nº 798, de 2012, o programa tinha como objetivo central oferecer uma educação intercultural bilíngue de qualidade em escolas localizadas na linha de fronteira, valorizando as línguas e culturas de ambos os lados e fortalecendo a cooperação entre os

sistemas educativos dos países envolvidos. O PEIF envolveu, em sua concepção, parcerias binacionais entre escolas “gêmeas”, por exemplo, uma escola brasileira de fronteira seria pareada com uma escola do país vizinho mais próximo, de modo que ambas desenvolvessem atividades em conjunto.

Objetivos e características: Entre os objetivos específicos do PEIF estavam: (a) Ensino bilíngue, introduzir no currículo das escolas participantes o ensino intensivo da língua do país vizinho (espanhol nas escolas brasileiras e português nas estrangeiras, além de eventualmente línguas indígenas locais), preferencialmente mediante co-docência (um professor nativo de cada idioma atuando em sala); (b) Produção de material didático intercultural: elaborar e distribuir recursos pedagógicos contextualizados à realidade fronteiriça, com conteúdo das duas culturas; (c) Formação continuada de professores: capacitar docentes para metodologias de educação bilíngue e intercultural, incluindo trocas de experiências e estágios no país vizinho; (d) Projetos pedagógicos integrados: desenvolver atividades como feiras culturais, projetos de leitura, eventos cívicos e artísticos envolvendo conjuntamente alunos e professores das escolas parceiras dos dois países; (e) Redução da evasão e melhoria da aprendizagem em contexto de fronteira: a hipótese era de que, tornando a escola mais acolhedora à identidade local e superando barreiras linguísticas, os estudantes teriam maior engajamento e sucesso escolar.

O alcance inicial do programa incluiu fronteiras do Brasil com o Paraguai, Uruguai e Bolívia, selecionando municípios estratégicos. Na fronteira Brasil-Paraguai, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero foram contempladas, assim como outras duplas de cidades (Coronel Sapucaia-Capitán Bado; Foz do Iguaçu-Ciudad del Este etc.). Escolas públicas municipais e estaduais de ensino fundamental foram majoritariamente o foco. As redes envolvidas firmaram convênios com o MEC brasileiro e com o MEC paraguaio para apoio técnico e algum repasse de recursos (no caso brasileiro, por meio de projetos financiados pelo FNDE). Durante os anos de implementação (aprox. 2012 a 2016), o PEIF concretizou diversas ações: turmas bilíngues foram criadas, professores paraguaios lecionaram nas escolas brasileiras parceiras e vice-versa, e eventos interculturais ocorreram com frequência. Relatos de Bueno (2019) indicam que os alunos atendidos passaram a demonstrar maior proficiência na segunda língua e interesse nas culturas vizinhas, enquanto as comunidades escolares desenvolveram laços de amizade e compreensão mútua.

Limites e desafios: Apesar das virtudes do desenho do programa, sua implementação enfrentou obstáculos significativos. Primeiro, houve descontinuidades políticas: o PEIF foi fortemente impulsionado em 2012-2014, mas a troca de governos no Brasil em 2016 levou à despriorização do programa a nível federal. Com a falta de renovação de convênios e de apoio

financeiro, muitas ações foram interrompidas ou mantidas apenas por esforços locais esporádicos. O trecho do texto original aponta que o encerramento do mandato do governo que implementara o PEIF acarretou a interrupção do programa, rompendo ciclos de formação bilíngue, desarticulando redes transfronteiriças e evidenciando a vulnerabilidade de políticas dependentes de continuidade administrativa. Essa descontinuidade é um limite estrutural de muitas políticas educacionais inovadoras no Brasil.

Outro limite foram dificuldades burocráticas e legais: por exemplo, para um professor paraguaio atuar formalmente em escola brasileira, era preciso convênios que nem sempre se ajustavam às regras de contratação nacionais; a emissão de certificados bilíngues ou o registro de alunos “compartilhados” entre escolas enfrentou falta de normativas claras; as diferenças no calendário escolar e na jornada (Paraguai tem calendário anual distinto e jornada escolar menor) exigiam conciliações complexas. Nem todos esses entraves foram solucionados, resultando em implantação parcial das ideias do programa.

Ademais, houve o alcance limitado em números: apesar de emblemático, o PEIF atingiu algumas dezenas de escolas, o que é pouco frente ao universo de centenas de escolas em fronteiras. Muitos professores continuaram sem formação específica e muitos alunos de regiões fronteiriças nunca tiveram acesso a ações do programa. Em outras palavras, faltou escala e interiorização.

Por fim, um desafio constante foi o preparo insuficiente de docentes para a interculturalidade. Mesmo com formações oferecidas, mudar práticas pedagógicas e incorporar visões bilíngues não é imediato. Alguns professores sentiam-se inseguros em ensinar numa segunda língua ou em trabalhar com um colega estrangeiro dentro da mesma sala, exigindo período de adaptação e apoio pedagógico contínuo (Ferreira; Caballero, 2023).

Alcance e legado: Apesar dos limites, o PEIF deixou um legado importante. Ele demonstrou na prática que é possível implementar escolas interculturais bilíngues em fronteiras, com benefícios concretos: aumento da frequência, participação dos pais em eventos bilíngues, melhoria da imagem da escola perante a comunidade e a inclusão de alunos que antes se sentiam deslocados por barreiras de língua. O programa também gerou materiais pedagógicos e metodologias que permanecem como referência. Algumas redes mantiveram elementos do PEIF mesmo após seu arrefecimento, por exemplo, a Prefeitura de Ponta Porã continuou a oferecer ensino de língua espanhola nas escolas municipais adjacentes à fronteira, inspirada pelo programa (ainda que sem co-docência formal). Professores formados no PEIF tornaram-se multiplicadores, influenciando novas gerações de docentes a valorizar a interculturalidade (Bueno; Sanabria, 2024).

No âmbito do Mercosul, o PEIF é frequentemente citado como modelo a ser retomado e ampliado. Há propostas de reativá-lo com atualizações (por exemplo, incluindo uso de tecnologias digitais para conectar escolas gêmeas, o que a pandemia mostrou ser viável). O alcance geográfico do programa, que cobriu fronteiras sul-americanas diversas, criou também uma rede de escolas de fronteira que hoje se reconhecem como parte de um movimento maior. Essa rede informal de educadores de fronteira, conectados por eventos e publicações, é um ativo importante.

Em síntese, foi uma política pública inovadora e bem alinhada às necessidades fronteiriças, cujos objetivos de integração linguística e cultural mostraram-se acertados. Seus limites decorreram mais de fatores políticos e estruturais do que de falhas conceituais. O alcance qualitativo, em termos de impacto nas comunidades atendidas, foi bastante positivo, embora quantitativamente ainda restrito. Fica a lição de que iniciativas assim precisam de institucionalização mais forte para sobreviver a mudanças de governo e de que a educação de fronteira requer continuidade e perseverança. O PEIF plantou sementes que, se cultivadas, podem transformar a realidade de muitas escolas em zonas limítrofes, construindo uma educação verdadeiramente sem fronteiras.

4.3.5 Considerações analíticas sobre os limites da implementação de políticas educacionais na fronteira

A implementação de políticas educacionais na fronteira Brasil-Paraguai, à luz do exposto, revela um processo de mediação permanente entre diferentes ordens: normativas, culturais e institucionais. Apesar da existência de arcabouços legais e programas direcionados, persistem diversos limites que dificultam a materialização plena das políticas nesses contextos. Ao mesmo tempo, identificam-se possibilidades e estratégias que têm emergido para contornar tais limites. Nesta seção final, analisamos criticamente esses aspectos, sintetizando os principais desafios e apontando caminhos.

Um primeiro limite claro é a descontinuidade e falta de institucionalização de políticas específicas para a fronteira. Iniciativas como o PEIF dependeram de projetos de governo e não se tornaram política de Estado, tornando-se vulneráveis a cortes e desmantelamentos. A ausência de um capítulo dedicado às fronteiras nos planos nacionais de educação, tanto do Brasil quanto do Paraguai, reforça essa descontinuidade: as metas e estratégias raramente contemplam ações afirmativas ou recursos diferenciados para essas áreas. Sem prioridade nos orçamentos e agendas centrais, as escolas fronteiriças ficam sujeitas à invisibilidade

institucional, tendo que lutar por atenção dentro de políticas genéricas que não consideram seus contextos. Isso se traduz em insuficiência de investimentos em infraestrutura, formação e materiais adequados à interculturalidade, por exemplo.

Relacionada a isso está a fragmentação de competências federativas. No caso brasileiro, a União, estados e municípios têm responsabilidades compartilhadas na educação básica. Em regiões de fronteira, essa coordenação federativa ganha complexidade por envolver ainda um país vizinho. Muitas vezes, uma ação depende de acordo entre um município brasileiro e o MEC paraguaio, ou entre um estado brasileiro e autoridades de outro país, exigindo combinações que não previstas claramente em lei. A implementação de políticas integradas esbarra, então, na falta de mecanismos formais binacionais de gestão educacional. Diferente de áreas como segurança pública (onde há acordos de cooperação transfronteiriça), na educação, não há comitês ou instâncias regulares que unam autoridades dos dois países para deliberar sobre temas escolares fronteiriços. Essa lacuna organizativa resulta em dependência de relações pessoais e esforços locais: diretores que se entendem e articulam, secretários municipais brasileiros que buscam diálogo informal com técnicos paraguaios etc. São práticas louváveis, mas que não substituem políticas estruturadas.

Outro limite está nas desigualdades estruturais entre as regiões e entre os sistemas. As fronteiras sul-mato-grossenses e sul-americanas, em geral, sofrem com indicadores socioeconômicos abaixo da média nacional (González; Santos, 2022). Altos índices de pobreza, menor escolaridade média dos pais, menor oferta de ensino técnico e superior local e precariedade de serviços impactam a implementação de políticas educacionais, que acabam tendo que enfrentar esses déficits básicos. A infraestrutura tecnológica, fundamental para muitas políticas atuais (conectividade, informática etc.), é falha, como se viu durante a pandemia, quando a exclusão digital atingiu em cheio os alunos de fronteira. Assim, mesmo políticas nacionais bem intencionadas (como prover conteúdo online, Plataformas do MEC) não alcançam plenamente seu objetivo se não houver ações compensatórias nessas regiões. A implementação equitativa requer investimento diferenciado para que fronteiras superem o patamar mínimo de condições.

No que tange aos aspectos culturais e linguísticos, há limites na capacitação e sensibilização dos agentes implementadores das políticas. Muitos professores, diretores e técnicos educacionais não receberam formação para trabalhar em ambientes interculturais e bilíngues. Logo, mesmo quando existe uma orientação política (por exemplo, um referencial curricular bilíngue), sua aplicação fica comprometida pela falta de preparo e eventuais resistências. Certas mentalidades monolíngues persistem, como a visão de que falar guarani ou

“portunhol” no ambiente escolar seria indesejado, ou que adaptar currículo à realidade local seria “rebaixar” o padrão, o que atua como barreira simbólica à implementação de políticas de valorização da cultura local. Combater essas visões requer trabalho formativo e de mudança de concepção, o que nem sempre é contemplado nos programas.

A burocracia e lentidão administrativa também figuram como obstáculo. Políticas educacionais muitas vezes envolvem repasse de recursos, contratação de profissionais, compra de materiais, e processos que, se já são morosos em condições normais, podem emperrar ainda mais quando envolvem convênios internacionais ou arranjos atípicos. Relatos de gestores do PEIF apontam que houve atrasos na liberação de verbas para atividades conjuntas e dificuldade de adequar prestações de contas a dois países diferentes (Bueno, 2019). Tais entraves desestimulam agentes locais e podem levar ao abandono de ações por cansaço burocrático.

Contudo, frente a esses limites, as considerações analíticas também revelam possibilidades e estratégias que vêm sendo acionadas. Uma delas é o fortalecimento da governança democrática local como suporte à implementação. Embora a literatura aponte os conselhos escolares como instâncias fundamentais para legitimar e ajustar políticas em contextos de fronteira, essa estrutura não se encontra institucionalizada na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã. Nesse cenário, a participação da comunidade ocorre por meio de reuniões com a comunidade escolar e da APM, espaços que assumem o papel de mediar o diálogo entre gestão e famílias. Quando a comunidade é envolvida e compreende o sentido das ações, como a introdução de aulas em espanhol ou o desenvolvimento de projetos de intercâmbio, a adesão tende a ser maior e eventuais resistências são mais facilmente contornadas, o que reforça a necessidade de ampliar e formalizar esses espaços participativos no município. Paro (2010) já sublinhava que a gestão democrática efetiva é condição para a escola contextualizar políticas e torná-las socialmente significativas.

Para esse autor, a gestão democrática não é um fim em si mesmo, mas o meio pelo qual a escola se torna mais responsiva às necessidades reais de seus estudantes e famílias. Quando a comunidade participa das decisões, sobre o projeto pedagógico, o uso dos recursos, a organização dos espaços, a escola fortalece seu vínculo com o território e amplia sua capacidade de contextualizar as políticas educacionais às especificidades locais, tornando-as socialmente significativas (PARO, 2010c). Em contextos de fronteira, essa dimensão participativa e relacional da gestão torna-se ainda mais relevante, pois é por meio dela que se constroem os acordos coletivos necessários para lidar com a diversidade cultural, linguística e normativa que caracteriza esses territórios.

Diante da inação governamental em certos pontos, escolas buscaram apoio de universidades, ONG e prefeituras. Assim, universidades fronteiriças (UFGD, Universidade Nacional de Assunção etc.) atuaram orientando formações docentes e pesquisas que dão visibilidade às demandas locais (Souza; Kerbauy, 2018). Desse modo, cria-se um corpo de conhecimento e recomendação de políticas a partir da fronteira, que pode influenciar futuros planejamentos.

Em termos de políticas públicas mais amplas, uma possibilidade identificada é a de incluir um capítulo fronteiriço nos próximos planos nacionais algo que pesquisadores e gestores vêm recomendando (Vieira, 2021). Incluir metas como “implantar educação bilíngue intercultural nas escolas das cidades-gêmeas” ou “assegurar investimento per capita 20% maior em municípios de fronteira de baixo IDEB” tornaria a preocupação com a fronteira explícita e mensurável. Do lado paraguaio, avanços podem vir da consolidação dos concursos para diretores e professores, garantindo profissionais mais qualificados nas regiões afastadas, e da incorporação do ensino de português como parte das ofertas de segunda língua nas escolas médias.

Analiticamente, percebe-se que a fronteira funciona quase como um espelho que amplia contradições e lacunas das políticas educacionais em geral. Onde há falta de integração entre instâncias, ela se torna mais gritante; onde há desigualdade, ela se faz mais profunda. Ao mesmo tempo, a fronteira também evidencia com mais clareza certos princípios que deveriam orientar a educação em qualquer lugar: a necessidade de adaptação contextual, de escuta da comunidade, de flexibilidade normativa. Assim, superar os limites na implementação de políticas educacionais na fronteira implica, em grande medida, avançar em uma gestão educacional mais sensível ao território e às pessoas o que vale para a fronteira e fora dela.

Em conclusão, as políticas educacionais na fronteira Brasil-Paraguai têm enfrentado limites significativos na etapa de implementação, decorrentes de fatores políticos, estruturais e culturais. No entanto, essas dificuldades não ofuscam a convicção de que tais políticas são viáveis e necessárias. As experiências narradas demonstram que, quando a escola investe em governança democrática, em políticas linguísticas efetivas, em formação em rede e em parcerias transfronteiriças, as diretrizes deixam de ser prescrições abstratas e tornam-se experiências concretas de integração e justiça social. Em territórios marcados por linhas divisórias, implementar políticas públicas significa também reconhecer a fronteira como espaço de diálogo e emancipação, assim a educação, bem implementada, se transforma em ferramenta de inclusão, solidariedade e construção de uma cidadania regional compartilhada.

4.4 Marcos normativos que regulam a atuação do/a gestor/a escolar no Brasil

Os marcos gerais que regulam a atuação do gestor escolar no Brasil, a gestão democrática como princípio constitucional, as formas de provimento do cargo e as instâncias colegiadas de participação, foram apresentados nas seções 2.2, 2.2.2 e 2.2.3. Esta seção avança sobre esse terreno ao examinar os instrumentos normativos específicos que moldaram a atuação dos diretores em Ponta Porã, considerando tanto a condição fronteiriça quanto as exigências impostas pelo período pandêmico.

O instrumento mais relevante em nível municipal é o Decreto nº 9.566/2023, que instituiu o Processo Seletivo Interno para composição do quadro de diretores das escolas da rede municipal de Ponta Porã. O processo combina avaliação de títulos, prova de conhecimentos e curso de formação, buscando profissionalizar a função diretiva e reduzir a dependência de indicações estritamente político-administrativas. Contudo, um aspecto central desse modelo merece atenção crítica: ao final do processo, os candidatos aprovados compõem uma lista tríplice, e a escolha definitiva do diretor cabe ao Poder Executivo municipal, não necessariamente ao candidato mais votado ou mais bem avaliado pela comunidade escolar. Isso significa que, embora o decreto introduza critérios técnicos, a decisão final permanece nas mãos do gestor público, e não da comunidade escolar.

A vontade coletiva de professores, funcionários e famílias pode, portanto, ser desconsiderada quando o Executivo opta por outro nome da lista. Essa configuração relativiza o princípio da gestão democrática, pois cria uma participação formal da comunidade no processo sem que essa participação seja vinculante. Para o contexto fronteiriço, a questão se torna ainda mais sensível: uma escola de fronteira demanda um gestor com perfil intercultural, sensível às especificidades do território e com legitimidade junto a uma comunidade composta por famílias de duas nacionalidades. Quando a escolha final escapa à comunidade escolar, perde-se a oportunidade de selecionar o diretor que essa comunidade, por conhecer a realidade local, consideraria mais apto para o cargo.

Durante a pandemia, a condição fronteiriça impôs à normativa local um olhar diferenciado. A Resolução SEME nº 019/2020 da Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã prorrogou o mandato das Associações de Pais e Mestres em caráter excepcional, reconhecendo que as restrições à circulação na fronteira inviabilizavam a participação presencial de famílias residentes no Paraguai. Nesse momento, o diretor passou a gerir a participação comunitária em um cenário em que parte da comunidade escolar estava

literalmente impedida de cruzar a linha internacional, situação sem equivalente em escolas de contextos não fronteiriços.

No plano federal, normativas de outras áreas também regularam indiretamente a atuação dos diretores nesse período. A Portaria do Ministério da Saúde nº 1.857/2020, ao instituir protocolos sanitários para a educação, tornou os gestores responsáveis por medidas como controle de acesso, uso de equipamentos de proteção e reorganização dos espaços escolares. Em Ponta Porã, o cumprimento desses protocolos ganhou camadas adicionais de complexidade: o Brasil e o Paraguai adotavam medidas distintas e em ritmos diferentes, criando situações em que alunos transfronteiriços estavam sujeitos a orientações contraditórias. Os diretores passaram a mediar não apenas a relação entre escola e família, mas entre dois sistemas sanitários e educacionais com lógicas próprias.

O conjunto dessas normativas, municipal, estadual e federal, configura um campo de regulação que, embora não mencione explicitamente a fronteira, produziu efeitos específicos nesse território. A análise mostra que a condição fronteiriça exige dos diretores uma capacidade de adaptação e mediação que vai substancialmente além do previsto em suas atribuições formais, tornando o exercício da gestão nesses contextos uma prática permanentemente situada entre o que a norma determina e o que a realidade demanda.

4.4.1 Marcos normativos que regulam a atuação do/a gestor/a escolar no Paraguai

A estrutura centralizada do sistema educacional paraguaio e o papel do diretor como executor das políticas do MEC foram descritos na seção 2.2.1. Três aspectos não abordados anteriormente merecem atenção aqui: as exigências linguísticas que a norma bilíngue impõe ao gestor fronteiriço, os limites normativos para incorporar o português no currículo e as condições de nomeação dos diretores em Pedro Juan Caballero.

As obrigações decorrentes da política bilíngue espanhol-guarani são o ponto de partida mais revelador. O Decreto nº 4374/2004 determina que os diretores garantam o cumprimento do currículo nacional, que inclui obrigatoriamente o ensino das duas línguas oficiais. Em Pedro Juan Caballero, cidade majoritariamente hispanófono, o guarani é percebido por muitos alunos urbanos como língua rural e distante, o que cria resistências à sua valorização escolar. O gestor precisa, assim, equilibrar a obrigação de promover o guarani por determinação legal com a realidade cultural local, e fazê-lo enquanto lida simultaneamente com a presença do português, trazida pelos alunos e famílias brasileiras, mas que nenhuma norma reconhece formalmente.

Essa sobreposição entre o que a lei exige, o que o cotidiano demanda e o que o sistema não autoriza é uma das tensões mais características da gestão escolar fronteiriça no Paraguai.

A impossibilidade normativa de incluir o português no currículo regular sem autorização ministerial amplifica essa tensão. Como o MEC paraguaio não designa professores de português para escolas públicas de fronteira nem prevê essa disciplina no programa nacional, qualquer iniciativa nesse sentido depende de convênios especiais, como os que existiram no âmbito do PEIF, ou de arranjos informais com entidades brasileiras. Alguns diretores de Pedro Juan Caballero firmaram parcerias com universidades ou organizações civis para oferecer aulas de português no contraturno, mas sem respaldo normativo e sem garantia de continuidade. Essa situação expõe com precisão o limite que o modelo centralizado impõe à adaptação local: o gestor percebe a demanda, tem disposição para agir, mas não encontra amparo formal para fazê-lo dentro da jornada escolar regular.

A questão da nomeação dos diretores acrescenta outra camada de complexidade. Conforme analisam Benítez (2020) e Caballero (2017), o processo de designação no Paraguai ainda convive com influências político-partidárias, mesmo em contextos onde concursos foram implantados. Em Pedro Juan Caballero, onde a dinâmica política local é intensa e a presença do Estado central é mediada por agentes departamentais, gestores nomeados por critérios não estritamente técnicos tendem a dedicar parte considerável de seu tempo à manutenção de relações com lideranças locais para preservar seus cargos, energia que poderia ser canalizada para a liderança pedagógica e para o enfrentamento dos desafios fronteiriços.

O que esses três aspectos revelam, em conjunto, é que os marcos normativos que regulam a atuação dos diretores em Pedro Juan Caballero delimitam um campo de ação estreito, voltado fundamentalmente ao cumprimento das normas centrais do MEC. As especificidades do contexto fronteiriço, o trilinguismo de fato, a presença de alunos brasileiros, a mobilidade transnacional, ficam fora do escopo normativo e dependem, para serem minimamente atendidas, da sensibilidade e da iniciativa individual de cada gestor. Essa dependência do esforço pessoal, na ausência de políticas estruturadas, é justamente o que a pesquisa empírica deste trabalho buscou evidenciar e problematizar.

4.4.2 Especificidades institucionais da atuação do/a gestor/a escolar em Ponta Porã

Ponta Porã, no Brasil, apresenta especificidades institucionais que moldam a atuação de seus gestores escolares, especialmente por ser um município fronteiriço dotado de rede própria

de ensino municipal, além das escolas estaduais. Algumas dessas especificidades derivam dos marcos normativos e das políticas locais; outras resultam do contexto sociocultural.

Uma primeira especificidade é a presença de uma Secretaria Municipal de Educação atuante, que formula e implementa políticas educacionais voltadas à realidade local. Os diretores das escolas municipais de Ponta Porã estão inseridos num sistema municipal relativamente autônomo, que inclusive participa de programas nacionais com adaptações. A título de exemplo, o município aderiu ao programa federal Mais Alfabetização. Institucionalmente, portanto, o diretor ponta-poranense responde a políticas municipais que buscam explicitamente enfrentar os desafios da fronteira, como a educação bilíngue e a integração cultural. A criação de cargos de professor de Língua Espanhola na rede municipal não é algo comum em outras cidades do estado, trata-se de uma decisão institucional que impacta diretamente a atuação do gestor, a quem cabe integrar esses docentes e as ações de ensino do espanhol ao projeto pedagógico da escola.

A proximidade com a fronteira traz a especificidade de lidar cotidianamente com alunos estrangeiros ou em trânsito. Diretores de Ponta Porã frequentemente acolhem matrículas de crianças vindas do Paraguai, filhos de brasileiros residentes no país vizinho ou mesmo paraguaios em busca do ensino brasileiro. Não há vedação legal a isso, uma vez que a legislação brasileira garante matrícula independentemente de nacionalidade. Contudo, o gestor enfrenta, no plano institucional, a burocracia da documentação, por vezes o aluno chega sem histórico escolar adequado, e as barreiras linguística e curricular. Para contornar essas dificuldades, a Secretaria orientou a flexibilização do processo: aceitar a matrícula de forma condicional e, posteriormente, buscar a convalidação dos estudos realizados no Paraguai, conforme o Acordo de Admissão de Títulos e Graus Universitários do Mercosul.

No campo da gestão participativa, Ponta Porã consolidou, mesmo antes da lei nacional de 2023 sobre participação, uma tradição de colegiados escolares ativos. Cada escola conta com APM, e espera-se do diretor habilidade para conduzir essas instâncias. A especificidade reside no fato de o gestor de Ponta Porã exercer a gestão democrática num contexto multilíngue, o que exige o desenvolvimento de estratégias de comunicação inclusiva, Candau (2016) recomenda devolutivas bilíngues à comunidade escolar, prática que os diretores ponta-poranenses buscam incorporar.

Em termos de resultados e avaliação, as escolas de Ponta Porã participam de avaliações nacionais (SAEMS, SAEB). Os diretores são cobrados por melhorias nesses indicadores e, de forma específica, a Secretaria Municipal criou métricas locais para avaliar aspectos como a redução da evasão e o aumento da participação dos pais. Isso significa que o gestor não se

concentra apenas em notas, mas também em indicadores de engajamento, condizentes com a compreensão de que, em contexto de fronteira, manter os alunos na escola e próximos à cultura escolar já constitui um resultado significativo. Essa prioridade institucional no combate à evasão leva os diretores a ações diferenciadas: a formação de equipes de busca ativa que percorrem a área rural e, eventualmente, cruzam a fronteira para localizar alunos desistentes, em parceria com os conselhos tutelares dos dois países. Tais iniciativas são apoiadas pelo marco do Programa Busca Ativa Escolar (UNICEF), ao qual Ponta Porã aderiu em articulação com Pedro Juan Caballero. Assim, o diretor ponta-poranense tem a especificidade de atuar em rede de proteção social binacional, extrapolando a rotina estritamente pedagógica.

Destaca-se, ainda, a gestão da segurança e da ordem pública no ambiente escolar. Por situar-se em região de fronteira, Ponta Porã enfrenta problemas de violência associados ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Institucionalmente, a Secretaria de Educação e os diretores mantêm canal permanente com as forças de segurança, a polícia militar, por meio de programas como Escola Segura e Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD). Isso confere ao gestor um papel de vigilância e proteção mais amplo do que em contextos menos vulneráveis: controlar o acesso de pessoas estranhas ao ambiente escolar e zelar para que a escola não seja utilizada para aliciamento são atribuições que, embora não formalizadas, integram a prática cotidiana da direção.

Em suma, as especificidades institucionais de Ponta Porã fazem com que seus diretores atuem de maneira multifacetada e adaptativa: são gestores bilíngues e interculturais, articuladores interinstitucionais, com a saúde, a segurança pública e os conselhos tutelares, guardiões da participação comunitária em contexto transnacional e promotores da inclusão e da permanência escolar. Ao cumprirem as funções gerais de qualquer diretor, planejamento, supervisão do ensino e gestão financeira, fazem-no calibrando as políticas educacionais nacionais e municipais às realidades de uma cidade-gêmea, o que exige um repertório ampliado de competências e sensibilidade para navegar tanto pelas normas brasileiras quanto pelas influências do ambiente paraguaio contíguo.

4.4.3 Especificidades institucionais da atuação do/a gestor/a escolar em Pedro Juan Caballero

Em Pedro Juan Caballero, cidade paraguaia gêmea de Ponta Porã, as especificidades institucionais que caracterizam a atuação dos gestores escolares derivam tanto do arcabouço

centralizado do sistema educacional paraguaio quanto do contexto local de fronteira e suas particularidades.

Uma primeira especificidade é que os diretores de Pedro Juan Caballero operam sob uma estrutura administrativa verticalizada: respondem à Dirección Departamental de Educación de Amambay, que, por sua vez, segue orientações do MEC em Assunção. Isso significa que suas margens de decisão autônoma são pequenas. Por exemplo, o calendário escolar, conteúdos programáticos e até a distribuição de professores são decididos centralmente. No entanto, essa centralização também traz uma institucionalidade sólida de apoio técnico: supervisores pedagógicos regionais visitam regularmente as escolas para supervisionar planos de aula, e o MEC fornece materiais didáticos unificados (livros em espanhol e guarani). Assim, o diretor atua mais como coordenador do cumprimento dessas diretrizes do que como formulador local. Ele deve assegurar que todos os professores sigam o programa oficial e que os alunos utilizem os livros e guias fornecidos. A capacidade de inovação curricular local é restrita, uma diferença marcante em relação aos colegas brasileiros. Entretanto, muitos diretores paraguaios, inclusive em Pedro Juan, encontram brechas para projetos extracurriculares (como clubes de idiomas, hortas escolares, eventos culturais), pois percebem a necessidade de complementar o currículo oficial. Fazem isso sem contrariar normas, geralmente após o turno regular de aulas.

O bilinguismo oficial espanhol-guarani é uma importante especificidade. Em Pedro Juan, uma cidade majoritariamente hispanófono, a implementação do ensino de guarani enfrenta desafios de interesse dos alunos urbanos (muitos veem o guarani como língua rural). Ainda assim, o diretor deve promover seu uso, por força da lei de línguas. Alguns diretores buscam tornar isso mais atraente relacionando o guarani à cultura local fronteira e comparando-o com o português brasileiro. Por exemplo, professores de guarani às vezes ensinam expressões em português para mostrar semelhanças/diferenças, mesmo sem obrigação formal. Isso ocorre porque, embora a estrutura não exija o português, a proximidade com o Brasil naturalmente traz essa língua para dentro da escola (alunos comentam novelas brasileiras, músicas etc.). Portanto, uma especificidade é lidar com um trilinguismo de fato não oficial: espanhol e guarani oficiais, e português presente informalmente. Diretores sensíveis percebem que abraçar o português pode engajar alunos, mas o fazem com cuidado para não desviar do programa. Há casos de escolas de Pedro Juan que firmaram convênios informais com entidades brasileiras (como universidades ou ONGs) para oferecer aulas de português no contraturno, iniciativa que, embora não institucionalizada pelo MEC, tem apoio comunitário. O gestor

escolar aqui atua mediando entre a norma (ensinar guarani) e a demanda local (interesse em português para comunicação com vizinhos e oportunidades de trabalho).

Outra especificidade de Pedro Juan Caballero é a participação das Municipalidades (prefeitura local) no apoio escolar. No Paraguai, as prefeituras vêm assumindo algum papel em manutenção de escolas (construção, merenda, kits). Em Pedro Juan, a *municipalidad* provê merenda escolar e eventualmente patrocina eventos. O diretor deve então transitar não apenas com o MEC, mas também com autoridades municipais, para garantir benefícios. Essa dupla prestação de contas ocorre ao MEC pela parte pedagógica e à prefeitura pelos insumos e obras, faz parte do cotidiano institucional. Durante a pandemia, por exemplo, a prefeitura local ajudou a distribuir cestas básicas às famílias dos alunos, e coube aos diretores organizar listas e locais de entrega, mostrando seu papel de articulador com governo local, ainda que formalmente subordinados só ao MEC.

Um desafio institucional específico da gestão em Pedro Juan Caballero é a instabilidade e influência política nos cargos. Como apontado, a profissionalização via concursos ainda não se completou, e diretores podem ser substituídos conforme mudanças políticas. Isso gera um clima em que os gestores precisam cultivar bom trânsito político e cuidar para atender demandas da comunidade que tenham respaldo de líderes locais, sob pena de pressão por sua substituição (Benítez, 2020). Assim, um diretor em Pedro Juan muitas vezes investe tempo em relações públicas, comparecendo a eventos municipais, mantendo comunicação com vereadores ou líderes comunitários, para proteger sua escola e seu cargo. Essa dinâmica, embora extraoficial, é uma especificidade do contexto paraguaio interiorano. Em contrapartida, quando bem relacionada, a diretora ou diretor consegue apoio para sua escola, como recursos extras ou melhorias de infraestrutura via emendas parlamentares, algo que vários têm buscado.

Quanto aos desafios sociais, Pedro Juan Caballero compartilha com Ponta Porã problemas de vulnerabilidade, mas com agravantes como menor renda média e rede de proteção social menos abrangente. Muitas crianças e jovens estão expostos a trabalho informal ou risco social ligado ao narcotráfico. Institucionalmente, não há no Paraguai uma rede de serviços sociais tão presente quanto o CRAS/CREAS no Brasil. Logo, as escolas acabam sendo pontos principais de contato dessas crianças com alguma forma de assistência. Diretores percebem isso e atuam como agentes de proteção: sinalizam casos de abandono ou risco ao Conselho dos Direitos da Criança local (CODENI) e ao MEC, articulam doações e envolvem paróquias ou ONGs para apoiar alunos necessitados. Apesar de não ser função formal exclusiva, tornou-se parte da atuação institucional esperada que diretores contribuam no combate à evasão e evasão causada por problemas socioeconômicos. Por exemplo, um diretor pode flexibilizar horários ou

uniformes para não constranger alunos pobres, e isso é tolerado pela supervisão se mantém o aluno na escola.

Por fim, as escolas de Pedro Juan Caballero participam de programas nacionais padronizados (como Jornada de Apoio Escolar, um programa de reforço), e o diretor é responsável por implementar conforme o modelo MEC. Entretanto, para lidar com a realidade de transfronteiriços, alguns diretores têm a iniciativa de contatar diretamente seus pares brasileiros para conciliar calendários ou trocar informações de alunos migrantes. Não há protocolo formal para isso, mas a necessidade levou a essa prática informal: um diretor de Pedro Juan se comunica via WhatsApp com um de Ponta Porã sobre um aluno que se mudou de lado. Essa auto-coordenação, ainda que fora dos canais oficiais, é mais uma peculiaridade da gestão em cidades-gêmeas e mostra o compromisso dos gestores com a continuidade dos estudos dos jovens.

Em síntese, o gestor escolar em Pedro Juan Caballero atua dentro de um marco institucional centralizado, cumprindo com disciplina as políticas nacionais, mas precisando adaptar-se informalmente às realidades de fronteira: equilibra o bilinguismo oficial com o extraoficial, lida com instâncias paralelas (prefeitura, influências políticas), e se envolve como liderança comunitária em questões sociais. Sua atuação é mais limitada formalmente que a do colega brasileiro, mas isso não impede que muitos ampliem seu papel para dar conta das necessidades que observam, ainda que sem o respaldo de normativas específicas. Essa necessidade de “fazer mais com menos autonomia” define a especificidade institucional de gerir uma escola pública em Pedro Juan Caballero.

4.4.4 Desafios comuns e assimetrias institucionais na atuação do/a gestor/a escolar em cidades-gêmeas

Ao analisar em conjunto as atuações dos gestores escolares em Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), emergem tanto desafios comuns quanto assimetrias institucionais marcantes. Compreender esses pontos de convergência e divergência é fundamental para delinear estratégias de cooperação e aprimoramento da gestão escolar nas cidades-gêmeas, que convivem diariamente embora inseridas em sistemas distintos.

Desafios comuns: Em primeiro lugar, ambos os gestores lidam com o desafio de garantir a inclusão e permanência de alunos em contextos de vulnerabilidade social. Tanto Ponta Porã quanto Pedro Juan Caballero apresentam bolsões de pobreza, trabalho infantil, violência e migração, que levam a riscos de evasão escolar. Os diretores de ambos os lados se empenham

na busca ativa de estudantes faltosos, no diálogo com famílias desestruturadas e na provisão de apoio material (alimentos, uniformes, materiais) para os alunos necessitados. A pandemia de Covid-19 exacerbou esse desafio comum, pois acentuou desigualdades e afastou muitos alunos da escola, exigindo dos gestores esforços redobrados de reconexão (visitas domiciliares, atividades de acolhimento, suporte psicológico) quando do retorno presencial.

Outro desafio compartilhado é a mediação cultural e linguística no ambiente escolar. Embora em graus diferentes, os diretores de ambas as cidades-gêmeas enfrentam a presença de múltiplas línguas na comunidade escolar e precisam promover a comunicação e o respeito intercultural. Seja traduzindo comunicados ou incorporando eventos culturais transfronteiriços, esses gestores trabalham para que a diversidade não se torne barreira, mas parte do projeto educativo. Assim, formar equipes docentes sensíveis à interculturalidade e combater preconceitos linguísticos são tarefas nas agendas de ambos, inclusive apoiando colegas professores que muitas vezes vieram de fora e não compreendem a dinâmica fronteiriça.

A falta de políticas educacionais binacionais formalizadas é também um desafio comum. Tanto em Ponta Porã quanto em Pedro Juan, os diretores se ressentem de não haver instâncias oficiais para tratar de assuntos educacionais transfronteiriços (como matrícula de alunos estrangeiros, alinhamento de calendários, projetos pedagógicos conjuntos). Na ausência, eles criam soluções improvisadas e informais, mas gostariam de mais apoio dos governos centrais. Essa lacuna política os une em esforços cooperativos locais, mas ainda é um obstáculo para ampliação de iniciativas.

Por fim, ambos lidam com o desafio de proteger a escola das influências externas negativas. O contexto de criminalidade em fronteira, mencionado antes, afeta as duas cidades. Gestores de ambos os lados têm de fortalecer a escola como lugar seguro, lidar com possíveis infiltrações de violência (por exemplo, tráfico atingindo jovens) e cultivar valores de paz e legalidade. Não raro, diretores de Ponta Porã e Pedro Juan compartilham preocupações em reuniões intersetoriais de segurança, mostrando visão comum de que educação e segurança andam juntas na fronteira (Dalla Corte; Paiva, 2014) sugerem que sem coordenação entre países, as desigualdades e violências se agravam, recaindo sobre a escola o papel de resistência).

Além dos desafios partilhados pelas duas realidades, é preciso considerar também as assimetrias institucionais que moldam de forma distinta a atuação dos gestores em cada lado da fronteira, decorrentes dos diferentes sistemas e contextos nacionais, conforme se detalha a seguir.

Uma assimetria central é o grau de autonomia e participação. No lado brasileiro (Ponta Porã), a gestão escolar conta com maior autonomia decisória e mecanismos de participação

(conselhos, eleições ou seleções internas), o que permite aos diretores localmente adequarem práticas e inovar. No lado paraguaio (Pedro Juan), a autonomia é limitada e a participação comunitária é mais formal que real, levando o diretor a um papel mais hierárquico e executor. Essa assimetria se traduz no dia a dia: um diretor em Ponta Porã pode decidir, junto com sua comunidade, adotar aulas extra de língua espanhola, aulas extras não acontece, seguimos um currículo escolar publicado anualmente pela secretaria de educação, que são de duas aulas semanais de espanhol, a flexibilidade poderia ser aulas de reforço no contra turno, se julgar necessário, enquanto um em Pedro Juan não poderia inserir português oficialmente sem aval superior; o brasileiro pode gerir um pequeno orçamento escolar para melhorias imediatas, o paraguaio depende de pedidos ao MEC ou prefeitura.

Outra assimetria está relacionada aos recursos e infraestrutura disponíveis. As escolas brasileiras de Ponta Porã, financiadas por Fundeb e complementadas por programas federais, contam com merenda diária, transporte escolar gratuito e acesso a tecnologias (laboratórios de informática do ProInfo, Sala maker, kit escolar, uniforme por exemplo). Já as escolas paraguaias de Pedro Juan, com orçamento nacional mais enxuto, às vezes sofrem com infraestrutura precária, falta de merenda universal (a municipalidade supre em parte, mas não a todos) e carência de equipamentos tecnológicos. Durante a pandemia, essa diferença ficou clara: escolas de Ponta Porã puderam distribuir kits de alimentação regularmente e alguns equipamentos para alunos carentes, enquanto em Pedro Juan a ajuda foi mais limitada e irregular. Os diretores paraguaios tiveram de ser criativos com muito menos recursos para manter alunos engajados (por exemplo, usando emissoras de rádio locais para transmitir aulas a quem não tinha internet), e sentiram-se em desvantagem frente aos vizinhos brasileiros, cuja rede provia mais suporte (Nunes; Giménez, 2023). Portanto, a assimetria de financiamento e estrutura condiciona o escopo de ação de cada gestor.

Existe também assimetria em relação à formação e profissionalização. No Brasil, apesar de nem todos os diretores terem formação específica em gestão, há oferta crescente de cursos de pós-graduação, e o próprio ato de assumir a direção muitas vezes é precedido de trajetórias de coordenação pedagógica ou supervisão. Além disso, a rotatividade de diretores tende a ser menor nas escolas municipais bem sucedidas, criando continuidade. No Paraguai, a profissionalização está em processo: muitos diretores ainda não tiveram formação especializada (embora cursos de capacitação pelo MEC e universidades estejam se expandindo), e a rotatividade às vezes ocorre por motivos alheios ao mérito. Essa assimetria impacta na confiança e na iniciativa: diretores brasileiros podem se sentir mais respaldados para tomar decisões inovadoras (têm maior estabilidade e rede de apoio técnico), enquanto alguns diretores

paraguaios podem adotar postura mais conservadora, cumprindo estritamente ordens, por receio de errar e sofrer sanções ou perder o cargo (Benítez, 2020).

Uma assimetria final a destacar é a diferença nos resultados de aprendizagem e avaliação. As escolas brasileiras são avaliadas pelo IDEB e outras métricas e, embora enfrentem desafios, o Brasil atingiu praticamente universalização do ensino fundamental. No Paraguai, a repetência e abandono ainda são problemas maiores, e avaliações como as provas “Aprendizaje” mostram desempenhos baixos em áreas rurais e de fronteira. Isso significa que os diretores de Pedro Juan Caballero lidam com metas de melhorar aprendizagem básica sob condições mais adversas e com menos ferramentas avaliativas formativas. Por exemplo, enquanto um diretor de Ponta Porã pode usar os resultados da Provinha Brasil (diagnóstico de alfabetização) para replanejar, o diretor paraguaio depende de avaliações nacionais mais esparsas e não tem autonomia para mudar currículo, e deve intensificar o mesmo método, muitas vezes. Assim, a pressão por resultados educacionais recai de formas diferentes: no Brasil, o gestor é pressionado a subir IDEB com certa prestação de contas pública; no Paraguai, a pressão é interna do MEC por cumprimento de programas, mas sem um índice sintético local conhecido, o que talvez difunda menos a responsabilização, porém dificulta argumentar por mudanças.

Apesar dessas assimetrias, vale ressaltar que a cooperação local ameniza algumas diferenças. De fato, como observado por Arroyo (2012), mesmo em periferias e fronteiras com contextos institucionais distintos, as escolas públicas preservam notável capacidade de reinvenção e podem convergir em práticas de esperança e emancipação. Durante a pandemia, por exemplo, observou-se diretores de Ponta Porã e Pedro Juan empenhados em manter o sentido comunitário da escola, cada qual usando as armas disponíveis, um com reuniões virtuais pelo WhatsApp, mas ambos perseguindo o objetivo comum de não deixar alunos desamparados. Essa solidariedade prática evidenciou que, apesar de toda assimetria, os gestores partilham uma visão de escola como território de cuidado e resistência ao abandono (Gadotti, 2020).

Concluindo, as cidades-gêmeas apresentam desafios comuns que podem ser enfrentados conjuntamente (como a exclusão digital, a evasão, o multilinguismo), mas assimetrias institucionais que requerem reconhecimento e ajustes. Para políticas e formações futuras, isso implica que não se pode transpor mecanicamente soluções de um lado para o outro; é preciso adaptar às estruturas de poder e recursos disponíveis. Ainda assim, explorar as complementaridades pode ser frutífero: a experiência brasileira em gestão democrática pode inspirar formas de participação no Paraguai, enquanto a experiência paraguaia em preservar

identidade cultural (guarani) pode inspirar o Brasil a valorizar mais as línguas locais. Em última instância, ao promover o diálogo entre gestores de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, constrói-se uma aprendizagem mútua que tende a beneficiar ambos os sistemas e, principalmente, a comunidade fronteiriça que eles servem.

5 GESTÃO EDUCACIONAL NA FRONTEIRA: SEMELHANÇAS E DISTINÇÕES

Este capítulo apresenta a análise dos dados empíricos da pesquisa, examinando as concepções, instrumentos de gestão e desafios institucionais relatados pelas gestoras escolares das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai). Inicialmente, descreve-se o perfil geral das participantes seis diretoras escolares, três brasileiras e três paraguaias resguardando seu anonimato e destacando características profissionais relevantes. Em seguida, discute-se como as gestoras entrevistadas definem e concebem a gestão escolar em seu cotidiano, identificando tendências alinhadas a modelos de gestão democrática, gerencial ou híbrida conforme emergem de seus depoimentos.

Na sequência, examinam-se os principais instrumentos e práticas de gestão mencionados, incluindo processos de provimento do cargo, elaboração do PPP e funcionamento de instâncias colegiadas, contextualizando-os nos marcos normativos de cada país. Por fim, são explorados os desafios particulares de se gerir escolas em uma região de fronteira, como a mobilidade estudantil transnacional, a vulnerabilidade socioeconômica, o bilinguismo e a ausência de políticas educacionais específicas para esse contexto, categorias que estruturam a análise. Importa salientar que não se antecipam aqui conclusões definitivas ou generalizações; busca-se, sim, compreender criticamente as experiências relatadas pelas gestoras, preparando terreno para a síntese analítica ao final do capítulo.

A análise dos dados foi organizada em três categorias analíticas, construídas a partir dos objetivos específicos da pesquisa e tratadas por meio da análise de conteúdo temática (Bardin, 2016), conforme apresentado no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Categorias analíticas relacionadas aos objetivos da pesquisa

OE	Objetivo específico	Categoria analítica	Subcategorias / Indicadores	Instrumentos de coleta
OE1	Contextualizar os marcos legais e o panorama socioeducacional de cada país na região de fronteira	Concepções de gestão escolar	• Concepção de gestão (democrática vs. centralizada) • Função e responsabilidade do diretor • Papel da escola no território fronteiriço • Autonomia institucional	• Entrevistas semiestruturadas • Documentos legais (LDB, Lei Geral PY) • Literatura especializada
OE2	Identificar as concepções de gestão e os instrumentos utilizados (PPP, conselhos escolares, estratégias de comunicação)	Instrumentos e práticas de gestão	• Projeto Político-Pedagógico (PPP / PEI) • Conselhos escolares e colegiados • Estratégias de comunicação escola-família • Adaptações bilíngues (PT/ES/GU) • Cooperação informal entre escolas	• Entrevistas semiestruturadas • Documentos institucionais (PPP, atas) • Registros escolares
OE3	Examinar os principais desafios, incluindo diferenças burocráticas, mobilidade estudantil e bilinguismo, e as estratégias de enfrentamento	Desafios da gestão em contexto de fronteira	• Mobilidade estudantil transnacional • Bilinguismo e diversidade linguística • Assimetrias institucionais BR x PY • Vulnerabilidades socioeconômicas • Ausência de políticas específicas de fronteira • Impactos da pandemia (Covid-19)	• Entrevistas semiestruturadas • Documentos oficiais (relatórios, normativas) • Literatura sobre educação em fronteira

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados da pesquisa (2026).

5.1 Caracterização das participantes da pesquisa (gestoras escolares)

Nesta seção, caracteriza-se o perfil profissional das gestoras escolares entrevistadas, abrangendo tanto as brasileiras (Ponta Porã – BR) quanto as paraguaias (Pedro Juan Caballero – PY). Apresentam-se de forma descritiva e sintética os dados de identificação fornecidos (Apêndice B), incluindo cargo exercido, rede de ensino, etapa/modalidade atendida, tempo de atuação na gestão escolar, formação acadêmica e forma de investidura no cargo. Essa caracterização fornece o contexto necessário para entender as percepções e práticas discutidas nas seções seguintes. Vale ressaltar que todas as participantes ocupam o cargo de diretora escolar em instituições públicas de educação básica, refletindo um perfil predominante feminino, consistente com tendências nacionais de ambos os países (no caso brasileiro, a maioria dos diretores escolares são mulheres). Cada subseção a seguir detalha o perfil das gestoras por nacionalidade, primeiro das brasileiras e depois das paraguaias, incluindo um quadro-resumo dos principais indicadores. Não se busca ainda interpretar esses dados, mas apenas delinear o cenário profissional em que essas gestoras atuam, servindo de pano de fundo para as análises posteriores.

5.1.1 Perfil das gestoras escolares brasileiras (Ponta Porã – BR)

As três gestoras brasileiras entrevistadas, identificadas aqui como G1-BR, G2-BR e G3-BR, são diretoras de escolas públicas situadas no município de Ponta Porã, Mato Grosso do Sul. As três atuam na rede municipal de ensino, foram todas da rede municipal, ensino fundamental anos iniciais- (1º ao 5º). O tempo de experiência na função de gestão escolar varia entre 10 e 23 anos, com experiência total na educação entre 25 e 46 anos, indicando profissionais com trajetória sólida e ampla vivência prática acumulada. Todas possuem formação superior em licenciatura (Pedagogia, Letras ou Artes, conforme a gestora), complementada por especialização (pós-graduação lato sensu) em gestão escolar ou área correlata, em consonância com a valorização crescente da formação continuada para diretores no Brasil. Esse dado acompanha a tendência nacional de aumento do percentual de diretores com pós-graduação em 2019, cerca de 60% dos diretores já possuíam especialização, índice que alcançou 73,7% em 2023, evidenciando que as gestoras de Ponta Porã apresentam perfil de formação alinhado às demandas atuais de qualificação em gestão educacional.

No que tange à forma de investidura no cargo, as diretoras brasileiras relataram ter assumido a função por meio de processos seletivos públicos ou por indicação, conforme as normativas vigentes no município/estado. Em Ponta Porã, práticas de provimento do cargo de diretor têm evoluído para modelos mais democráticos em algumas redes, incluindo eleição pela comunidade escolar ou seleção meritocrática, em detrimento de nomeações estritamente políticas. No caso das participantes, parte delas ingressou via seleção interna ou concurso para gestores, enquanto outras foram indicadas pela Secretaria de Educação, de acordo com critérios estabelecidos localmente. Essa diversidade reflete o cenário brasileiro heterogêneo: nos últimos anos, observa-se um aumento de processos de escolha baseados em mérito e participação para diretores, embora a realidade ainda varie conforme a região e a rede de ensino. O Quadro 5 sintetiza o perfil das gestoras brasileiras entrevistadas.

Quadro 5 – Perfil das gestoras escolares brasileiras (Ponta Porã/MS)

Gestora	Rede de ensino	Etapa atendida	Tempo na gestão	Experiência na educação	Formação acadêmica	Posse no cargo
G1-BR	Pública municipal	Ens. Fundamental (1º-5º)	13 anos	26 anos	Licenciatura em Artes; Pós-graduação em Planejamento Educacional	Processo seletivo
G2-BR	Pública municipal	Ens. Fundamental (1º-5º)	23 anos	46 anos	Licenciatura em Letras; Pós-graduação em Gestão	Indicação conforme normativa
G3-BR	Pública municipal	Ens. Fundamental (1º-5º)	10 anos	25 anos	Licenciatura em Pedagogia; Pós-graduação em Gestão Escolar	Processo seletivo

Fonte: Dados da pesquisa (entrevistas das gestoras brasileiras).

Em síntese, as gestoras brasileiras caracterizam-se por ocupar a direção de escolas públicas de educação básica, possuindo formação pedagógica sólida com especialização em gestão, e uma experiência consolidada na função, variando de uma a mais de duas décadas.

O contexto de provimento de seus cargos mescla elementos de gestão democrática como processos seletivos abertos e participação da comunidade e procedimentos administrativos tradicionais de indicação, revelando um equilíbrio entre avanços democráticos e práticas ainda em transição, aspecto que será aprofundado na análise subsequente. Essa caracterização cumpre o papel de contextualizar as vozes das gestoras brasileiras no debate sobre concepções e práticas de gestão escolar na fronteira.

5.1.2 Perfil das gestoras escolares paraguaias (Pedro Juan Caballero – PY)

As três gestoras paraguaias participantes, aqui referidas como G4-PY, G5-PY e G6-PY, exercem a função de diretora escolar em instituições públicas nacionais localizadas em Pedro Juan Caballero, departamento de Amambay, Paraguai. Todas atuam no nível de Educación Escolar Básica, correspondente ao ensino fundamental, que no Paraguai abrange aproximadamente nove anos de escolaridade básica obrigatória (6 a 14 anos de idade). O tipo de instituição é a escola pública nacional, uma vez que o sistema educacional paraguaio é centralizado e não há redes estaduais ou municipais autônomas, as escolas públicas são mantidas diretamente pelo governo central (Ministério da Educação). O tempo de atuação dessas diretoras na gestão escolar varia entre 9 e 15 anos, com experiência total na educação entre 26 e 30 anos, indicando profissionais com longa trajetória docente e experiência consolidada na direção escolar.

Em relação à formação acadêmica, as gestoras paraguaias são egressas de cursos de Profesorado (formação docente em nível terciário, equivalente à licenciatura normal superior), tendo complementado seus estudos com capacitações em administração ou gestão educacional. Essa formação reflete as exigências normativas do Paraguai, onde, para exercer cargos diretivos, espera-se a qualificação docente acrescida de formação em gestão escolar (por exemplo, cursos de especialização ou certificações em administração educacional). Tal perfil atende às diretrizes nacionais que definem as competências dos diretores em três dimensões, técnico-pedagógica, administrativa e comunitária, buscando assegurar que o gestor tenha preparação tanto para liderar pedagogicamente a escola quanto para gerenciar recursos e se relacionar com a comunidade.

No que diz respeito à forma de investidura, todas as diretoras paraguaias ingressaram no cargo por nomeação do MEC. No Paraguai, vigora um sistema de concurso público de oposição para cargos diretivos (Diretor e Vicediretor), no qual os candidatos passam por provas e são incluídos em um Banco de Dados de Educadores Elegíveis; as nomeações às direções das escolas públicas são realizadas conforme a classificação nesses concursos, seguindo a legislação educacional vigente. As participantes, portanto, alcançaram a direção escolar mediante aprovação em processos seletivos nacionais e posterior nomeação efetivada pela autoridade central.

Cabe observar que esse modelo, embora mais transparente do que formas de indicação política direta, garante apenas uma dimensão restrita de democratização: ele assegura impessoalidade e mérito técnico para quem se candidata ao concurso, mas não abre espaço para

a participação da comunidade escolar na escolha de sua direção, uma vez que a decisão permanece concentrada na autoridade central (Paro, 2012). Isso denota um contexto de menor democratização (e não propriamente de menor autonomia) local na escolha de diretores, contrastando com o caso brasileiro em que há variedade de modelos (inclusive eleições escolares em alguns locais), embora não tenha sido esse o caso das gestoras brasileiras entrevistadas nesta pesquisa, conforme já indicado, que ingressaram no cargo por seleção interna, concurso ou indicação da Secretaria de Educação. O Quadro 6 a seguir resume o perfil das gestoras paraguaias entrevistadas.

Quadro 6 – Perfil das gestoras escolares paraguaias (Pedro Juan Caballero/PY)

Gestora	Rede de ensino	Etapa atendida	Tempo na gestão	Experiência na educação	Formação acadêmica	Posse no cargo
G4-PY	Pública nacional	Educación Escolar Básica	9 anos	30 anos	Licenciatura em Ciencias de la Educación e Pedagogia; Pos Grado en Educación (50 anos)	Nomeação pelo MEC (concurso)
G5-PY	Pública nacional	Educación Escolar Básica	12 anos	26 anos	Licenciatura em Ciencias de la Educación e Pedagogia; Pos Grado en Educación	Nomeação pelo MEC (concurso)
G6-PY	Pública nacional	Educación Escolar Básica	15 anos	30 anos	Licenciatura em Ciencias de la Educación e Pedagogia; Pos Grado en Educación	Nomeação pelo MEC (concurso)

Fonte: Dados da pesquisa (entrevistas das gestoras paraguaias).

Em suma, as gestoras de Pedro Juan Caballero apresentam um perfil relativamente homogêneo: diretoras de escolas básicas públicas nacionais, com considerável experiência

profissional, formação docente de nível superior e complementação em gestão, alçadas ao cargo por meio de concursos públicos centralizados.

Essa caracterização evidencia o forte controle estatal na seleção e nomeação de líderes escolares no Paraguai, fator que repercute em suas percepções sobre autonomia e práticas de gestão tópicos que serão explorados nas seções seguintes. Sem avançar ainda em comparações diretas, nota-se desde já uma diferença estrutural importante: enquanto no Brasil se discute a gestão escolar à luz do princípio constitucional da gestão democrática (com participação da comunidade), no Paraguai, a gestão tende a ocorrer dentro de uma governança educacional centralizada, cujo impacto será analisado adiante.

5.2 Percepção das gestoras sobre a concepção de gestão escolar

Prosseguindo com a análise, esta seção investiga as concepções de gestão escolar expressas pelas gestoras entrevistadas, ou seja, como elas definem e entendem a gestão escolar a partir de sua prática cotidiana e em que modelos de gestão percebem aproximação (democrático, gerencial, tecnocrático ou híbrido). As respostas das diretoras nos permitem identificar suas visões sobre o papel do gestor e os princípios que orientam a administração da escola em cada contexto nacional. Inicialmente (5.2.1), examinam-se as falas das gestoras brasileiras, ressaltando aspectos de participação, diálogo e articulação pedagógico-administrativa que sugerem adesão a concepções de gestão democrática e/ou híbrida. Em seguida (5.2.2), analisam-se as concepções das gestoras paraguaias, marcadas pela centralização decisória e pela ênfase no cumprimento de normas, indicando uma gestão de caráter mais burocrático-administrativo. Por fim, realiza-se uma análise (5.2.3) das concepções nos dois contextos, discutindo aproximações e distanciamentos em função dos sistemas educacionais e marcos normativos distintos de Brasil e Paraguai.

De modo geral, entende-se que o conceito de gestão escolar pode variar em um espectro desde uma abordagem democrática, que pressupõe participação efetiva de professores, pais, estudantes e demais atores nas decisões escolares, até abordagens de cunho gerencial/tecnocrático, focadas na eficiência administrativa, resultados e cumprimento estrito de diretrizes superiores. Há ainda concepções híbridas que conciliam elementos de participação com exigências gerenciais impostas pelos sistemas de ensino (Dourado, 2009). As falas das gestoras permitirão ilustrar onde suas escolas se situam nesse espectro conceitual e como elas

mesmas justificam essas orientações, estabelecendo-se também nexos com a literatura da área de administração escolar.

Dourado e Oliveira (2009) chamam atenção para o fato de que as concepções de gestão que os diretores e diretoras constroem ao longo de sua trajetória profissional são fortemente influenciadas pelo contexto institucional em que atuam, pelas políticas educacionais vigentes e pela cultura organizacional da rede de ensino à qual pertencem. Por isso, compreender essas concepções exige ir além das declarações formais e investigar como elas se materializam nas práticas cotidianas de gestão, nos instrumentos mobilizados e nas relações estabelecidas com a comunidade escolar (Dourado; Oliveira, 2009, p. 48).

Nesse sentido, Paro (2010d) sustenta, em sua obra *Educação, administração e democracia*, que a democratização da escola não pode ser dissociada da democratização da sociedade como um todo. Para o autor, a escola pública que reproduz relações autoritárias em seu interior contribui para a manutenção de uma ordem social antidemocrática; ao contrário, quando organizada com base na participação e no diálogo, ela se converte em espaço concreto de exercício da cidadania. A articulação entre educação, administração e democracia, nessa perspectiva, não é apenas um princípio normativo, mas uma prática cotidiana que se constrói nas relações entre gestores, professores, famílias e estudantes (Paro, 2010d).

5.2.1 Concepções de gestão escolar das gestoras brasileiras

As diretoras brasileiras de Ponta Porã revelam, em seus depoimentos, uma concepção de gestão escolar fortemente pautada por princípios democráticos, sem ignorar, contudo, as demandas administrativas e contextuais que permeiam o cotidiano escolar. Quando solicitadas a definir “gestão escolar” a partir de suas práticas, emergiram elementos centrais como trabalho coletivo, diálogo, participação da comunidade escolar e articulação entre as dimensões pedagógica e administrativa. Esses elementos refletem uma compreensão de gestão alinhada ao paradigma da gestão democrática, no qual a participação efetiva dos diferentes segmentos da comunidade escolar constitui condição para o fortalecimento da qualidade da educação e da corresponsabilidade pelos processos educativos.

É importante observar, contudo, uma tensão entre esse discurso democrático e a forma de acesso ao cargo de direção. As gestoras entrevistadas assumiram a função por diferentes mecanismos, como seleção interna, eleição pela comunidade escolar e indicação da Secretaria Municipal de Educação. Essa diversidade evidencia que a institucionalização da gestão

democrática não se concretiza, necessariamente, no processo de provimento do cargo, mas tende a manifestar-se, sobretudo, nas práticas cotidianas desenvolvidas pelas diretoras. Assim, a democratização da gestão revela-se menos como resultado da forma de investidura e mais como uma construção permanente nas relações estabelecidas no interior da escola.

Essa perspectiva pode ser observada na fala da gestora G1-BR, que enfatiza a natureza coletiva e participativa da gestão escolar: "A gestão escolar é um trabalho coletivo, baseado no diálogo, no planejamento e na participação da comunidade escolar" (G1-BR, entrevista). A declaração evidencia a compreensão de que as decisões e o planejamento escolar devem envolver professores, funcionários, estudantes e famílias, aproximando-se do princípio da gestão democrática previsto no art. 206 da Constituição Federal de 1988 e das contribuições de Paro (2018), para quem a gestão escolar deve constituir-se como um processo coletivo voltado à formação cidadã. Nesse sentido, a diretora compreende sua atuação como uma liderança compartilhada, responsável por articular pessoas, mediar conflitos e fortalecer a participação, independentemente da forma pela qual chegou ao cargo.

A diretora G2-BR, por sua vez, apresenta uma concepção que evidencia as tensões existentes entre os princípios democráticos e as exigências administrativas do sistema educacional: "A prática da gestão combina princípios democráticos com exigências administrativas impostas pelo sistema educacional" (G2-BR). Sua fala demonstra que a valorização da participação convive com a necessidade de atender às demandas burocráticas, normativas e aos mecanismos de responsabilização presentes nas políticas educacionais contemporâneas. Essa coexistência aproxima-se das análises de Barros (2023), que discutem a incorporação de práticas gerencialistas na administração das escolas públicas. Embora reconheça essas limitações institucionais, a gestora procura preservar uma condução participativa da escola, reforçando que a gestão democrática se concretiza mais nas práticas desenvolvidas diariamente do que na forma de provimento do cargo.

Na mesma direção, a gestora G3-BR destaca que "A gestão precisa articular o pedagógico e o administrativo, considerando as especificidades do território fronteiriço" (G3-BR). Sua concepção amplia o entendimento de gestão escolar ao incorporar as particularidades do contexto fronteiriço, evidenciando que administrar uma escola em Ponta Porã exige conciliar as demandas burocráticas com desafios relacionados à mobilidade estudantil, à diversidade linguística e às diferenças entre os sistemas educacionais brasileiro e paraguaio. Assim, a gestão democrática não se limita aos mecanismos internos de participação, mas pressupõe sensibilidade para compreender e responder às especificidades socioculturais do território, conforme apontam Sturza (2021) e Anastácio (2018).

Em síntese, as diretoras brasileiras demonstram concepções de gestão escolar fortemente orientadas pelos princípios da gestão democrática, valorizando o diálogo, a participação e o trabalho coletivo. Entretanto, suas narrativas também evidenciam que essas práticas convivem com exigências administrativas, burocráticas e gerenciais impostas pelo sistema educacional. Mais do que isso, os depoimentos revelam que a vivência da gestão democrática não depende exclusivamente da forma de acesso ao cargo. Ainda que algumas gestoras tenham sido eleitas e outras tenham assumido a direção por seleção interna ou indicação da Secretaria Municipal de Educação, todas demonstram compreender a gestão democrática como um modo de conduzir a escola, baseado na participação, na mediação e na construção coletiva. Dessa forma, a democratização da gestão manifesta-se principalmente nas práticas cotidianas desenvolvidas pelas diretoras, confirmando que a efetivação dos princípios democráticos ultrapassa os mecanismos formais de investidura e se concretiza na organização do trabalho escolar.

5.2.2 Concepções de gestão escolar das gestoras paraguaias

As diretoras paraguaias de Pedro Juan Caballero apresentam, em suas falas, uma concepção de gestão escolar marcada pela centralização das decisões e pelo cumprimento rigoroso das normas estabelecidas pelo MEC do Paraguai. Diferentemente de suas colegas brasileiras, cujos discursos enfatizaram participação comunitária e flexibilização ao contexto, as gestoras paraguaias descrevem a gestão escolar fundamentalmente como um processo administrativo-normativo, com pouca margem para autonomia local. Esse perfil conceitual se alinha a um modelo burocrático-centralizado de gestão, comum em sistemas educacionais de estrutura unitária e altamente hierarquizada.

A fala de G4-PY resume essa perspectiva: “A gestão escolar segue diretrizes centrais, com pouca autonomia para decisões locais.” (G4-PY). Nela, fica evidente que a diretora enxerga sua função primordialmente como a de implementar as orientações e regulamentações oriundas do nível central (MEC), não havendo muita possibilidade de adaptação ou decisão independente no âmbito da escola. Esse relato é coerente com o arcabouço legal paraguaio, em que, apesar de haver mecanismos participativos previstos (como os Equipes de Gestão nas escolas, ver adiante), a autoridade do diretor é sobretudo definida em termos de executar os planos e programas de estudo e as orientações respectivas, visando às metas da educação paraguaia. Conforme descrito no Manual de Funções do Educador do Paraguai, a missão do

diretor é “dirigir eficientemente a instituição... segundo os planos e programas de estudo e as orientações respectivas”, deixando claro o enfoque na eficiência administrativa e fidelidade às políticas nacionais. A fala de G4-PY reflete precisamente esse enquadramento: a escola é vista como uma unidade executora das políticas centralizadas, e o gestor atua mais como agente administrativo do que como líder pedagógico autônomo.

No mesmo sentido, G5-PY afirma: “O papel do gestor é organizar a escola conforme as normas nacionais estabelecidas.” (G5-PY). Aqui se reforça a ideia de conformidade normativa: a eficácia da gestão é medida pela capacidade de fazer a escola funcionar de acordo com o que foi previsto pelo Ministério. Não se menciona envolvimento de comunidade ou flexibilização, ao contrário, destaca-se o cumprimento de normas como cerne da gestão. Essa visão se aproxima do conceito de gestão tecnocrática, na qual prevalece a racionalidade burocrática e a padronização de procedimentos (Weber *apud* Souza, 2019). Podemos inferir que, para essas gestoras, há uma clara separação entre quem elabora as políticas (nível central) e quem as executa (nível escolar), cabendo a elas assegurar que a escola atinja metas e siga o currículo e regulamentos definidos nacionalmente. Inclusive, estudos regionais apontam que no Paraguai a tradição de governança educacional sempre foi fortemente centralizada, com pouca tradição de autonomia escolar ou participação local na gestão, apesar de reformas recentes apontarem para alguma descentralização administrativa limitada. Essa centralização é confirmada por dados do SITEAL/UNESCO, que caracterizam o Paraguai como país de organização unitária e alocação de recursos educacionais centralizada, cabendo às escolas cumprir as diretrizes com recursos repassados centralmente.

Ademais, G6-PY pontua: “A gestão é predominantemente administrativa, orientada pelo cumprimento das diretrizes do sistema.” (G6-PY). Esse depoimento resume de forma contundente a concepção predominante entre as paraguaias: gestão escolar entendida quase como sinônimo de administração escolar (no sentido clássico de lidar com burocracia, papéis, instruções superiores) e de controle de cumprimento. A ênfase recai sobre o como (seguir procedimentos e diretrizes) mais do que sobre o quê (projetos pedagógicos próprios, inovações locais). É importante mencionar que, segundo G6-PY, aspectos pedagógicos ou comunitários não aparecem espontaneamente como parte de sua definição de gestão, diferentemente das brasileiras que imediatamente falaram de diálogo, comunidade etc.

Podemos ler isso como reflexo do âmbito de atuação percebido: se ao diretor compete principalmente garantir que normas sejam observadas (frequência, calendário, currículo etc.), as iniciativas pedagógicas ficam em segundo plano ou são vistas como dadas pelo nível central. De fato, o Paraguai historicamente não incorporou na legislação o princípio da gestão

democrática explicitamente como no Brasil; somente a partir de 2015 surgiram iniciativas como a criação de Equipos de Gestión escolares por resolução ministerial, para fomentar participação, mas conforme indicado pelas entrevistadas, tais instâncias têm caráter consultivo e não alteram substancialmente o comando centralizado (comentado adiante em 5.3.2). Assim, a autonomia percebida pelas diretoras é reduzida, elas se veem como cumpridoras das decisões emanadas “de cima”.

Literatura recente sobre gestão educacional no Paraguai corrobora essa realidade. Por exemplo, Madroñal (2020) observou que apesar de discursos sobre gestão participativa, o sistema paraguaio mantém estruturas fortemente hierárquicas e um modelo diretivo vertical, onde a figura do Supervisor Educativo (ligado ao MEC) exerce controle frequente sobre as escolas. As falas de G4-PY, G5-PY e G6-PY sugerem justamente isso: mencionam-se “normas nacionais”, “diretrizes do sistema” e não se menciona participação de docentes, pais ou estudantes nas decisões. Mesmo quando perguntadas sobre modelos (democrático, gerencial etc.), depreende-se que elas situam sua gestão como distante do modelo democrático – possivelmente enquadrariam como “tecnocrático” ou “gerencial burocrático”. Aliás, a referência de G5-PY ao “organizar conforme normas” e G6-PY ao “cumprimento das diretrizes” sinalizam proximidade com um modelo de gestão gerencial-burocrática, no qual eficiência é vista como adesão estrita às regras e alcance de metas definidas centralmente (próprio de uma lógica de nova gestão pública adaptada para educação, porém sem a contrapartida de autonomia local para inovação).

Um aspecto importante a notar é que, diferentemente do caso brasileiro, as diretoras paraguaias não utilizaram espontaneamente termos como participação, comunidade ou gestão democrática em suas definições. Isso pode indicar tanto a menor incorporação desses conceitos em sua formação e prática, quanto o fato de que a realidade objetiva de suas escolas oferece poucas oportunidades de efetivar a participação de outros atores. No Paraguai, existem conselhos consultivos departamentais e distritais de educação e as comissões de cooperação escolar (ACE) de pais, mas a influência destes sobre a gestão interna da escola é limitada. Conforme noticiado em um periódico paraguaio, buscou-se implantar equipes de gestão participativa nas escolas (EGIE) compostas por diretores, representantes de professores, pais e alunos, para atuar sob liderança do diretor no âmbito do Projeto Educativo Institucional (PEI). Contudo, essas equipes funcionam com “certa autonomia” apenas e são orientadas pelo diretor, tendo caráter principalmente consultivo e de apoio, não deliberativo. As falas das gestoras G5-PY e G6-PY – ao dizerem que as instâncias de participação têm caráter consultivo (G5-PY) e que a gestão é orientada por supervisão educacional (G6-PY), confirmam que, na percepção

delas, a participação da comunidade escolar é periférica ou formal, não alterando o centralismo decisório.

Conforme percebido, há uma nítida diferença conceitual entre as gestoras dos dois países. As brasileiras alinham-se predominantemente ao ideário da gestão democrática, enfatizando participação coletiva e diálogo, ainda que navegando tensões com exigências gerenciais. As paraguaias, por sua vez, espelham uma concepção burocrático-gerencial centralizada, vendo-se como executoras de normas com baixa autonomia. Essa assimetria conceitual reflete diretamente os marcos normativos distintos: no Brasil, a gestão democrática é princípio legal e resultado de lutas históricas pela democratização da escola; no Paraguai, persiste a tradição hierárquica e a falta de um imperativo legal de gestão participativa. Teoricamente, pode-se dizer que as gestoras brasileiras se aproximam do que Paro (2012) defende, ou seja, uma gestão escolar participativa, voltada à qualidade social da educação – ao passo que as paraguaias operam num paradigma próximo ao da Nova Gestão Pública em educação (gerencialismo), porém sem a contrapartida de responsabilização horizontal (somente vertical ao MEC). Essa diferença lança luz sobre a maior capacidade das escolas brasileiras de fronteira em adaptar e reivindicar práticas inovadoras, enquanto as paraguaias tendem a aguardar diretrizes superiores. Entretanto, também há convergências: ambas as concepções reconhecem a importância de uma boa gestão para a qualidade educativa, convergindo na ideia de que o diretor é peça-chave para o funcionamento escolar. Ou seja, apesar de entendida de formas diferentes, a gestão escolar é valorizada em ambos os contextos como fundamental.

Resumindo, a concepção de gestão escolar para as diretoras paraguaias entrevistadas está centrada em coordenação administrativa e obediência às normas centralizadas, com baixa autonomia e participação limitada de outros segmentos. É uma visão que se aproxima do modelo de gestão burocrático tradicional, embora inserida num contexto contemporâneo em que se fala em eficiência e resultados (elementos de gerencialismo). Essa caracterização encontra respaldo em estudos que apontam que a gestão escolar no Paraguai permanece majoritariamente como gestão de cumprimento legal e administrativo, em que o diretor atua como executor das políticas do MEC (Zárate, 2020; MEC, 2019) e onde iniciativas de gestão democrática ainda engatinham.

Antes de avançar, cabe pontuar que a distinção aqui traçada não implica julgar normativamente uma concepção ou outra, mas compreender como contextos diferentes moldam entendimentos distintos do papel do gestor. No próximo item, será feita a análise entre Brasil e Paraguai, explicitando as aproximações e distanciamentos entre as concepções de gestão escolar nesses dois cenários fronteiriços.

5.2.3 Análise das concepções de gestão escolar na fronteira

Colocando lado a lado as concepções de gestão escolar manifestadas pelas gestoras brasileiras e paraguaias, evidenciam-se diferenças marcantes, embora também se identifiquem alguns pontos de contato. As aproximações residem principalmente no reconhecimento, por ambas, de que o diretor escolar cumpre um papel de gestor que precisa garantir o funcionamento eficaz da escola. Tanto brasileiras quanto paraguaias entendem que há uma dimensão administrativa incontornável na gestão escolar afinal, mencionaram planejamento, organização, cumprimento de diretrizes o que indica consenso de que o gestor é responsável pela coordenação do trabalho escolar e pelo alcance de objetivos educacionais (sejam eles definidos local ou centralmente).

Em outras palavras, nenhuma das duas realidades concebe a gestão como algo meramente simbólico ou político: há clara percepção de atribuições concretas de gerenciamento dos recursos, pessoas e processos da escola. Isso converge com a literatura geral de administração escolar, que define o gestor como aquele que mobiliza condições materiais e humanas para viabilizar o projeto educativo.

Contudo, os distanciamentos conceituais entre os dois contextos sobressaem. O aspecto mais evidente é o grau de ênfase na participação democrática versus centralização hierárquica. As gestoras brasileiras incorporam fortemente a ideia de gestão democrática, alinhando-se ao marco normativo do Brasil que, desde a Constituição de 1988 e a LDB de 1996, consagra a gestão democrática como princípio da educação pública. Isso se refletiu em suas falas sobre diálogo, colegialidade e trabalho conjunto. Já as gestoras paraguaias expressam concepções próximas de uma gestão gerencial burocrática, foco no cumprimento de normas do MEC e pouca referência à participação. Essa diferença deriva em grande medida dos marcos legais e políticas vigentes em cada país: no Brasil, além do respaldo legal, houve investimentos em programas de formação e incentivos à participação (por exemplo, projetos político-pedagógicos participativos etc.), enquanto no Paraguai a gestão democrática não foi institucionalizada com a mesma força, permanecendo o modelo tradicional centrado na figura do diretor e do supervisor.

Adicionalmente, podemos associar essas diferenças às estruturas dos sistemas educacionais. O Brasil é uma federação com gestão compartilhada (União, estados e municípios) e relativa descentralização, embora normas nacionais existam, há espaço para

adaptação local e as escolas têm alguma autonomia (por exemplo, na elaboração do PPP, na escolha de projetos e até na eleição de diretores em certos lugares). Isso favorece a difusão de uma cultura de gestão mais participativa, pois as unidades escolares estão habituadas a deliberar internamente sobre várias questões, mesmo que submetidas a padrões nacionais de avaliação.

Em contraste, o Paraguai possui um sistema unitário centralizado, em que o MEC detém o controle direto sobre currículos, nomeações e recursos, e as escolas basicamente implementam decisões centralizadas. As diretoras paraguaias operam, portanto, em um contexto de governança educacional centralizada, que condiciona suas concepções: elas não vivenciaram outro modelo de gestão além daquele baseado em decisões verticalizadas, o que explica definirem gestão escolar nos termos de executar políticas do Ministério.

Outro fator condicionante é o territorial e cultural. As escolas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero localizam-se na mesma região de fronteira e lidam com desafios similares (que serão tratados na seção 5.4), mas inseridas em culturas administrativas diferentes. No Brasil, desde a redemocratização, o discurso da participação escolar e da gestão democrática tornou-se parte da cultura educacional, com influência de pensadores críticos (como Paulo Freire, Vitor Paro, Miguel Arroyo) e movimentos sociais que pautaram a democratização da escola. Já no Paraguai, a cultura administrativa em geral tem sido tradicionalmente mais hierárquica e burocrática, o que se reflete nas escolas. Mesmo reformas recentes que criaram instâncias participativas não alteraram completamente a mentalidade de que “gestão” é essencialmente seguir o que o Ministério determina.

Assim, em termos conceituais, as gestoras brasileiras veem a escola como uma organização aprendente e participativa, ao passo que as paraguaias veem a escola como uma unidade administrativa do sistema educacional maior. Ou conforme Gatti *et al.* (2019) discutem no contexto da governança: no Brasil houve maior esforço de transição para modelos participativos, enquanto no Paraguai persiste o modo hierárquico de governança na educação, com incipientes traços participativos.

Destaca-se também como diferença a noção de autonomia escolar. Quando perguntadas sobre limites e possibilidades de autonomia, as brasileiras tenderam a identificar alguns limites (exigências burocráticas), mas reconheceram espaços de decisão interna – por exemplo, G1-BR falou do PPP construído com a comunidade, G2-BR mencionou decisões compartilhadas etc. Já as paraguaias possivelmente enxergam a autonomia como muito restrita; G4-PY explicitou “pouca autonomia local”. Essa discrepância está ligada às políticas de descentralização (ou sua ausência).

Enquanto no Brasil há um movimento histórico de descentralização administrativa e pedagógica desde os anos 1990 com municipalização, repasse de recursos via PDDE diretamente às escolas, autonomia relativa para gerir verbas e projetos – no Paraguai a descentralização é mínima, embora prevista em algumas leis recentes de forma bastante controlada. O Plan Nacional de Educación 2024 do Paraguai até menciona “promoção da autonomia educativa em articulação com municípios e sociedade civil”, mas a implementação disso encontra barreiras estruturais. Portanto, as concepções das gestoras confirmam essa realidade: no Brasil, o discurso da autonomia é mais presente (mesmo que seu exercício seja parcial), no Paraguai mal se fala em autonomia escolar, e quando se fala, entende-se como autonomia “supervisionada”.

Por fim, cabe relacionar as diferenças conceituais também aos condicionantes territoriais específicos da fronteira. Curiosamente, apesar de ambas as cidades serem gêmeas e partilharem dinâmicas transfronteiriças, as gestoras brasileiras mencionaram explicitamente as particularidades do território em sua concepção (“considerando as especificidades do território fronteiriço” – G3-BR), ao passo que as paraguaias, em seus resumos conceituais, não fizeram menção a isso. É possível que para as paraguaias, inseridas num sistema centralizado, as particularidades locais fiquem ofuscadas pela ótica uniformizadora do MEC, isto é, elas concebem a gestão da mesma forma que fariam se estivessem em qualquer região do país, pois o sistema não diferencia contexto de fronteira nas diretrizes. Já as brasileiras, pertencentes a um sistema que enfatiza o contexto na gestão (vide propostas de currículo contextualizado, PPP próprio da escola etc.), tendem a valorizar e incorporar o elemento local (fronteiriço) em sua visão de gestão. Essa discrepância confirma achados de pesquisas como a de Souza e Senna (2021b), que apontam que nas escolas de fronteira brasileiras o currículo e a gestão enfrentam “campos de silêncio” em relação às especificidades culturais/linguísticas, mas ao menos há consciência disso e busca por soluções locais. No Paraguai, possivelmente, esse debate ainda não ganhou força a ponto de aparecer no discurso das diretoras.

Em síntese, comparativamente, as gestoras brasileiras adotam concepções de gestão escolar mais próximas do modelo democrático-participativo (ainda que mesclado com componentes gerenciais), enquanto as gestoras paraguaias permanecem aderindo a um modelo centralizado-administrativo de gestão escolar. Essa diferença está enraizada nos diferentes sistemas de governança educacional democrático descentralizado versus burocrático centralizado de cada país, bem como influenciada pelos respectivos marcos legais (gestão democrática na lei brasileira *versus* ausência de equivalente na lei paraguaia) e pelos condicionantes territoriais (reconhecimento ou não das peculiaridades fronteiriças). As

aproximações existem na medida em que ambas veem a gestão como crucial para o funcionamento escolar e atrelada a responsabilidades institucionais, mas divergem no como e com quem essas responsabilidades devem ser conduzidas. Essa análise fornece subsídios para entender, nos próximos tópicos, como essas concepções refletem-se nas práticas de gestão e no enfrentamento dos desafios específicos da fronteira.

5.3 Instrumentos e práticas de gestão escolar no contexto fronteiriço

Esta seção aborda os principais instrumentos de gestão escolar e as práticas administrativas e pedagógicas relatadas pelas gestoras, situando-as no contexto fronteiriço de Ponta Porã/Pedro Juan Caballero. Por “instrumentos de gestão” compreendem-se aqui os mecanismos formais e procedimentos utilizados pelas diretoras para planejar, executar, acompanhar e avaliar a gestão da escola. Incluem-se, entre outros, o PPP, ou seu equivalente no Paraguai, o PEI, APM, os instrumentos administrativos (regimentos, planos, relatórios) e pedagógicos (projetos, avaliações internas), bem como as formas de interação com os órgãos centrais do sistema de ensino (secretarias de educação, supervisão etc.).

A análise está organizada em três partes: inicialmente examinam-se os instrumentos e práticas no contexto brasileiro (5.3.1), depois no contexto paraguaio (5.3.2), e finalmente discute-se (5.3.3) como tais instrumentos se inserem em lógicas de gestão escolar e de governança educacional distintas. É importante clarificar os termos: governança educacional refere-se à forma como o sistema de ensino é administrado em níveis macro, envolvendo a estrutura de poder, as políticas e os processos decisórios entre instâncias governamentais, incluindo mecanismos de coordenação e controle (por exemplo, legislação, financiamento, órgãos gestores). Já gestão escolar diz respeito à administração no nível micro (da escola), englobando a aplicação cotidiana das políticas, a organização interna e a mediação entre a escola, a comunidade e as esferas superiores.

Embora interrelacionados, gestão e governança não são sinônimos: a governança define o cenário e as regras do jogo; a gestão, por sua vez, é a atuação concreta dentro desse cenário, podendo variar conforme a autonomia concedida e a capacidade dos gestores locais. Ao analisar Brasil e Paraguai, será possível compreender por que determinados instrumentos de gestão assumem características diferentes em cada país, decorrência de modelos de governança distintos (mais descentralizado/participativo no Brasil, mais centralizado/hierárquico no Paraguai).

5.3.1 Instrumentos de gestão nas escolas brasileiras (Ponta Porã – BR)

No contexto brasileiro de Ponta Porã, diversos instrumentos e práticas de gestão escolar emergiram das entrevistas, com destaque para a forma de investidura da equipe gestora e a elaboração e implementação do PPP. Cabe ressaltar, contudo, que o conselho escolar não foi institucionalizado na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã. A participação da comunidade nas decisões escolares ocorre por meio de reuniões com a comunidade escolar e da Associação de Pais e Mestres (APM), instância que assume, nesse contexto, o papel de principal espaço de envolvimento coletivo na gestão da escola.

Um primeiro aspecto mencionado foi o processo de escolha/indicação das diretoras (forma de investidura). Conforme discutido na caracterização (seção 5.1.1), as gestoras G1-BR, G2-BR e G3-BR chegaram à função via processos seletivos ou indicação. Do ponto de vista da prática de gestão, essa forma de investidura influencia a legitimidade e a dinâmica da gestão. Por exemplo, onde houve algum tipo de eleição ou seleção com critérios técnicos, a diretora tende a ter um mandato com objetivos claros e certa autonomia para implementar seu plano de gestão; já onde a investidura foi por indicação política, pode haver maior dependência das diretrizes do ente mantenedor (prefeitura ou secretaria) e necessidade de alinhamento com expectativas político-administrativas. As entrevistadas não entraram em detalhes sobre esse tópico durante as falas transcritas, mas a literatura indica que a maneira de provimento impacta a relação do gestor com a comunidade e com o mantenedor (Lima & Silva, 2020). No Mato Grosso do Sul, estado de Ponta Porã, vigoram legislações que estimulam a gestão democrática nas escolas estaduais, com eleições para diretor em algumas redes, e nos municípios pode haver processos participativos conforme leis locais. Assim, esse instrumento no Brasil está inserido numa visão de governança que tenta conciliar critérios técnicos e participação local, reforçando o caráter democrático da gestão quando bem implementado.

O PPP surge como o principal instrumento de planejamento e orientação da gestão escolar brasileira. Todas as gestoras brasileiras mencionaram o PPP como referência. G1-BR ressaltou: "O Projeto Político-Pedagógico é construído com participação da comunidade escolar." Essa afirmação indica duas coisas: (a) que o PPP existe e é um documento norteador na escola; (b) que sua construção envolveu toda a comunidade escolar, evidenciando um processo participativo. O PPP, conforme previsto na LDB/1996, Art. 12, é de elaboração obrigatória pela escola, devendo refletir as contribuições da comunidade escolar e estar

alinhado às diretrizes do sistema. Na prática relatada, ele não é feito isoladamente pela diretora ou pela secretaria de educação, mas em conjunto, o que está em consonância com a ideia de PPP enquanto instrumento essencial da gestão democrática.

A participação da comunidade escolar sugere que professores, pais, funcionários e alunos tiveram voz na definição das metas e ações da escola. Isso é significativo, pois o PPP participativo pode trazer maior comprometimento desses atores com a execução das ações e, como apontam Gatti *et al.* (2019), criar oportunidades de mudanças pedagógicas e culturais na escola. Portanto, nas escolas de Ponta Porã o PPP é utilizado como instrumento de planejamento estratégico e, ao mesmo tempo, como ferramenta de envolvimento comunitário, reforçando a gestão democrática na prática.

Relacionado ao PPP, as gestoras mencionaram o papel da APM como principal instância de participação coletiva na escola. G2-BR comentou: "A APM é um espaço importante, embora a participação varie." Esse depoimento reconhece a APM como instância relevante de envolvimento comunitário na gestão escolar, nela, representantes de pais, mestres e funcionários discutem questões da escola, como projetos, uso de recursos e encaminhamentos pedagógicos. Vale destacar que, na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã, o conselho escolar não foi institucionalizado, sendo a APM o principal espaço formal de participação disponível. Assim, embora a legislação brasileira incentive a criação de conselhos escolares com caráter deliberativo desde os anos 2000, na realidade local investigada essa função recai sobre a APM, que assume um papel de maior centralidade do que o previsto originalmente para essa associação.

G2-BR nota que a participação na APM nem sempre é plena ou equitativa, podendo haver oscilações no engajamento de pais, estudantes ou mesmo professores. Isso reflete um desafio comum na implementação da gestão democrática: formalizar instâncias não garante automaticamente participação ativa e qualificada de todos. As gestoras indicaram que a APM foi acionada em processos importantes, como a construção do PPP, e possivelmente atua também em assuntos administrativos, como a aprovação de prestação de contas de verbas públicas (PDDE, por exemplo). G3-BR observou: "A comunidade participa mais quando as decisões afetam diretamente o cotidiano da escola." Isso sugere que em questões mais abstratas ou burocráticas, como a aprovação de documentos formais, a participação tende a ser menor. Essa dinâmica é comentada por vários estudiosos da gestão participativa: o desafio de engajar os segmentos em todas as fases da gestão, e não apenas quando há interesses imediatos em jogo (Cavaliere, 2020). Em todo caso, a menção das gestoras à APM como espaço de participação

mostra que, mesmo na ausência do conselho escolar, busca-se assegurar o envolvimento da comunidade na gestão, ainda que com desafios de efetividade.

Além do PPP e da APM, as gestoras brasileiras citaram instrumentos administrativos e pedagógicos fundamentais para a organização da escola, como diários e registros pedagógicos, atas, ofícios e circulares. Todos esses fazem parte do ferramental cotidiano do gestor escolar para assegurar ordem e acompanhamento. Gatti *et al.* (2019) enfatizam a importância do planejamento participativo, o PPP é macro, mas é desdobrado em planos anuais, planos de aula, entre outros, e do monitoramento por meio de instrumentos avaliativos, como reuniões pedagógicas baseadas em resultados de aprendizagem e uso de avaliações externas para redirecionar ações. As diretoras, ao articularem o pedagógico e o administrativo (falas de G3-BR), indicam fazer uso desses instrumentos de forma integrada: o planejamento pedagógico informado pelos dados administrativos (frequência, resultados) e vice-versa.

No que concerne à relação entre a gestão escolar e os órgãos superiores do sistema educacional, as gestoras brasileiras descreveram práticas de diálogo e articulação institucional. Em geral, no Brasil, a relação escola-órgãos central se dá via mecanismos de supervisão pedagógica, assessorias técnicas, sistemas de informação e reuniões de planejamento. G3-BR mencionou as especificidades do território fronteiriço, sugerindo que na relação com órgãos centrais há questões particulares a tratar, como transferência de alunos de outro país e documentação de alunos estrangeiros. Percebe-se que as diretoras brasileiras possuem certo espaço de interlocução vertical: não são meramente subordinadas silenciosas, podendo levar demandas à Secretaria, negociar adaptações e propor projetos em parceria.

Em síntese, no contexto de Ponta Porã, os instrumentos de gestão escolar utilizados pelas diretoras revelam a operacionalização prática da gestão democrática e da autonomia relativa da escola. O PPP participativo e a APM ativa são evidências de governança local dentro da escola a escola se autogoverna em parte, estabelecendo seu projeto e tomando decisões coletivas, ainda que orientada por normas gerais. Ao mesmo tempo, a ausência do conselho escolar institucionalizado representa uma lacuna relevante frente ao arcabouço normativo brasileiro, evidenciando que a gestão democrática em Ponta Porã se ancora em espaços participativos ainda informais ou parcialmente formalizados. A necessidade de cumprir políticas educacionais, currículo da BNCC, avaliações nacionais, e de se reportar às secretarias mostra a conexão com a governança educacional mais ampla. As gestoras brasileiras parecem equilibrar esses aspectos: usam instrumentos participativos para engajar a comunidade e planejar de forma contextualizada, e utilizam instrumentos administrativos para garantir responsabilização e alinhamento com as expectativas do sistema. Essa dualidade, governança

escolar interna participativa versus governança externa de responsabilização, tem sido apontada como característica da gestão escolar brasileira contemporânea (Dourado, 2020; Barros, 2023), onde a escola é cobrada por resultados e cumprimento de metas ao mesmo tempo em que se lhe exige participação e transparência. Os dados de Ponta Porã confirmam essa conjugação de práticas, ainda que com a particularidade de que a participação comunitária ocorre sem o suporte formal do conselho escolar, o que reforça a importância de sua institucionalização na rede municipal.

A análise revelou instrumentos distintos que, no fundo, materializam as concepções supracitadas. Nas escolas brasileiras de Ponta Porã, instrumentos como o PPP participativo e as reuniões com a comunidade escolar e a APM permitem a operacionalização do princípio da gestão democrática, ainda que de forma parcial, dada a ausência do conselho escolar institucionalizado na Rede Municipal de Educação. Isso exemplifica o conceito de autonomia relativa e governança escolar local, no qual a escola tem margem para se autogerir dentro de parâmetros amplos fixados pelo sistema, valendo-se dos espaços participativos disponíveis para construir decisões coletivas. Gestoras/es e comunidade elaborando juntas o PPP aponta para maior compromisso e pertinência das ações educativas. Por outro lado, nas escolas paraguaias, os instrumentos, PEI padronizado, supervisão intensiva e instâncias consultivas apenas, traduzem a governança centralizada e a ênfase burocrática. Eles asseguram uniformidade e controle, mas engessam a capacidade de resposta local.

Essa tensão entre responsabilização externa e autonomia participativa interna já havia sido antecipada por Dourado e Oliveira (2009) ao analisarem os desafios contemporâneos da gestão democrática no contexto das reformas educacionais. Para esses autores, a incorporação acrítica de mecanismos gerenciais ao discurso da democratização cria um paradoxo estrutural: ao mesmo tempo em que se amplia a retórica da participação, endurece-se o controle sobre resultados, estreitando o espaço de autonomia pedagógica das escolas. Superar esse paradoxo exige que as políticas educacionais invistam simultaneamente no fortalecimento das instâncias participativas e na garantia das condições materiais e institucionais para que a escola exerça sua função social com qualidade e equidade (Dourado; Oliveira, 2009, p. 53-54).

5.3.2 Instrumentos de gestão nas escolas paraguaias (Pedro Juan Caballero – PY)

Nas escolas paraguaias de Pedro Juan Caballero, os instrumentos e práticas de gestão escolar relatados pelas diretoras apresentam características diferenciadas, alinhadas ao modelo

centralizado de governança educacional do Paraguai. Entre os instrumentos destacados estão: o Proyecto Educativo Institucional (PEI) padronizado, as instâncias de participação consultiva (como comissões de pais ou equipes de gestão instituídas pelo MEC), a atuação da Supervisão Educativa e os procedimentos administrativos exigidos pelo Ministério da Educação.

O PEI é equivalente ao PPP brasileiro, porém, segundo as gestoras, ele segue modelos definidos centralmente. G4-PY afirmou: "O PPP segue modelos definidos pelo Ministério da Educação." Esse relato indica que o projeto pedagógico da escola não é concebido livremente pela comunidade escolar, mas orientado por um modelo padronizado fornecido pelo MEC. De fato, o MEC do Paraguai historicamente elaborou guias de PEI para as escolas, que tendem a ser preenchidos de acordo com diretrizes comuns. Isso sugere uma prática de gestão mais centralizada: em vez de cada escola ter um projeto único construído do zero, as escolas adotam um formato similar, inserindo seus dados e metas conforme os parâmetros nacionais. Do ponto de vista da participação, isso pode limitar a capacidade da comunidade escolar de definir prioridades próprias, já que o esqueleto do planejamento vem pronto. A fala de G4-PY não detalha se há envolvimento de docentes e pais no preenchimento do PEI, mas considerando a concepção geral de pouca autonomia relatada pelas gestoras, é provável que o PEI seja visto mais como um documento burocrático a ser preenchido e enviado ao MEC do que um instrumento vivo de gestão, como o PPP nas escolas brasileiras. Essa diferença é apontada por estudos comparativos: enquanto no Brasil o PPP é uma construção político-pedagógica participativa, no Paraguai o PEI muitas vezes é tratado de forma burocrática, preenchido para cumprir exigência legal e não necessariamente internalizado pela comunidade escolar (Assis & Sousa, 2020).

Quanto às instâncias de participação, G5-PY comentou: "As instâncias de participação têm caráter consultivo." Essa observação se relaciona às Comissões de Gestão ou Conselhos Consultivos que existem formalmente. Conforme mencionado anteriormente, em 2015 o MEC instituiu o EGIE (Equipo de Gestión Institucional Escolar), um colegiado em cada escola com representantes de vários atores, para promover a gestão participativa. No entanto, a própria regulamentação os define como equipes que atuam sob liderança do diretor e com caráter consultivo, não deliberativo. A fala de G5-PY confirma que, na prática, essas instâncias não têm poder de decisão autônomo, servem para aconselhar ou apoiar, mas a decisão final continua centralizada, seja na diretora, seja no MEC.

As diretoras paraguaias convocam reuniões com professores ou com pais (ACE) para discutir problemas, mas essas discussões não alteram substancialmente o que deve ser feito, tendo em vista que muitas diretrizes já vêm prontas do nível central. Por exemplo, pode haver

comissões de pais que ajudam na infraestrutura ou em eventos escolares, mas não participam da definição do currículo ou da escolha do diretor. Essa natureza consultiva das instâncias participativas no Paraguai reflete o estágio inicial da gestão democrática no país. Vale destacar que, no lado brasileiro, a legislação prevê conselhos escolares com atribuições deliberativas, mas, na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã, essa instância também não foi institucionalizada, sendo a APM e as reuniões com a comunidade escolar os principais espaços formais de participação disponíveis. No Paraguai, as instâncias análogas são ainda mais recentes e atuam predominantemente como espaços de diálogo informal, sem poder deliberativo autônomo.

Assim, tanto em Ponta Porã quanto em Pedro Juan Caballero, a participação da comunidade nas decisões escolares ocorre de forma limitada e mediada, no caso brasileiro, pela APM e por reuniões com a comunidade escolar; no paraguaio, por comissões consultivas subordinadas ao MEC, evidenciando que, nos dois contextos investigados, a gestão participativa ainda enfrenta desafios estruturais para se efetivar plenamente.

Em termos de instrumentos de gestão, isso significa que uma diretora paraguaia não depende da aprovação de nenhuma instância colegiada local para implementar algo, ela segue diretamente as orientações do MEC. A participação, portanto, não é estruturante da gestão, mas acessória. G5-PY, ao fazer essa observação, possivelmente respondia sobre como docentes, famílias e alunos participam das decisões. Sua resposta implica que participam apenas consultivamente: são ouvidos, mas não codecidem.

Nas escolas de Pedro Juan Caballero, portanto, não há instância colegiada com poder deliberativo local, há a ACE, que apoia e opina, e possivelmente um conselho de professores que discute assuntos internos, mas todos sem autonomia para contrariar orientações do MEC. Essa situação guarda semelhança com Ponta Porã, onde tampouco o conselho escolar foi institucionalizado, embora a APM brasileira tenha, historicamente, maior tradição de envolvimento nas decisões escolares do que as associações de pais paraguaias.

Outro elemento saliente nas falas paraguaias é o papel da Supervisão Educacional. G6-PY destacou: "A supervisão educacional orienta e acompanha o trabalho da gestão". Isso evidencia que um dos instrumentos de governança escolar no Paraguai é a atuação direta do Supervisor Educativo, ligado às Coordenações Departamentais do MEC. O supervisor cumpre função semelhante a um inspetor ou coordenador regional, visitando escolas, avaliando diretores, verificando o cumprimento das normas e dando orientações técnico-pedagógicas.

A menção de G6-PY sugere que ela vê a supervisão como parte integrante do processo de gestão: suas ações não são independentes, mas acompanhadas e guiadas pelo supervisor.

Isso reforça a hierarquia: o diretor não é autônomo, está submetido a um escalão que fiscaliza. Enquanto no Brasil também existem supervisores ou equipes de coordenação nas secretarias, o grau de interferência varia e, em muitos locais, a relação é mais de apoio do que de controle estrito. No Paraguai, historicamente o supervisor tinha grande autoridade, inclusive para avaliar desempenho de diretores e docentes e encaminhar recomendações para nomeações efetivas.

Vale lembrar que, conforme a legislação paraguaia, após a nomeação inicial, o diretor passa por um período probatório antes da estabilidade, durante o qual o supervisor avalia seu desempenho. Logo, as diretoras sabem que precisam seguir as orientações do supervisor para garantir sua permanência. Esse instrumento molda fortemente as práticas: se o MEC envia uma orientação ou um novo programa, o supervisor assegura que a escola o implemente. Assim, um instrumento de gestão essencial no Paraguai é a cadeia hierárquica de comando, personificada pelo supervisor local, configurando mecanismo típico de governança vertical, distinto do Brasil onde, apesar de também haver orientações superiores, a figura do supervisor perdeu o poder coercitivo que tinha no passado, tornando-se mais técnica e menos fiscal em muitos sistemas.

Além destes, há também os instrumentos administrativos rotineiros: as diretoras paraguaias elaboram relatórios padronizados para o MEC e mantêm atualizados registros escolares conforme exigências nacionais. G4-PY e G6-PY enfatizaram o cumprimento de diretrizes, o que envolve prazos, formulários e relatórios. Entende-se que grande parte do tempo da gestão é consumido nessas tarefas de ordem burocrático-administrativa, o que elas percebem como central em sua função. Estudos como o de González (2019) apontam que no Paraguai os diretores gastam muito tempo com atividades burocráticas impostas pelo Ministério, sobrando pouco para liderança pedagógica. As entrevistas corroboram essa impressão: não houve menção a projetos pedagógicos inovadores liderados pela escola, mas sim à organização conforme normas.

No tocante à relação com órgãos superiores, fica claro que ela é muito mais diretiva: o MEC, via coordenação e supervisão, estabelece o que a escola deve fazer e a diretora executa. Se houver alguma particularidade local, a via de comunicação é através do supervisor ou da coordenação departamental ao Ministério. Raramente uma escola isolada conseguiria modificar algo substancial, como currículo ou calendário, para se adequar à fronteira, sem autorização de instâncias centrais. Por exemplo, se há muitos alunos brasileiros na escola, a diretora não pode simplesmente incluir aulas de português por iniciativa própria, pois o currículo nacional não prevê isso, a menos que participe de algum programa oficial. Portanto, seus instrumentos de gestão são estritamente aqueles permitidos pelo MEC.

Um ponto importante no contexto fronteiriço é o Programa Escolas Bilíngues de Fronteira (PEIBF), iniciativa entre Brasil e Paraguai para algumas escolas entre 2005 e 2015, que visava integração e bilinguismo. Entretanto, esse programa foi descontinuado. Nenhuma gestora paraguaia o mencionou diretamente, talvez porque suas escolas atuais não estejam nele. O fato de não mencionarem sugere que, no momento, não havia nenhum programa transfronteiriço ativo. Em todo caso, é ilustrativo notar que quando houve um programa inovador como o PEIBF, ele também foi altamente dirigido pelos Ministérios de ambos os países, cabendo aos diretores executá-lo; quando surgiram dificuldades não resolvidas pelos altos níveis, o programa encerrou. Isso reflete a rigidez dos instrumentos de gestão paraguaios: se algo foge do padrão, torna-se difícil de gerir localmente.

Resumindo, nas escolas de Pedro Juan Caballero, os instrumentos de gestão escolar caracterizam-se por serem uniformes e centralizados. O PEI, padronizado e elaborado conforme guia ministerial, as comissões escolares com participação apenas consultiva, a supervisão educacional como principal instância de orientação e controle e os procedimentos administrativos formais ditados pelo MEC compõem o ferramental cotidiano das diretoras. Essa configuração evidencia uma gestão escolar onde a governança educacional centralizada do Paraguai se traduz em práticas administrativas verticalizadas na escola.

Diferentemente do Brasil, onde a escola se vale de instrumentos como o PPP participativo e a APM para exercer certa autonomia, ainda que sem o conselho escolar institucionalizado em Ponta Porã, no Paraguai a escola se vale de instrumentos para assegurar conformidade e reportar ao centro. Em termos de efetividade, isso pode garantir padronização e talvez equidade formal, mas limita inovações locais e a adequação a particularidades, tema crítico na fronteira. As gestoras paraguaias atuam muito mais como gestoras administrativas, garantindo documentação em ordem, aulas conforme currículo nacional e cumprimento de metas, do que como líderes comunitárias moldando os rumos da escola de acordo com as especificidades locais.

5.3.3 Análise dos instrumentos de gestão entre Brasil e Paraguai

Analizando os instrumentos e práticas de gestão escolar utilizados nas escolas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai), verifica-se que essas refletem e reforçam as distintas lógicas de governança educacional vigentes em cada país, conforme delineado anteriormente. A distinção conceitual entre governança e gestão auxilia a compreender a situação: enquanto a governança educacional se refere ao modo como as políticas e decisões

são estruturadas no sistema (centralização versus descentralização, participação versus hierarquia), a gestão escolar é a operacionalização concreta disso no cotidiano da escola. Assim, vê-se que no Brasil os instrumentos de gestão escolar denotam maior descentralização e participação local, ao passo que no Paraguai denotam centralização e controle vertical.

O PPP nas escolas brasileiras, construído participativamente, versus o PEI padronizado nas paraguaias, é um contraste emblemático. O PPP brasileiro é singular para cada escola e envolve a comunidade na sua elaboração, constituindo verdadeira expressão da autonomia pedagógica da escola. Já o PEI paraguaio, seguindo modelos ministeriais, é mais uma ferramenta de governança central: mesmo chamado de "projeto institucional", tem pouca flexibilidade para refletir especificidades locais, servindo mais para alinhamento às metas nacionais. Essa diferença mostra que no Brasil a gestão escolar tem instrumentos para se adaptar e criar identidade própria, enquanto no Paraguai a gestão escolar é quase inteiramente um elo operacional da governança centralizada. Em termos de governança, no Brasil há um modelo de condução mais multinível, o governo central define diretrizes gerais, mas atribui às escolas espaço de elaboração e certa dose de autogoverno no PPP; já no Paraguai predomina o modelo hierárquico, em que o governo central não apenas define diretrizes, mas praticamente formula o planejamento para cada escola seguir.

Quanto às instâncias de participação comunitária, a análise mostra que no Brasil elas têm maior institucionalidade e influência direta na gestão da escola, enquanto no Paraguai sua influência é limitada e mediada pela autoridade do diretor e do MEC. Cabe destacar, contudo, que na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã o conselho escolar não foi institucionalizado, sendo a APM e as reuniões com a comunidade escolar os principais espaços formais de participação disponíveis.

A APM brasileira, quando atuante, contribui para uma governança mais democrática no âmbito da escola, pois nela professores, pais e funcionários discutem e operam em certas matérias relacionadas à gestão escolar. Isso representa um esforço de trazer elementos de governança participativa para dentro da escola, ainda que sem o alcance deliberativo pleno que um conselho escolar institucionalizado proporcionaria.

No Paraguai, as equipes de gestão e comissões de pais atuam sob tutela do diretor e da supervisão, sem real poder deliberativo, o que significa que a governança continua basicamente centralizada e apenas se comunica com a comunidade sem ceder poder. Assim, a gestão escolar brasileira conta com instrumentos de participação local, a APM e as reuniões comunitárias, enquanto a gestão escolar paraguaia se apoia em instrumentos de controle burocrático (supervisão, relatórios) e apenas feedback consultivo da comunidade.

Essa diferença afeta a transparência e a prestação de contas: no Brasil, a diretora presta contas também à comunidade escolar via APM, por exemplo, sobre recursos do PDDE, configurando uma dupla prestação de contas, vertical ao Estado e horizontal à comunidade. No Paraguai, a prestação de contas é principalmente vertical ao MEC e seus agentes (supervisor), não havendo mecanismo local forte de cobrança pela comunidade. Vale registrar que a ausência do conselho escolar em Ponta Porã representa uma lacuna nesse processo, pois limita o alcance e a formalidade dessa prestação de contas horizontal, que seria mais robusta com a existência de um colegiado deliberativo institucionalizado.

A forma de investidura dos diretores também é um instrumento de governança que difere e influencia a gestão. No Brasil, a tendência crescente de processos seletivos técnicos confere legitimidade local aos gestores e os torna um elemento de governança mais autônomo: uma diretora selecionada com critérios técnicos e respaldo da comunidade tende a seguir um plano aprovado coletivamente, como o PPP, dando-lhe segurança para inovar.

No Paraguai, os diretores são nomeados pelo MEC após concurso, isso os torna primeiramente responsáveis para com o MEC, que os escolheu, e não necessariamente para com a comunidade escolar. Assim, o seu foco recai em satisfazer as expectativas do nível central para assegurar sua posição, e menos em satisfazer expectativas da comunidade local, que tem pouco poder sobre mantê-la ou removê-la.

Essa diferença de investidura reforça a distinção na prática dos instrumentos: a diretora brasileira, por sua investidura mais democrática, sentirá maior obrigação de fazer a APM funcionar e o PPP refletir a vontade da comunidade, instrumentos de participação democrática, ainda que a ausência do conselho escolar institucionalizado limite o alcance dessa democratização; a diretora paraguaia, investida pelo Estado central, focará em cumprir as tarefas e usar os instrumentos que satisfaçam o Estado, instrumentos burocráticos. Em termos de governança educacional, isso ilustra um contraste: a governança brasileira, apesar de não plena, incorpora elementos de descentralização democrática, enquanto a paraguaia permanece uma governança centralizada meritocrático-burocrática.

Outro ponto é a ênfase nos instrumentos pedagógicos versus administrativos. As brasileiras, ao mencionar PPP, APM e participação, enfatizam instrumentos ligados à dimensão pedagógica e comunitária da gestão. As paraguaias centraram suas falas em normas, supervisão e organização administrativa, ou seja, instrumentos da dimensão administrativa e de controle.

No Brasil, a gestão escolar utiliza instrumentos de mediação e adaptação, mediação entre políticas e contexto (PPP adaptado, APM que prioriza demandas locais), enquanto no Paraguai utiliza instrumentos de imposição e adequação, imposição de metas centralizadas e

adequação da escola a elas através de supervisão e formulários padronizados. Ambas buscam qualidade, mas por vias diversas: a via brasileira aposta na governança colaborativa (escola como coautora das políticas), e a paraguaia na governança hierárquica (escola como cumpridora das políticas).

Isso tem implicações práticas: diante de um problema não previsto, como um aumento repentino de estudantes estrangeiros, a escola brasileira possui alguma margem, por meio da APM e do PPP, propor iniciativas emergenciais, ainda que dependam de aval da Secretaria de Educação; já a escola paraguaia depende, em maior medida, das orientações do Ministério da Educação e Ciências (MEC), por não dispor de instrumento formal equivalente. Essa distinção ficou evidente durante a pandemia de Covid-19: muitas escolas brasileiras criaram comitês locais de crise e adaptaram o PPP para o ensino remoto, exercendo sua autonomia relativa; no Paraguai, as escolas dependeram principalmente das diretrizes do programa *Tu Escuela en Casa*, definidas pelo MEC.

No que diz respeito à diferença entre gestão escolar e governança educacional, podemos afirmar: no Brasil, a distinção é notória, a governança nos níveis de secretaria e MEC estabelece políticas como BNCC e Saeb, mas a gestão escolar local as implementa a seu modo, mediando-as e até influenciando retroativamente. No Paraguai, gestão escolar e governança se confundem num contínuo hierárquico, o MEC estende sua governança até a escola por meio dos diretores e supervisores; a gestão escolar é praticamente um braço da governança central, com pouca mediação local.

Licínio Lima (2021) argumenta que, em sistemas altamente centralizados, os espaços de governança local são reduzidos e a gestão vira simples execução das lógicas do Estado. Já em sistemas mais abertos, a gestão escolar ganha status de ator no processo de governança educacional. O estudo acerca de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero exemplifica isso: a gestão escolar ponta-porãense possui instrumentos como o PPP e a APM que lhe dão alguma voz e adaptabilidade, ainda que a ausência do conselho escolar institucionalizado represente uma limitação relevante nessa capacidade de autogoverno; em Pedro Juan, não há registro de programa semelhante totalmente implementado pelo MEC paraguaio, o que denota que a governança paraguaia ainda não incorpora plenamente a voz das escolas fronteiriças.

Por fim, observa-se que as escolas brasileiras, tendo mais flexibilidade, puderam incluir no PPP considerações sobre bilinguismo ou receber alunos vindos do Paraguai com estratégias discutidas em reuniões com a APM e a comunidade escolar. Já as paraguaias, com instrumentos rígidos, enfrentam desafios de fronteira, alunos transfronteiriços, diversidade linguística, sem ter ferramentas específicas, a não ser pedir orientações ao MEC. Disso decorre um potencial

maior de inovação local no Brasil e de homogeneização forçada no Paraguai. Essa heterogeneidade de instrumentos e práticas de gestão será retomada na seção de desafios (5.4), pois impacta diretamente a capacidade de cada lado lidar com os problemas peculiares da região fronteiriça.

Em síntese, a análise revela que a gestão escolar brasileira e paraguaia, mesmo em realidades geográficas semelhantes, operacionalizam seus objetivos por meio de instrumentos bastante distintos, ecoando seus respectivos modelos de governança educacional. O caso de Ponta Porã sugere uma escola com voz ativa, usando instrumentos participativos, especialmente o PPP e a APM, para governar-se em parte, ainda que a ausência do conselho escolar institucionalizado revele que essa microgovernança democrática ainda não atingiu sua plenitude normativa. O caso de Pedro Juan Caballero, por sua vez, sugere uma escola como instância subordinada, utilizando instrumentos de controle para alinhar-se à macrogovernança central. Essa diferença estrutural contextualiza os próximos pontos sobre desafios, já que a forma como cada lado pode enfrentar os desafios da fronteira está relacionada aos recursos instrumentais e decisórios disponíveis na gestão de suas escolas.

5.4 Desafios da gestão escolar em contexto de fronteira

Nesta seção, são analisados os principais desafios enfrentados pelas gestoras escolares entrevistadas ao atuarem em um território de fronteira internacional, especialmente nas cidades-gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero. A condição fronteiriça impõe características singulares ao cotidiano escolar, gerando desafios que podem ser comuns a ambas as realidades nacionais, bem como desafios específicos ou assimétricos de acordo com cada lado da fronteira. Com base nos depoimentos das gestoras e em diálogo com estudos sobre educação em áreas fronteiriças, organizou-se a análise em três subtemas: desafios fronteiriços comuns (5.4.1), o impacto do bilinguismo na gestão escolar (5.4.2) e uma síntese dos desafios institucionais enfrentados nas cidades-gêmeas (5.4.3).

Entre os desafios comuns às escolas de ambos os países na região destacam-se a mobilidade transnacional de estudantes, a situação de vulnerabilidade socioeconômica e a complexa relação entre a escola e um território marcado por intercâmbios e contrastes culturais. Ademais, há o problema de que muitas vezes as políticas educacionais nacionais não contemplam as especificidades das zonas de fronteira, fazendo com que as escolas e gestoras localmente precisem lidar com questões para as quais não há diretrizes claras ou recursos dedicados.

O bilinguismo, em particular, ganha destaque: a coexistência de duas línguas (português e espanhol, além do guarani) entre alunos, famílias e professores cria demandas particulares de comunicação, adaptação curricular e sensibilidade cultural, representando um desafio tanto pedagógico quanto administrativo para as gestoras (5.4.2). Por fim, no item 5.4.3, sumarizam-se os desafios institucionais enfrentados, sejam eles de ordem estrutural (falta de recursos, de formação específica), territorial (condição de fronteira, identidade brasileira) ou organizacional (limites das políticas vigentes).

A investigação dos desafios mostrou que ambos os contextos encaram dificuldades similares, mobilidade transfronteiriça, bilinguismo, vulnerabilidade social, lacunas políticas, porém a forma de enfrentá-los diverge em razão das diferenças conceituais e instrumentais acima descritas. Há convergências nas percepções: tanto gestoras brasileiras quanto paraguaias destacam a necessidade de um olhar especial das políticas para a fronteira e reconhecem que a gestão em fronteira requer competências adicionais ("sensibilidade territorial e diálogo institucional", conforme G2-BR; "reconhecimento das especificidades fronteiriças nas políticas", conforme G4-PY). Isso indica que as profissionais dos dois países, apesar de formações diferentes, chegam a diagnósticos parecidos sobre o que falta: maior suporte institucional e políticas adaptadas. Isso é um ponto de união, possivelmente, diretoras de ambos os lados poderiam compartilhar experiências e juntas pleitear melhorias.

5.4.1 Desafios fronteiriços comuns às duas realidades

As gestoras brasileiras e paraguaias apontaram, em suas falas, vários desafios decorrentes diretamente da localização de suas escolas em uma área de fronteira internacional. Dentre esses, alguns se revelam comuns às duas realidades, ou seja, são problemas compartilhados tanto por escolas de Ponta Porã quanto de Pedro Juan Caballero, ainda que possam apresentar nuances em cada contexto.

Um dos desafios mais enfatizados foi a mobilidade de estudantes entre os dois países. G1-BR destacou: *“A mobilidade dos estudantes entre países exige adaptações constantes”*, enquanto G4-PY mencionou que *“A mobilidade estudantil afeta frequência e acompanhamento pedagógico.”* Esses depoimentos refletem uma situação cotidiana na fronteira: alunos que mudam de um lado para o outro da linha divisória, seja por mudança de residência, seja por atravessarem diariamente para estudar. Há famílias morando no Paraguai que colocam filhos

em escolas brasileiras (e vice-versa), além de migrações sazonais motivadas por trabalho ou instabilidade econômica.

Essa dinâmica gera vários subdesafios: a necessidade de aceitar e integrar alunos transferidos fora do calendário usual, lidar com documentos escolares de outro país (históricos, certificados), por vezes em outro idioma, diferenças curriculares que podem deixar lacunas no aprendizado, e garantir a regularidade de frequência de alunos que atravessam a fronteira e podem enfrentar problemas (demoras alfandegárias, segurança etc.). Tanto no depoimento de G1-BR quanto de G4-PY, nota-se que a escola precisa se adaptar constantemente: seja ajustando turmas e conteúdo para acolher recém-chegados, seja recalcando esforços de busca ativa para alunos que somem por terem voltado ao país vizinho sem aviso.

Essa mobilidade acentuada é um fenômeno típico de cidades-gêmeas, onde as populações circulam intensamente em busca de melhores serviços de educação, saúde ou comércio. Conte (2024) relata que, em Ponta Porã/PJC, a travessia diária faz parte do cotidiano e inclui o acesso à educação, especialmente notando o fluxo de brasileiros cursando instituições no Paraguai. No nível básico, essa mobilidade “pendular” e migratória implica o desafio de manter a continuidade educativa: evitar rupturas no processo de aprendizagem quando o aluno troca de sistema, e ao mesmo tempo lidar com a possível evasão ou absenteísmo daqueles que cruzam a fronteira (como citou G4-PY, impacto na frequência).

É um problema comum a ambas, mas talvez mais crítico no lado paraguaio em termos de frequência, pois alguns estudantes paraguaios acompanham famílias em busca de trabalho no Brasil temporariamente, voltando após meses, impactando a escola paraguaia que os perde e depois recebe de volta. Já do lado brasileiro, as “idas e vindas” podem afetar mais o desempenho, pois alunos que vêm do Paraguai podem ter dificuldade inicial de língua e conteúdo (ou vice-versa). Em ambos os contextos, exige-se dos gestores flexibilidade administrativa e sensibilidade pedagógica para reinserir alunos e preencher lacunas, muitas vezes sem orientação específica das autoridades centrais para isso.

Outro desafio comum mencionado refere-se à diversidade cultural e linguística do contexto fronteiriço. G2-BR observou: “*O bilinguismo influencia a comunicação com famílias e estudantes.*”, enquanto G5-PY apontou: “*A diversidade linguística demanda estratégias institucionais próprias.*” Ainda que o bilinguismo seja tratado com mais detalhe na seção 5.4.2, cabe aqui notá-lo como um desafio transversal a ambas as realidades.

Nas escolas de Ponta Porã e PJC convive-se diariamente com pelo menos duas línguas (português e espanhol), e no caso paraguaio, também com o guarani presente na comunidade. Isso significa que reuniões com pais, comunicados escolares, atendimentos e mesmo aulas

podem enfrentar barreiras linguísticas. A comunicação escola-família torna-se desafiadora se há pais que não dominam a língua de instrução, algo mencionado por G2-BR. Esse é um desafio comum, pois tanto brasileiros recebendo pais paraguaios, quanto paraguaios recebendo pais brasileiros, passam pela situação. Soma-se a isso aspectos culturais: diferenças nas expectativas educacionais, nas práticas parentais, feriados diferentes etc., que exigem da gestão escolar uma compreensão bicultural para evitar choques ou mal-entendidos. Essa diversidade cultural, conforme Ferreira (2023), pode gerar tensões, mas também oportunidades de enriquecimento, dependendo de como a escola a gere. O desafio é transformar a diversidade em fator positivo, mas isso requer apoio em formação e políticas (por exemplo, educação intercultural bilíngue), que geralmente é insuficiente, o que remete à ausência de políticas específicas, outro ponto comum citado.

Tanto G3-BR quanto G6-PY salientaram a ausência ou insuficiência de políticas educacionais específicas para a fronteira, o que as leva a enfrentar os desafios cotidianos sem orientações claras. G3-BR disse: “A ausência de políticas específicas para a fronteira gera desafios cotidianos.”, ao passo que G6-PY afirmou: “As políticas nacionais nem sempre consideram as especificidades fronteiriças.” Esses depoimentos, equivalentes, indicam frustração das gestoras de ambos os países com a lacuna de uma abordagem diferenciada por parte das autoridades centrais. De fato, historicamente, regiões de fronteira ficaram à margem das formulações das políticas educacionais, que costumam adotar soluções uniformes para todo o território nacional.

No Brasil, embora o princípio da igualdade e garantia do direito à educação valha nacionalmente, isso significou tratar de forma igual contextos desiguais, a fronteira por vezes precisa de flexibilizações (como materiais bilíngues, calendário adaptado, convênios binacionais) que não são previstos nas normas padrão. No Paraguai, a Lei Geral de Educação tampouco detalha nada para fronteiras; há menção genérica de priorizar zonas fronteiriças em alocação de recursos, mas na prática não se veem programas robustos. O único esforço palpável foi o PEIBF, que era um projeto multilateral envolvendo MEC brasileiro e paraguaio para escolas de ambas as margens. Contudo, como relatado em pesquisas, esse programa enfrentou muitos obstáculos e foi descontinuado sem um substituto efetivo.

Assim, as gestoras se veem desamparadas de diretrizes específicas: por exemplo, se recebem um aluno estrangeiro sem documentos, precisam improvisar procedimentos; se querem incorporar conteúdos sobre a história local de fronteira, não há materiais didáticos nacionais; se percebem que a barreira linguística prejudica alunos, não existem orientações claras sobre como ofertar apoio adicional de língua. Essa falta de políticas direcionadas

pressiona as gestoras a inovar localmente ou buscar parcerias informais para suprir lacunas, o que é difícil e arriscado, porque sem respaldo oficial elas têm menos recursos e autoridade para implementar mudanças. Ambas reconhecem isso como desafio cotidiano: elas continuamente esbarram nos limites do sistema educacional nacional, que foi pensado para contextos monolíngues e não transfronteiriços.

Outra questão comum, inferida, mas não explicitamente dita, é a vulnerabilidade socioeconômica presente em regiões de fronteira. Embora nenhuma gestora tenha usado o termo nas citações fornecidas, Ponta Porã e Pedro Juan Caballero enfrentam problemas sociais típicos de faixa de fronteira, como pobreza, trabalho infantil (no comércio informal de fronteira), violência vinculada ao contrabando e tráfico etc. As escolas nesses contextos lidam com estudantes em situação de risco, famílias desestruturadas ou em trânsito, o que representa um desafio significativo para a gestão escolar em garantir aprendizagem e frequência. Por exemplo, se um estudante deixa de vir por que a família mudou para procurar trabalho, ou se está envolvido em trabalho informal atravessando mercadorias, a escola tem que tentar trazê-lo de volta ou evitar a evasão, o que exige programas de acompanhamento social, que às vezes existem (como Bolsa Família no Brasil, ou programas de proteção no Paraguai) mas nem sempre suficientes.

Embora não citado textualmente, podemos supor que as gestoras consideram a relação escola e território e a vulnerabilidade social parte dos seus desafios, quando falam em adaptações constantes e desafios cotidianos. Ferreira (2023) discute que a escola de fronteira tem um papel potencial na integração e diminuição de diferenças sociais, mas esbarra em carências e exclusões históricas. Logo, um desafio compartilhado é fazer da escola um espaço inclusivo e protetor num ambiente socialmente vulnerável, o que exige parcerias com outras instituições (saúde, assistência social, conselhos tutelares etc.) e sensibilidade das gestoras; novamente sem políticas específicas, fica tudo na conta da iniciativa local.

Pode-se citar também que ambas as realidades precisam lidar com a questão da identidade fronteiriça e possíveis preconceitos e discriminações que dela decorrem. Assis e Sousa (2020) relatam processos de exclusão e discriminação vivenciados por sujeitos de identidade não brasileira (paraguaia ou brasiguia) em escolas de fronteira brasileira. Isso indica que alunos paraguaios em escolas do Brasil, por exemplo, às vezes enfrentam estigmas ou barreiras culturais. Da mesma forma, brasileiros em escolas paraguaias podem ser vistos como pessoas de fora.

As gestoras, de ambos os lados, têm o desafio de promover um ambiente de respeito e integração entre grupos de diferentes nacionalidades, combatendo eventuais estereótipos.

Embora apenas G3-BR e G6-PY tocam tangencialmente nisso (quando falam da falta de políticas e especificidades não consideradas, subentende-se também o aspecto cultural), é sem dúvida algo que ambas encontram. Criar uma cultura escolar inclusiva na fronteira requer intencionalidade: celebrar ambas as culturas, desenvolver projetos bilíngues, mediar conflitos identitários.

Pereira (2009) assinala que escolas de fronteira carregam a tarefa de criar condições de valorização e respeito entre todos, autóctones e migrantes, contemplando pluralidade e integração. Esse imperativo recai sobre as gestoras, mesmo sem suporte de políticas robustas. Portanto, o desafio comum aqui é transformar a escola em espaço de integração fronteiriça, e não de reprodução de desigualdades ou preconceitos nacionais.

Em conclusão, as escolas dos dois lados enfrentam desafios equivalentes decorrentes do contexto fronteiriço: fluxo intenso e irregular de estudantes, diversidade cultural/linguística, lacunas nas políticas públicas para a região, vulnerabilidades socioeconômicas e necessidade de integrar diferentes identidades. Esses desafios comuns exigem das gestoras habilidades e esforços adicionais em comparação a escolas de interiores, e muitas vezes a elaboração de soluções locais criativas. As duas realidades carecem de maior apoio institucional para esses enfrentamentos, o que leva as diretoras a atuarem muitas vezes no limite de suas atribuições formais, por exemplo, articulando-se com órgãos de imigração, conselhos tutelares ou ONGs para resolver problemas dos alunos, sem que isso esteja previsto claramente em seus deveres. Tais dificuldades compartilhadas evidenciam que a fronteira impõe uma complexidade extra à gestão escolar, tornando-a, em muitos aspectos, mais desafiadora do que em contextos não fronteiriços, conforme reconhecem as próprias gestoras e autores que pesquisam educação na fronteira (Barbosa & Nogueira, 2024; Anastácio, 2018).

5.4.2 O bilinguismo e seus impactos na gestão escolar

Um dos aspectos mais distintivos do contexto de fronteira Brasil-Paraguai, que se apresenta como desafio de grande relevância para a gestão escolar, é o bilinguismo presente na região. Nas cidades de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero coexistem principalmente as línguas portuguesa e espanhola, além do guarani (língua co-oficial no Paraguai). Esse ambiente linguístico plural afeta diretamente as dinâmicas escolares, exigindo estratégias específicas tanto no âmbito comunicacional quanto no pedagógico e administrativo.

As entrevistas evidenciam a preocupação das gestoras com o impacto do bilinguismo. Do lado brasileiro, G2-BR afirmou: “O bilinguismo influencia a comunicação com famílias e estudantes.” Isso aponta que, para a diretora brasileira, atender pais que falam espanhol (eventualmente apenas espanhol) ou lidar com estudantes provenientes do Paraguai, possivelmente hispanofalantes, gera dificuldades comunicativas que a escola precisa contornar.

Frequentemente, nas escolas de Ponta Porã há alunos chamados “brasiguaios” paraguaios com registro civil brasileiro que lhes dá o direito à educação brasileira, ou paraguaios sem dupla documentação que se matriculam, sendo que muitos chegam com baixa proficiência em português, pois têm o guarani e/ou o espanhol como língua materna. A gestão escolar deve assegurar que haja acolhimento linguístico: por exemplo, tradutores improvisados (um professor bilíngue ajudando), documentos escolares bilíngues etc.

A comunicação com famílias também é crítica; se bilhetes, reuniões de pais e informativos forem apenas em português, parte das famílias não compreenderá plenamente. Logo, a diretora precisa adaptar-se, muitas vezes preparando comunicados bilíngues ou ela própria, se dominar as línguas, atuando como ponte. Essa é uma carga extra de trabalho de gestão, pois não está formalmente previsto que a escola produza tudo em dois idiomas – trata-se de uma adequação local para garantir o direito à informação dos pais e a participação deles. Do contrário, a barreira do idioma poderia excluir famílias estrangeiras do acompanhamento escolar, minando a gestão democrática.

Souza e Senna (2021b) apontam que as escolas de fronteira desafiam a crença em uma nação monolíngue e que o bilinguismo ordinário não é adequadamente contemplado nas políticas curriculares, gerando um “campo de silêncio” sobre a educação bilíngue nas escolas fronteiriças brasileiras. Isso significa que diretores como G2-BR precisam, por conta própria, lidar com as questões linguísticas, pois o currículo e as diretrizes nacionais não fornecem suporte (por exemplo, não há designação de intérpretes ou materiais bilíngues oficiais).

No caso paraguaio, G5-PY enfatizou: “A diversidade linguística demanda estratégias institucionais próprias.” Aqui, a diretora paraguaia reconhece que na sua escola há também múltiplas línguas, majoritariamente o espanhol (língua de instrução no Paraguai) e o guarani (muitos alunos paraguaios são falantes de guarani como língua materna) e o português (acerca de alunos brasileiros frequentando escolas paraguaias).

O Paraguai, apesar de bilíngue oficial (espanhol-guarani), não incorpora o português em seu sistema. Assim, escolas de Pedro Juan, recebendo alunos brasileiros, enfrentam desafio semelhante: alunos cuja língua materna é o português precisam acompanhar aulas em espanhol; pais brasileiros que talvez não falem bem espanhol precisam interagir com a escola. G5-PY

indica que são necessárias estratégias institucionais, ou seja, medidas pensadas no âmbito da escola para lidar com isso. Essas podem incluir: capacitação básica de professores para entender português (ou vice-versa, ensinar noções de espanhol aos alunos não nativos), uso de alunos ou funcionários bilíngues como facilitadores, adaptação de metodologias para tornar a compreensão mais visual ou multilíngue etc.

O termo “estratégias institucionais próprias” sugere que a escola acaba criando suas respostas locais, já que a política nacional não oferece uma solução pronta. Considerando o bilinguismo interno do Paraguai, os diretores já lidam com o desafio de implementar a educação bilíngue em espanhol e guarani, conforme exigido (nas áreas guarani-falantes do país, o ensino é bilíngue por lei). Em Pedro Juan, o guarani é presente, mas possivelmente menos dominante que em áreas rurais; de todo modo, a diretora deve conciliar a instrução em espanhol com ações de valorização do guarani entre os alunos paraguaios.

Ao adicionar o português à equação, tem-se um cenário tri-língue, sem nenhum programa formal para tal. Souza e Senna (2021a), ao abordar o bilinguismo nas fronteiras Brasil-Paraguai, ressaltam a necessidade de formação de professores bilíngues e de políticas específicas. No depoimento de G5-PY transparece essa lacuna: a escola precisa de estratégias porque o sistema não as provê – por exemplo, não há professores de português designados pelo MEC paraguaio para escolas de fronteira, tampouco intercâmbio de materiais com o Brasil, a menos que a escola busque informalmente.

Um impacto concreto do bilinguismo na gestão é na gestão pedagógica: como garantir o aprendizado de alunos que talvez não dominem a língua de ensino? Do lado brasileiro, isso pode significar ter de oferecer reforço em língua portuguesa para alunos recém-chegados do Paraguai, o que raramente está previsto, a não ser que a escola faça um projeto especial ou use o contraturno de forma criativa. Do lado paraguaio, similarmente, ajudar alunos brasileiros com espanhol. A falta de políticas binacionais de currículo deixa as/os gestoras/es e professores à mercê de sua própria capacidade.

O extinto PEIBF era justamente um programa que buscou enfrentar isso – promovendo turmas bilíngues, com professores do Brasil e do Paraguai atuando conjuntamente nas escolas “espelho” de fronteira. As pesquisas relatam, porém, diversas dificuldades: por exemplo, resistência de estudantes ou pais em aprender a outra língua, falta de formação dos professores para bilinguismo, assimetria de prestígio entre as línguas (o português sendo visto como de maior status que o espanhol em escolas brasileiras, e vice-versa). As gestoras e gestores atuais herdam esse contexto: elas precisam, sem um programa formal agora, continuar lidando com o bilinguismo, o que implica superar também possíveis preconceitos linguísticos.

Ferreira (2023) discute que estudantes de identidade paraguaia/brasiguia sofreram processos de exclusão e discriminação justamente por questões linguísticas e culturais nas escolas de Ponta Porã. Esse dado significa que uma diretora brasileira atenta terá o desafio de combater atitudes discriminatórias de colegas, funcionários ou alunos em relação a quem fala “portunhol” ou com sotaque. Igualmente, no Paraguai, é preciso evitar que alunos brasileiros sejam ridicularizados por falarem espanhol incipientemente. As gestoras e gestores, como líderes institucionais, precisam fomentar o respeito linguístico e valorizar o bilinguismo como uma riqueza, não como um problema, invertendo mentalidades que muitas vezes veem a língua do outro com preconceito. Isso é um desafio de natureza sociocultural na gestão: requer ações de sensibilização, projetos culturais, eventualmente uso intencional das duas línguas em eventos escolares (por exemplo, hinos nacionais, apresentações bilíngues) para legitimar ambas.

A mobilidade transfronteiriça de estudantes também impacta diretamente a gestão administrativa das escolas, especialmente no que se refere aos processos de matrícula, transferência e equivalência de estudos entre os sistemas educacionais brasileiro e paraguaio. Nessas situações, as instituições precisam lidar com a análise de documentos escolares oriundos de outro país, o que envolve, muitas vezes, questões relacionadas à tradução, à interpretação de estruturas curriculares distintas e ao reconhecimento da trajetória escolar do estudante. No caso de escolas brasileiras, por exemplo, quando recebem alunos provenientes do Paraguai, as equipes gestoras e pedagógicas precisam analisar históricos escolares geralmente redigidos em língua espanhola e organizados em ciclos diferentes, como a Educação Escolar Básica (1º ao 9º ano), buscando compatibilizar esses registros com a organização do ensino brasileiro.

Diante dessa complexidade, é comum que o estudante seja submetido a um processo de avaliação diagnóstica, denominado prova de classificação, com o objetivo de identificar seu nível de aprendizagem e, a partir disso, definir sua inserção na série mais adequada. A partir do resultado dessa avaliação, aliado à análise pedagógica, a escola elabora um parecer que fundamenta a decisão de matrícula, sendo posteriormente encaminhado à Secretaria de Educação para validação e emissão de um número oficial do parecer, o qual passa a constar no histórico escolar do aluno. Observa-se que, na maioria das vezes, os estudantes acabam sendo inseridos em uma série anterior àquela que frequentavam no Paraguai, como forma de garantir melhor adaptação ao currículo e às exigências do sistema brasileiro.

Processo semelhante ocorre no Paraguai quando há o ingresso de estudantes oriundos do Brasil, evidenciando que a mobilidade escolar na fronteira demanda constantes ajustes administrativos em ambos os sistemas. Esses trâmites burocráticos, além de exigirem tempo e articulação institucional, nem sempre contam com diretrizes claras e uniformes, o que faz com

que muitas decisões sejam tomadas caso a caso. Embora existam iniciativas pontuais de cooperação entre países vizinhos, a ausência de normativas consolidadas para equivalência de estudos dificulta a padronização dos procedimentos.

Nesse contexto, a gestão escolar assume papel fundamental na mediação dessas situações, sendo responsável por articular-se com as Secretarias de Educação, interpretar normativas e construir soluções que minimizem prejuízos ao percurso escolar do estudante. Conforme evidenciado nas falas de gestores (G1-BR e G4-PY), a mobilidade constante de alunos entre os dois países gera a necessidade de arranjos administrativos contínuos, inclusive no que se refere aos registros escolares, frequência e avaliações. Em muitas situações, estudantes frequentam parte do ano letivo em uma escola brasileira e parte em uma escola paraguaia, o que levanta questões sobre a validação da frequência e dos resultados escolares.

Diante da ausência de diretrizes superiores mais estruturadas, cabe às equipes gestoras buscar soluções viáveis, frequentemente por meio do diálogo informal entre instituições e do envolvimento das famílias. Nessa perspectiva, a atuação da diretora revela-se decisiva, uma vez que sua capacidade de mediação, flexibilidade e sensibilidade às especificidades do contexto pode contribuir para garantir o direito à educação desses estudantes, mesmo diante de um cenário marcado por lacunas normativas e desafios institucionais.

Um aspecto específico do bilinguismo é o Guaraní no lado paraguaio. Embora não comentado pelas gestoras nas falas citadas (provavelmente porque o foco era a fronteira Brasil-Paraguai), é plausível que G5-PY e G6-PY também considerem o contexto trilingue. Pedro Juan Caballero é uma região onde muitos habitantes têm o guarani como língua materna ou a usam em casa. A educação paraguaia prevê educação bilíngue (espanhol-guarani) ao menos nos anos iniciais. Isso significa que as diretoras paraguaias também gerem um quadro de docentes bilíngues (ou deveriam ter), materiais em guarani etc. E possivelmente alunos falantes de guarani enfrentando o desafio de aprender bem o espanhol.

Agora, somando alunos brasileiros, tem-se o desafio de *trilinguismo*. A gestão escolar se torna ainda mais complexa. A falta de menção talvez indique que, na percepção das diretoras, o guarani não é uma grande barreira em PJC por ser amplamente compreendido localmente, mas o português sim configura a novidade menos atendida pelo sistema. De todo modo, a gestão do plurilinguismo nas escolas de fronteira brasileira é tema que o Observatório da Educação na Fronteira (Souza & Senna, 2021b) aborda, sinalizando a necessidade de políticas intersetoriais para apoiar essas escolas.

Do ponto de vista analítico, o desafio do bilinguismo manifesta-se em ambos os lados da fronteira, porém com especificidades próprias que decorrem das condições sociolinguísticas

e institucionais de cada país. No contexto de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, observa-se que a proximidade territorial favorece o contato entre as línguas portuguesa e espanhola, sendo relativamente comum que sujeitos que vivem na fronteira desenvolvam algum nível de compreensão entre esses idiomas. Contudo, essa compreensão não se configura de forma homogênea ou sistemática, especialmente no âmbito escolar.

No caso brasileiro, embora o espanhol esteja presente como componente curricular em algumas redes de ensino, como ocorre em Ponta Porã, isso não implica, necessariamente, domínio efetivo da língua por parte dos profissionais da educação. A presença de professores ou funcionários com fluência em espanhol não é uma realidade consolidada, e o domínio do guarani é ainda mais raro no contexto das escolas brasileiras. Por outro lado, no lado paraguaio, observa-se que muitos estudantes e membros da comunidade apresentam maior familiaridade com o português, sobretudo em função da convivência cotidiana, das relações comerciais e do acesso a mídias brasileiras. Ainda assim, essa compreensão não garante domínio formal da língua no contexto educacional.

No Paraguai, a presença do bilinguismo espanhol-guarani constitui um elemento estruturante do sistema educacional, o que amplia a complexidade linguística do contexto escolar. Entretanto, o ensino formal do português ainda não é amplamente institucionalizado, e a formação docente nem sempre contempla o desenvolvimento dessa competência. Nesse sentido, as escolas paraguaias também enfrentam desafios para atender estudantes oriundos do Brasil, especialmente no que se refere à mediação linguística no processo de ensino e aprendizagem.

Dessa forma, evidencia-se que cada sistema educacional lida com um cenário bilíngue (ou mesmo multilíngue) específico: no Brasil, predominam as relações entre português e espanhol; no Paraguai, articulam-se espanhol, guarani e, em menor medida, o português. Essas configurações demandam dos gestores escolares a capacidade de lidar com diferentes repertórios linguísticos, muitas vezes sem diretrizes institucionais claras que orientem suas práticas.

Nesse contexto, a atuação das gestoras e gestores escolares revela-se fundamental, na medida em que precisam desenvolver estratégias de mediação linguística e cultural a partir das demandas concretas do cotidiano escolar. Trata-se de um processo que, em grande medida, ocorre de forma empírica, exigindo sensibilidade, flexibilidade e capacidade de adaptação às especificidades do território fronteiriço, no qual as línguas e culturas se entrelaçam de forma dinâmica e contínua. Para exemplificar as implicações: G2-BR mencionou comunicação com famílias – imagine convocar uma reunião de pais: possivelmente ela precisará falar em

português e ter alguém (ou ela mesma) traduzindo para espanhol para alguns presentes, ou vice-versa. É um esforço adicional, mas necessário para engajar todos. G5-PY, ao dizer que precisa de estratégias, talvez implemente algo como “aulas de reforço em espanhol para alunos brasileiros”, ou solicite ao MEC um assistente bilíngue (se disponível).

Em ambos os lados, a falta de materiais didáticos apropriados é notável: os livros didáticos nacionais não consideram a segunda língua. Isso dificulta o acompanhamento por quem não domina bem o idioma base. As diretoras, então, podem autorizar professores a elaborarem materiais suplementares bilíngues, ou a usarem mais recursos visuais e tecnológicos para superar barreiras de língua.

O bilinguismo também afeta, psicologicamente, o pertencimento dos alunos. Se bem conduzido, pode enriquecer a experiência educativa, formando alunos bilíngues e biculturais. Se mal conduzido, pode humilhar e excluir. As gestoras e gestores, portanto, têm na mão a responsabilidade de inclinar essa balança para o lado positivo. Ao valorizar as duas línguas nas atividades escolares (ex.: celebrações conjuntas das datas nacionais de ambos os países, murais com palavras em português e espanhol, aulas de idioma cruzadas), elas contribuem para um clima de respeito. Ao contrário, se ignorarem o bilinguismo, podem perpetuar exclusão. Pelos depoimentos, felizmente, elas estão conscientes do desafio e buscando soluções.

Em suma, o bilinguismo na fronteira impõe desafios significativos à gestão escolar, tanto no Brasil quanto no Paraguai, exigindo adaptações na comunicação, adequações pedagógicas e ação cultural integradora por parte das diretoras. A ausência de políticas formais robustas para educação bilíngue fronteiriça faz com que essas adaptações recaiam majoritariamente sobre as iniciativas locais das gestoras/es e professores.

O sucesso em enfrentar esse desafio está ligado à capacidade das líderes escolares de inovar e mobilizar recursos (humanos, materiais) para transpor barreiras linguísticas, e também à sua atuação na promoção de uma cultura escolar que reconheça e valorize a pluralidade linguística como parte da identidade fronteiriça, ao invés de tratá-la como obstáculo. Essa habilidade de gestão intercultural é cada vez mais valorizada em contextos globais, e aqui se mostra essencial. No próximo item, será feita uma síntese final dos desafios, incluindo o bilinguismo, estruturando-os de forma a evidenciar as implicações institucionais para a gestão escolar nas cidades-gêmeas.

5.4.3 Síntese dos desafios institucionais da gestão escolar em cidades-gêmeas

Com base na discussão anterior, é possível sistematizar os desafios enfrentados pelas gestoras e gestores escolares em cidades-gêmeas de fronteira em três grandes categorias inter-relacionadas: desafios estruturais, desafios territoriais e desafios institucionais/profissionais. Essa síntese ajuda a entender a complexidade que recai sobre a gestão escolar nesses locais e prepara o terreno para a análise crítica final dos resultados.

Desafios estruturais: dizem respeito a condições macro-sistêmicas e de recursos. Incluem a falta de políticas educacionais específicas para a faixa de fronteira, resultando em ausência de suporte normativo e financeiro direcionado às peculiares necessidades dessas escolas. Também abrangem a escassez de recursos materiais e humanos adequados por exemplo, raramente há professores bilíngues contratados ou material didático adaptado culturalmente para a fronteira. As gestoras e gestores lidam com escolas que, em geral, possuem a mesma infraestrutura e dotação de pessoal de qualquer outra escola interiorana, mas precisam fazer frente a demandas extras (como aulas de reforço de idioma, acompanhamento social mais intenso etc.) sem recursos adicionais.

Outro aspecto estrutural é a vulnerabilidade socioeconômica endêmica na região, ligada a questões como pobreza, trabalho informal e violência. Estruturalmente, muitas famílias de fronteira estão em condição de risco, o que recai nas escolas sob forma de evasão, baixa participação dos pais, alunos com defasagens de aprendizado, necessitando que a gestão escolar atue quase como “gestão social”, articulando políticas públicas de assistência e proteção, muitas vezes além de seu mandato estrito. Essas dificuldades estruturais limitam o campo de ação das gestoras e gestores e impõem a necessidade de lutar por parcerias e projetos que amenizem as carências, por exemplo, reivindicar junto às secretarias programas de alimentação, psicólogos escolares, transporte transfronteiriço etc., nem sempre com sucesso.

Desafios territoriais: referem-se às características geográficas e culturais do lugar. Aqui se inclui a mobilidade transfronteiriça de estudantes e famílias, já detalhada, que é inerente ao território gêmeo dividido por uma fronteira política (mas socialmente integrado). Esse desafio territorial implica em gestão contínua de matrículas instáveis, transferências e baixas que fogem do calendário regular, e exige flexibilidade administrativa e cooperação entre sistemas educacionais de dois países distintos.

Outro desafio territorial é a diversidade cultural e linguística (bilinguismo), intrínseca ao ambiente de fronteira, que demanda abordagem intercultural da gestão escolar. O território fronteiriço possui uma identidade cultural própria (a chamada cultura “brasiguiaia”, misto de elementos brasileiros e paraguaios) que não se encaixa perfeitamente no currículo nacional de nenhum dos países, predominantemente centrados em identidades nacionais internas. Assim, a

escola na fronteira lida com a tensão entre o currículo oficial e a realidade cultural local, configurando um desafio territorial de cunho curricular e pedagógico. Há também questões de segurança e trânsito fronteiriço: eventos do território (por exemplo, manifestações na fronteira, alterações nas políticas migratórias) podem afetar diretamente as escolas (alunos que não conseguem atravessar, ou que vêm devido a crises do outro lado etc.). A gestão escolar deve estar preparada para reagir a condições territoriais variáveis, mostrando resiliência e capacidade de resposta rápida.

Desafios institucionais/profissionais: englobam aqueles ligados à atuação da própria gestão escolar enquanto instituição e equipe gestora. Nessa categoria, insere-se a necessidade de formação específica para gestores em contextos de fronteira, algo que atualmente é muito limitado. As diretoras acabam aprendendo “na prática” a lidar com bilinguismo, com diferenças de legislação, com processos migratórios, sem terem tido preparo para isso em cursos de gestão ou pedagogia tradicionais. Isso constitui um desafio de ordem profissional: desenvolvem competências de gestão intercultural e interinstitucional por vivência, com eventual suporte de redes informais (por exemplo, trocando experiências com outros diretores de fronteira em eventos regionais, quando ocorrem). Ainda nessa categoria está a falta de integração institucional entre os sistemas educacionais dos dois países.

Idealmente, escolas de cidades-gêmeas poderiam ter cooperação institucional formal, com intercâmbio de informações sobre alunos, reconhecimento mútuo de estudos, projetos pedagógicos conjuntos, mas institucionalmente isso é frágil. A gestão escolar, então, carece de canais oficiais para dialogar com escolas do outro país. Como desafio institucional, mencionamos também o isolamento ou invisibilidade que essas escolas às vezes sentem em relação às instâncias centrais de seu próprio país. Visto de Assunção ou de Brasília, o contexto fronteiriço é periférico, e as especificidades locais tendem a não ser prioridade nas agendas políticas. As gestoras e gestores podem se sentir isoladas ao reivindicar atenção a suas demandas específicas. Por exemplo, solicitar ao Ministério um diferencial no currículo ou nos calendários para a fronteira pode não ser atendido por falta de compreensão ou vontade política, o que se traduz em frustração e desafio de como adaptar localmente sem respaldo.

Institucionalmente, outro desafio é a rotatividade possivelmente maior de alunos e até de professores em regiões de fronteira, o que dificulta a consolidação de projetos a longo prazo. Se profissionais evitam fixar-se na fronteira por ser local distante ou pouco atrativo (no imaginário de alguns, por questões de segurança), a gestão enfrenta dificuldades de manter equipes estáveis e engajadas com o projeto intercultural da escola.

Todos esses desafios, estruturais, territoriais e institucionais, interagem e se potencializam mutuamente. Por exemplo, a ausência de políticas específicas (estrutural) agrava o impacto do bilinguismo (territorial) e torna a vida do gestor mais improvisada (institucional). A mobilidade (territorial) combinada com vulnerabilidade social (estrutural) aumenta a evasão e desafia práticas de gestão de frequência (institucional). Assim, a gestão escolar em cidades-gêmeas encontra-se em uma encruzilhada de condicionantes adversos, exigindo uma atuação multifacetada: elas precisam ser administradoras eficientes, líderes pedagógicas sensíveis, mediadoras culturais e articuladoras interinstitucionais simultaneamente. Isso faz com que, conforme as próprias entrevistadas sugerem, a gestão escolar em fronteira exija “sensibilidade territorial e diálogo institucional” (palavras de G2-BR na Avaliação Geral) e maior reconhecimento das especificidades nas políticas educacionais (G4-PY na Avaliação Geral). Ou seja, as gestoras e gestores percebem que necessitam de um perfil de liderança adaptativo e engajador, bem como clamam por mudanças institucionais que reconheçam formalmente os desafios aqui sintetizados.

O Capítulo 5 demonstrou, através de uma análise minuciosa e fundamentada em evidências, que a gestão escolar em contextos de fronteira apresenta desafios únicos que requerem abordagens inovadoras e cooperativas. As gestoras escolares estudadas exibem esforços admiráveis para superar tais desafios, mas esbarram em limites institucionais que estão além do alcance individual, o que reforça a necessidade de intervenções em nível de política educacional e de maior integração regional. Acredita-se que as reflexões aqui apresentadas contribuam para iluminar caminhos de aprimoramento da gestão escolar em regiões fronteiriças, de modo a garantir que nessas áreas, muitas vezes periféricas no imaginário nacional, o direito à educação de qualidade seja plenamente assegurado em contexto de equidade e respeito à diversidade. Em última análise, investir na gestão educacional das fronteiras significa apostar na construção de pontes de integração e cidadania que transcendem limites geopolíticos, concretizando, na esfera escolar, o ideal de uma educação sem fronteiras.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

*Às margens da linha que separa duas nações,
educadores constroem pontes de saberes. Mesmo
diante da ausência de políticas públicas eficazes,
da diversidade linguística e das desigualdades
sociais, a gestão escolar resiste, acolhe e
reinventa o direito de aprender.
(Kedma Caroline de Souza Moraes).*

A epígrafe que abre este capítulo sintetiza, em poucas linhas, o fio condutor que atravessou toda esta pesquisa: a gestão escolar em contexto de fronteira como um exercício cotidiano de resistência e reinvenção diante de lacunas normativas, barreiras linguísticas e desigualdades socioeconômicas. As "pontes de saberes" mencionadas no texto encontram correspondência direta nas práticas identificadas entre as gestoras de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, sejam elas os projetos político-pedagógicos que incorporam a cultura e a língua do país vizinho, sejam as articulações informais entre diretoras de ambos os lados da fronteira para mediar calendários, protocolos e fluxos de alunos transfronteiriços. Da mesma forma, a ideia de que a gestão "resiste, acolhe e reinventa" dialoga com os achados sobre a ausência de políticas binacionais específicas e sobre a lacuna institucional representada pela falta de conselhos escolares em Ponta Porã: mesmo diante desses limites estruturais, as gestoras entrevistadas não paralisaram sua atuação, mas buscaram, na autonomia relativa de que dispõem, respostas criativas às demandas de uma comunidade escolar que não se encerra nos limites de um único país.

Em face da pergunta-problema deste estudo, "Como as gestoras escolares das cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) concebem e operacionalizam a gestão escolar em contexto de fronteira, considerando os marcos normativos, os instrumentos de gestão e os desafios institucionais, territoriais e linguísticos próprios dessa realidade?" pode-se afirmar que a pesquisa atingiu seu propósito central. Os resultados revelam que a gestão escolar em contexto de fronteira apresenta características singulares moldadas tanto pelos marcos normativos nacionais distintos quanto pelas especificidades do território fronteiriço.

De um lado, as diretoras brasileiras, amparadas pelo princípio legal da gestão democrática (previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB), concebem a gestão escolar como um processo participativo e adaptativo: elas valorizam a participação da comunidade escolar nas decisões e demonstram maior flexibilidade para elaborar soluções contextuais aos problemas locais. Esse entendimento se traduz na operacionalização de instrumentos de gestão

como a APM atuante, PPPs construídos coletivamente e práticas de comunicação bilíngue com as famílias. Cabe destacar, contudo, que o conselho escolar não foi institucionalizado na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã, sendo a APM e as reuniões com a comunidade escolar os principais espaços formais de participação disponíveis. Mesmo enfrentando essa limitação estrutural, somada a recursos escassos e diretrizes genéricas, as gestoras brasileiras mostraram capacidade de mobilizar a autonomia relativa da escola, ajustando calendários e atividades conforme a necessidade local e promovendo projetos escolares voltados à realidade fronteiriça para mitigar os desafios encontrados.

Por outro lado, as diretoras paraguaias concebem seu papel de forma mais alinhada a um modelo centralizado e normativo: inseridas em um sistema educacional em que a gestão escolar é fortemente hierarquizada pelo Ministério da Educação (MEC-PY), elas operacionalizam a gestão cumprindo rigorosamente as diretrizes e regulamentos emanados de instâncias superiores. Essa concepção, ancorada na ideia do diretor como executor das políticas nacionais, traz eficiência administrativa dentro dos parâmetros estabelecidos, porém acarreta menor autonomia para ajustes locais. Na prática, as gestoras de Pedro Juan Caballero demonstram organização e comprometimento em fazer cumprir as normas, mas carecem de instrumentos institucionais para incorporar plenamente as demandas atípicas da fronteira, como adaptar o ensino à presença de alunos brasileiros ou dialogar com a comunidade em outra língua oficial, ficando essa adequação muitas vezes restrita a iniciativas informais ou pessoais de cada diretora.

Apesar dessas assimetrias entre Brasil e Paraguai na forma de conceber a gestão, a pesquisa identificou importantes convergências. As gestoras de ambos os lados compartilham um forte compromisso com a garantia do direito à educação e demonstram percepções semelhantes quanto aos problemas enfrentados nas zonas fronteiriças. Em seus depoimentos, tanto brasileiras quanto paraguaias apontaram desafios comuns, reconhecendo que questões como a mobilidade transnacional de estudantes, a diversidade linguística (bilinguismo) no ambiente escolar e a vulnerabilidade socioeconômica das comunidades fronteiriças impactam diretamente o cotidiano da gestão. Ambas concebem a escola como espaço que precisa acolher e integrar alunos de diferentes nacionalidades e línguas, ao mesmo tempo em que notam a lacuna de políticas educacionais específicas para essas áreas. Assim, independentemente das diferenças de estrutura administrativa, as diretoras entrevistadas enfatizaram a necessidade de colaboração interinstitucional e sensibilidade cultural para conduzir a gestão escolar na fronteira.

Esse alinhamento de visão reflete-se em práticas semelhantes: todas relataram empenhar-se em estratégias de acompanhamento individualizado de alunos transfronteiriços e em ações de busca ativa para evitar a evasão escolar nesse contexto peculiar. Do mesmo modo, tanto em Ponta Porã quanto em Pedro Juan Caballero, as gestoras procuram envolver as famílias e a comunidade local nas escolas, ainda que por meios distintos, reconhecendo que a participação comunitária é crucial para superar barreiras de idioma e cultura. Portanto, a resposta à questão de pesquisa evidencia que essas gestoras concebem e operacionalizam a gestão escolar equilibrando as exigências formais de seus respectivos sistemas nacionais com iniciativas próprias que atendam às demandas singulares do contexto de fronteira.

No que tange aos instrumentos de gestão, o estudo constatou que há ferramentas formais e informais empregadas para viabilizar a gestão escolar nas cidades-gêmeas. No Brasil, destacam-se a APM, as reuniões com a comunidade escolar, os PPPs participativos e os processos de seleção de diretores como principais instrumentos de envolvimento comunitário e democratização da gestão, uma vez que o conselho escolar não foi institucionalizado na Rede Municipal de Educação de Ponta Porã. Já no Paraguai, embora a legislação não preveja instâncias participativas robustas na escola, as gestoras mencionaram a criação de comissões de pais e docentes e a articulação com as Comisiones de Fomento Escolar como formas de suprir, na prática, a ausência de espaços deliberativos formais. Outro instrumento importante tem sido o PPP da escola: no lado brasileiro, ele incorporou projetos de valorização da cultura paraguaia e da língua espanhola; no lado paraguaio, as gestoras indicaram flexibilizar parcialmente o planejamento para incluir conteúdos que ajudem alunos brasileiros. Tais achados demonstram que, operacionalmente, as gestoras e gestores escolares na fronteira utilizam toda margem de manobra que dispõem, seja por meio de instrumentos oficiais da gestão democrática, seja por meio de estratégias institucionais próprias para atender às necessidades de sua comunidade escolar transnacional.

A pesquisa também analisou em profundidade os desafios institucionais, territoriais e linguísticos enfrentados na gestão escolar fronteiriça. Os desafios institucionais referem-se às diferenças nas políticas e recursos educacionais de Brasil e Paraguai. Nesse aspecto, constatou-se que as escolas de Ponta Porã contam, em geral, com financiamento público mais robusto, proveniente de programas como Fundeb, PDDE e merenda escolar, e com um arcabouço normativo que incentiva a participação local, enquanto as escolas de Pedro Juan Caballero lidam com recursos mais escassos e estrutura normativa centralizada, o que coloca as gestoras e gestores paraguaias/os em desvantagem para implementar inovações ou prover suporte extra aos alunos.

As diferenças curriculares e legais entre os países também representam um obstáculo: o reconhecimento de estudos de alunos migrantes nem sempre é automático, exigindo dos diretores esforços burocráticos adicionais para regularizar documentações e histórico escolar de crianças que atravessam a fronteira. Já os desafios territoriais dizem respeito à localização e às dinâmicas próprias da fronteira: a circulação diária de alunos e professores entre os dois países, as eventuais divergências de calendário escolar ou protocolos evidenciados durante a pandemia da Covid-19, quando um país mantinha escolas fechadas enquanto o outro já retomava aulas presenciais e até questões de segurança pública na região. Esses fatores territoriais exigem dos gestores uma postura de mediadores institucionais: na ausência de coordenação oficial entre Brasil e Paraguai em matéria educacional, muitas diretoras assumiram informalmente o papel de dialogar com suas contrapartes do outro lado da linha internacional para resolver problemas imediatos. Por fim, os desafios linguístico-culturais mostraram-se centrais: a presença de múltiplas línguas, como o português, o espanhol e o guarani, no cotidiano das escolas fronteiriças demanda dos gestores uma sensibilidade intercultural elevada.

As diretoras apontaram dificuldades como barreiras de comunicação com pais que não dominam o idioma da escola, necessidade de material pedagógico bilíngue inexistente ou insuficiente e possíveis atritos culturais por diferenças de hábitos entre as comunidades. Em resposta, destacam-se iniciativas para promover uma educação bilíngue e intercultural inclusiva, ainda que de modo informal: eventos escolares conjuntos celebrando culturas dos dois países, inserção paulatina do ensino de espanhol nas escolas brasileiras e solicitações às autoridades paraguaias para designar docentes que saibam português em escolas com alto contingente de alunos brasileiros.

Os (Capítulo 5, seção 5.4); e (d) promoveu-se uma análise crítica das duas realidades, extraindo inferências sobre necessidades e proposições para aperfeiçoamento da gestão escolar em áreas de fronteira (Capítulo 5, seção 5.4.3 e presente capítulo final). Essa análise confirma a coerência interna do estudo e indica que a metodologia adotada foi adequada para explorar o problema de pesquisa em sua complexidade.

Nesse contexto, merece destaque especial a ausência do conselho escolar nas escolas da Rede Municipal de Educação de Ponta Porã e a urgência de sua efetivação. O conselho escolar constitui, no arcabouço legal brasileiro, o principal instrumento de democratização da gestão escolar: é por meio dele que professores, funcionários, pais, alunos e representantes da comunidade exercem institucionalmente o direito de participar das decisões que afetam a escola. A Lei nº 14.644/2023 tornou obrigatória sua criação em todas as escolas públicas de educação básica do país, o que torna sua ausência em Ponta Porã não apenas uma lacuna

democrática, mas também um descumprimento normativo que precisa ser sanado com urgência. Em um contexto de fronteira como o desta pesquisa, essa ausência é ainda mais sensível: a complexidade linguística, cultural e social do território exige justamente espaços formais de deliberação coletiva nos quais a comunidade escolar composta por brasileiros, paraguaios e falantes de diferentes línguas possa participar ativamente da construção das respostas pedagógicas e administrativas às demandas locais.

A efetivação do conselho escolar em Ponta Porã representaria avanços concretos em múltiplas dimensões: ampliaria a legitimidade das decisões escolares; fortaleceria o vínculo entre escola e comunidade transfronteiriça; criaria um espaço institucionalizado de mediação para conflitos culturais e linguísticos; asseguraria maior transparência no uso dos recursos públicos; e funcionaria como instância de aprendizado democrático para toda a comunidade escolar, algo especialmente relevante em um território onde convivem duas culturas nacionais e onde o exercício da cidadania atravessa fronteiras. Além disso, a presença de um conselho escolar ativo e representativo permitiria às gestoras e gestores de Ponta Porã superar o imprevisto das soluções individuais, conferindo respaldo coletivo e institucional às estratégias adotadas para enfrentar os desafios fronteiriços. Recomenda-se, portanto, que a Secretaria Municipal de Educação de Ponta Porã promova, com brevidade, a institucionalização dos conselhos escolares em todas as suas unidades, garantindo formação continuada para seus membros e assegurando que a composição desses colegiados reflita a diversidade cultural e linguística da comunidade fronteiriça.

De modo geral, o estudo conclui que a gestão escolar em contextos de fronteira, exemplificada pelo caso de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, demanda abordagens inovadoras e cooperativas. As gestoras pesquisadas demonstram empenho e criatividade para superar desafios únicos, mas esbarram em limites institucionais que transcendem a escala local, o que reforça a necessidade de intervenções em nível de política educacional e de maior integração regional. Os achados indicam que um modelo adequado de gestão escolar fronteiriça combinaria princípios de gestão democrática participativa, com a efetivação de espaços formalizados de participação comunitária, como os conselhos escolares ainda ausentes em Ponta Porã, a um apoio estrutural diferenciado provido por instâncias governamentais sensíveis às demandas de fronteira, como financiamento suplementar, programas bilíngues e coordenação binacional de ações.

Recomenda-se, com base nas evidências, o fortalecimento de iniciativas como programas de Escolas Interculturais de Fronteira aprendendo com os limites e potencialidades do PEIF original e a criação de fóruns permanentes de diálogo entre autoridades educacionais

de municípios fronteiriços dos dois países, de modo a alinhar calendários, currículos e protocolos quando pertinente. Em última instância, assegurar o direito à educação de qualidade em contextos fronteiriços requer reconhecer institucionalmente que essas regiões têm necessidades próprias. Investir na gestão educacional das fronteiras significa apostar na construção de pontes de integração e cidadania que transcendem os limites geopolíticos, concretizando, no espaço escolar, o ideal de uma educação sem fronteiras. Com esta pesquisa, espera-se ter contribuído para lançar luz sobre esse caminho, oferecendo subsídios teóricos e práticos para que gestores escolares, formuladores de políticas e comunidades locais atuem conjuntamente na garantia de uma educação inclusiva, equitativa e intercultural nas linhas que unem e separam as nações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Vilma Soares de Souza. **Gestão democrática nas escolas municipais de São João de Meriti: utopia e distopia?** 2021. 208 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2021.

ANASTÁCIO, Luci Meire Corrêa. Fronteira e educação pública: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) em Ponta Porã (BR) e Pedro Juan Caballero (PY). 2018. 163 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Educação) — Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2018.

ARROYO, M. (2012). **Educação e relação com os territórios:** práticas inclusivas e formação de sujeitos. São Paulo/SP: Cortez, 2012.

ARROYO, Miguel. Escola: territórios de exclusão e inclusão. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (orgs.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação:** visões críticas. Petrópolis/RJ. Vozes, 2006.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2016.

BAREIRO, Lilian. **La democracia en la escuela: participación y ciudadanía.** Asunción: BASE Investigaciones Sociales, 2018.

BATISTA, Andréia B.; ANDRADE, Marlucy P. P. “Gestão democrática e desafios da atuação do diretor escolar em contextos de crise.” **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v.38, n.3, p.891–910, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol38n32022.115154>.

BENÍTEZ, María Estela. “Designación de directores en el sistema escolar paraguayo: entre clientelismo y profesionalización.” **Revista Iberoamericana de Educación**, v.84, n.2, p.119–138, 2020.

BENÍTEZ, María Estela. **Gestión educativa y autonomía escolar em Paraguay: entre la norma y la práctica.** Asunción: Universidad Nacional de Asunción, 2020.

BONDIOLI, Anna (org.). O projeto pedagógico da creche e a sua avaliação: a qualidade negociada. Campinas: Autores Associados, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020.** Altera o art. 212 da Constituição para tornar permanente o Fundeb. Diário Oficial da União, 27 ago. 2020.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009.** Altera os arts. 6º, 208, 211 e 214 da Constituição Federal, ampliando a obrigatoriedade da educação básica. Diário Oficial da União, 12 nov. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm. Acesso em: 28 jan. 2026.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996)**. Diário Oficial da União, Brasília/DF. 23 dez. 1996.

BRASIL. **Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006**. Amplia a duração do ensino fundamental para nove anos. Diário Oficial da União, 7 fev. 2006.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Plano Nacional de Educação 2014-2024**. Diário Oficial da União, Brasília/DF. 26 jun. 2014.

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

BRASIL. Lei nº 14.644, de 4 de agosto de 2023. **Política Nacional de Participação Social na Educação Básica**. Diário Oficial da União, Brasília/DF. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 30 jan. 2026.

BRASIL. **Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular**. Brasília, DF: MEC, 2017/2018. Disponível em: <http://basenacionalcomum.mec.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2026.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Portaria nº 125, de 21 de março de 2014**. Estabelece a relação das cidades-gêmeas localizadas na faixa de fronteira do Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 mar. 2014. Seção 1, p. 45.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2.614, de 2024. **Novo Plano Nacional de Educação 2024-2034**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2025.

BUENO, Mara L. M. C.; SOUZA, Karla R. L. “Política de formação de professores bilíngues na fronteira do Brasil com o Paraguai.” **Revista EntreLínguas**, v.7, e023013, 2025.

BUENO, Mara L. M. C; SANABRIA, Alba M. B. S. **Brasil e Paraguai: especificidade fronteiriça nas práticas pedagógicas e legislação em vigência**. Práxis Educativa. Ponta Grossa/PR. 2024.

BUENO, Mara Lucinéia Marques Corrêa. **Política supranacional de formação de professores: o Programa Escolas Interculturais de Fronteira (PEIF) na faixa de fronteira Brasil/Paraguai**. 2019. 153 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Faculdade de Educação, Dourados/MS. 2019.

BUENO, Mara Lucinéia Marques Corrêa; SOUZA, Karla Rocha Lima de; LIMA, Eliane Aparecida. Programa Escolas Interculturais de Fronteira e a realidade Brasil/Paraguai: uma política de integração regional para a fronteira. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 15, n. 7, p. 1–20, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/74213>. Acesso em: 10 jan. 2026.

CABALLERO, Rosa. Ingerencia política y profesionalización de la gestión escolar en Paraguay. **Cuadernos de Gestión Educativa**, v.9, n.2, p.87–105, 2017.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Educação já: o financiamento que falta para garantir o direito à educação básica no Brasil. São Paulo: Campanha Nacional

pelo Direito à Educação, 2021. Disponível em: <https://www.campanhaeducacao.org.br>. Acesso em: 10 jan. 2026.

CANDAU, Vera Maria Ferrão. **Educação intercultural: mediações necessárias**. Petrópolis: Vozes, 2016.

CARDOSO, Marli G. P.; VILLALBA, Édgar. “Gestão escolar e interculturalidade em cidades-gêmeas: desafios para a formação docente.” **Revista Educação em Fronteiras**, v.10, n.2, p.211–230, 2021.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). **Parecer CNE/CP nº 15/2020**. Orientações para o enfrentamento da pandemia na educação básica. Brasília/DF. 2020.

CURY, C. R. J. (2002). **Gestão democrática na escola pública**. 2 ed. Campinas/SP. Papirus.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Educação e direito à educação: fundamentos jurídicos e políticos**. Campinas/SP. Autores Associados, 2002.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS (DGEEC). **Estimativa populacional e dados educacionais de Pedro Juan Caballero, 2022**.

DOURADO, Luiz Fernandes; OLIVEIRA, João Ferreira de. **Gestão democrática da educação: atualidade e desafios**. In: OLIVEIRA, João Ferreira de; DUARTE, Newton (orgs.). **Educação e gestão democrática: interfaces com o currículo, trabalho e formação docente**. Campinas/SP. Autores Associados, 2009. P. 39–56.

FCC – Fundação Carlos Chagas. **Censo Escolar 2023: reprovação e abandono escolar retomam crescimento após pandemia**. São Paulo: FCC, 12 fev. 2025. Disponível em: <https://www.fcc.org.br/fcc-noticia/censo-escolar-2023-reprovacao-e-abandono-retomam-crescimento-apos-pandemia/>.

FDG – Fundação de Desenvolvimento Gerencial. **Visão de futuro da educação básica no Brasil: dados e informações do setor público**. Belo Horizonte: FDG, 07 ago. 2024. Disponível em: <https://fdg.org.br/visao-de-futuro-da-educacao-basica-no-brasil-dados-e-informacoes-do-setor-publico/>.

FERREIRA, Márcia C.; CABALLERO, Diego. “Formação de diretores escolares na fronteira Brasil-Paraguai: entre políticas e práticas.” **Revista Gestão Educacional**, v.24, n.3, p.147–165, 2023.

FURLAN, Fernanda. **Memórias de Uma Equipe Diretiva na Pandemia da Covid-19: grupo dialogal como estratégia para a gestão escolar**. Orientadora: Maria Eliza Rosa Gama. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Gestão Educacional) - Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Santa Maria, RS, 2022.

GADOTTI, Moacir. **Educação e esperança em tempos de pandemia**. São Paulo/SP. Instituto Paulo Freire, 2020.

GALEANO, Pedro. **Gestión democrática y desafíos en la educación paraguaya**. Asunción: MEC, 2015.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETTO, Elba Siqueira de Sá; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo Afonso de; ALMEIDA, Patrícia Cristina Albieri de. **Professores do Brasil: novos cenários de formação**. Brasília: UNESCO, 2019. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000367919>. Acesso em: 10 jan. 2026.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais e educação**. São Paulo/SP. Loyola, 2001.

GONZÁLEZ, Rodrigo; SANTOS, José P. L. “Desigualdades estruturais e educação nas fronteiras sul-americanas.” **Revista Estudos Interdisciplinares em Educação**, v.13, n.2, p.305–328, 2022.

H2FOZ. **Paraguai divulga dados preliminares do Censo 2022: população é menor que a estimada**. Foz do Iguaçu: H2FOZ, 01 set. 2023. Disponível em: <https://www.h2foz.com.br/frontera/paraguai-dados-preliminares-censo-2022/>. Acesso em: 10 jan. 2026.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade**. 5. Ed. Rio de Janeiro/RJ. Bertrand Brasil, 2011.

HARGREAVES, Andy. **Liderança sustentável e comunidades de aprendizagem: educação em tempos incertos**. Porto Alegre: Penso, 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: Resultados Preliminares**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/>. Acesso em: 22 dez. 2025.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores educacionais avançam em 2024, mas atraso escolar aumenta**, Agência de Notícias IBGE. Rio de Janeiro: IBGE, 29 ago. 2025. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/43699-indicadores-educacionais-avancam-em-2024-mas-atraso-escolar-aumenta>.

IBGE. *Cidades@ – Perfil Ponta Porã (MS)*. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/ponta-pora/panorama>. Acesso em: 10 jan. 2026.

JONES, R. Governing Borders: **Borders and Governance in Border Regions**. Journal of Borderlands Studies, v. 27, n. 3, p. 249–262, 2012.

LEITHWOOD, Kenneth; HARRIS, Alma; HOPKINS, David. Seven strong claims about successful school leadership revisited. *School Leadership & Management*, v. 40, n. 1, p. 5–22, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13632434.2019.1596077>. Acesso em: 15 jan. 2026.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da gestão escolar e do trabalho pedagógico**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2019.

LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli Eliza Dalmazo de Afonso. *Pesquisa em educação: abordagens qualitativas*. 2. ed. São Paulo: EPU, 1986.

MEC – Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguai). **Diseño Curricular Básico – Educación Escolar Básica**. Asunción: MEC, 2015. Disponível em: <https://www.mec.gov.py/curriculo/eeb>. Acesso em: 05 jan. 2026.

MEC – Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguay). **Diseño Curricular – Educación Media**. Asunción: MEC, 2018. Disponível em: <https://www.mec.gov.py/curriculo/em>. Acesso em: 05 jan. 2026.

MEC-PY – Ministerio de Educación y Ciencias (Paraguay). **Plan Nacional de Desarrollo de la Educación 2024-2030**. Asunción: MEC, 2021. Disponível em: https://www.mec.gov.py/cms_v0/recursos/9943-Plan-Nacional-de-Desarrollo-de-la-Educacion-2030.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS (Paraguay). **Plan Nacional de Desarrollo de la Educación 2024-2030**. Asunción: MEC, 2021.

MPMT – Ministério Público do Estado de Mato Grosso. **Conselhos escolares: garantir a participação jovem agora é lei**. Cuiabá: MPMT, 09 ago. 2023. Disponível em: <https://mpmt.mp.br/portacao/news/729/127989/conselhos-escolares-garantir-a-participacao-jovem-agora-e-lei>.

MRE – Ministério das Relações Exteriores (Brasil). **República do Paraguai – Visão Geral**. Brasília, DF: MRE/Gov.br, atual. 30 dez. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/republica-do-paraguai>. Acesso em: 02 jan. 2026.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.). **A nova pedagogia da hegemonia: estratégias do capital para educar o consenso**. São Paulo: Xamã, 2005. 312 p.

NUNES, Thays H.; GIMÉNEZ, Róger L. “Gestão educacional em tempos de pandemia: uma análise em escolas fronteiriças.” **Revista Internacional de Educação e Fronteiras**, v.6, n.1, p.78–96, 2023.

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. **PISA 2022 Results (Volume I): Student Performance in Reading, Mathematics and Science**. Paris: OECD Publishing, 2023.

OLIVEIRA, Izabela Dellangelica Carvalho de. **Qualidade do Ensino de Escolas da Rede Pública Municipal de Campinas (SP): ações da equipe de gestão escolar**. Orientador: Mônica Piccione Gomes Rios. 2022. 149 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Pontifícia Universidade Católica de Campinas, Campinas, SP, 2022a.

OLIVEIRA, Juliano Tadeu dos Anjos. **Sistema de Qualidade na Gestão Escolar: impactos da implementação em dois colégios da Rede Jesuíta de Educação Básica do Brasil**. Orientador: Artur Eugenio Jacobus. 2022. 103 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Educacional) - Universidade do Vale do Rio dos Sinos - UNISINOS, São Leopoldo, RS, 2022b.

ORTIZ, L.; CARDOZO, S. Los consejos escolares en Paraguay: participación real o decorativa. **Educación & Sociedad**, v.40, n.144, p.215–236, 2018. Disponível em: <https://revistas.unlp.edu.ar/educacionysociedad/article/view/6503>. Acesso em: 10 dez. 2025.

PARAGUAI. **Constitución de la República del Paraguay (1992)**. Asunción, 1992. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional>. Acesso em: 30 jan. 2026.

PARAGUAI. **Ley General de Educación N° 1264/1998**. Asunción: Congreso Nacional, 1998. Disponível em: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/874/ley-n-1264-general-de-educacion>. Acesso em: 20 nov. 2025.

PARAGUAI. **Ministerio de Educación y Ciencias**. Sistema Educativo Nacional. Asunción, 2024. Disponível em: <https://www.mec.gov.py>. Acesso em: 30 jan. 2026.

PARAGUAI. **Resultados Finales del Censo Nacional de Población y Viviendas 2022**. Asunción: Instituto Nacional de Estadística, 2023. Disponível em: <https://www.ine.gov.py/news/Resultados-Censo-2022>. Acesso em: 05 jan. 2026.

PARAGUAY. **Constitución Nacional de la República del Paraguay**. 1992. Artigos 70–74.

PARAGUAY. **Decreto N° 4374/2004**. Reglamento General de Instituciones Educativas.

PARAGUAY. **Ley N° 1.264/1998 – General de Educación**. Asunción: Congreso Nacional, 1998. Disponível em: <http://www.une.edu.py/archivos/documentos/ley1264.pdf>.

PARAGUAY. **Ley N° 4.251/2010 – De Lenguas**. Asunción: Congreso Nacional, 2010.

PARAGUAY. **Ley N° 5.749/2017 – Carta Orgánica del MEC**. Asunción: Congreso Nacional, 2017.

PARAGUAY. **Ley N° 7.264/2024**. Crea el Fondo Nacional de Alimentación Escolar (FONAE) – Programa Hambre Cero en las Escuelas. Asunción: Congreso Nacional, 2024.

PARO, V. H. **Direção e gestão escolar: ações e desafios políticos**. São Paulo/SP. Loyola, 2010.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo/SP. Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Administração escolar: introdução crítica**. 18. ed. São Paulo/SP. Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Educação, administração e democracia**. São Paulo: Cortez, 2010.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 3. ed. São Paulo: Ática, 2012.

PERBONI, Fabio; OLIVEIRA, Regina Tereza Cestari de. Hibridismo na gestão escolar: percepções dos diretores escolares da cidade de Dourados (Mato Grosso do Sul). *Revista Educação em Questão*, v. 59, n. 59, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21680/1981-1802.2021v59n59ID22747>. Acesso em: 10 jan. 2026.

PONTA PORÃ (MS). **Decreto nº 9.566, de 27 de setembro de 2023**. Dispõe sobre o Processo Seletivo Interno (PSI) para composição do quadro de dirigentes das instituições de ensino da rede municipal de Ponta Porã. *Diário Oficial do Município de Ponta Porã*, n.4.253, 28 set. 2023. Disponível em: <https://diariooficial.pontapora.ms.gov.br/>. Acesso em: 02 dez. 2025.

PONTA PORÃ (MS). **Secretaria Municipal de Educação. Resolução/SEME nº 019, de 29 de outubro de 2020**. Dispõe sobre a prorrogação da composição das diretorias executivas das

Associações de Pais e Mestres (APMs), em caráter excepcional, em razão das medidas adotadas para prevenção do contágio pelo COVID-19 (novo coronavírus), e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Ponta Porã, Ponta Porã, MS, 4 nov. 2020.

PONTA PORÃ INFORMA. <https://www.pontaporainforma.com.br/vitima-do-covid-jose-arnaldo-diretor-da-escola-manoel-martins-sera-sepultado-em-taquarussu/>. Ponta Porã/MS. Acessado em 28/09/2025.

POPPE, Ana Beatriz Gorgen. **Gestão escolar nas comunidades educativas de educação básica da Rede La Salle no Rio Grande do Sul: desafios em tempos de pandemia COVID-19**. Orientadora: Dirléia Fanfa Sarmiento. 2021. 119 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade LaSalle, Canoas, RS, 2021.

RCC. **Pedro Juan Caballero, una de las sorpresas del Censo 2022**. Pedro Juan Caballero: Rádio RCC, 10 out. 2024. Disponível em: <https://rcc.com.py/especiales/pedro-juan-caballero-una-de-las-sorpresas-del-censo-2022/>. Acesso em: 08 jan. 2026.

RODRIGUES, Patrícia R.; BENÍTEZ, Andrés A. “Políticas educacionais em zonas de fronteira: uma análise comparada entre Brasil e Paraguai.” **Revista Latinoamericana de Educación Comparada**, v.5, n.1, p.95–115, 2022.

SANDER, A. A. **Gestão da participação escolar: desafios e condições**. Brasília/DF. Liber Livro, 2007.

SANDER, Benno. **Administração da educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 2007.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **A gramática do tempo: para uma nova cultura política**. São Paulo/SP. Cortez, 2006. P. 23–72.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia**. 42. ed. Campinas/SP. Autores Associados, 2011.

SAVIANI, Dermeval. **História das ideias pedagógicas no Brasil**. 5. ed. Campinas/SP. Autores Associados, 2008.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE PONTA PORÃ. **Relatório anual**, 2021/2023.

SHIROMA, Eneida Oto. **Políticas educacionais e gestão escolar**. Florianópolis: UFSC, 2005.

SILVA, Jhonny R. “Educación intercultural y bilingüe en regiones fronterizas de Paraguay.” **Revista Educación Intercultural**, v.3, n.1, p.55–72, 2017.

SOUZA, Jucimara P.; et al. “Gestão escolar em tempos de pandemia: impactos e resiliência.” **Revista Brasileira de Educação**, v.26, e260032, 2021.

SOUZA, Karla C.; KERBAUY, Maria T. M. “O direito à educação básica nas Declarações sobre Educação para Todos de Jomtien, Dakar e Incheon.” **Revista on-line de Política e Gestão Educacional**, n.18, p.1220–1235, 2018.

SOUZA, Laís C.; MORAES, Ana C. “Liderança escolar e gestão em fronteiras: realidades transnacionais e práticas de resistência.” **Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação**, v.17, n.4, p.2395–2414, 2022.

TODOS PELA EDUCAÇÃO. **Anuário Brasileiro da Educação Básica 2023**. São Paulo: TPE, 2023. Disponível em: https://www.todospelaeducacao.org.br/_uploads/_posts/506.pdf.

TORRES, A. (2013). **Escuela y democracia**: experiencias de gestión em contextos rurales. Asunción: Centro de Estudios Educativos.

UNESCO. **Liderança escolar para a melhoria da qualidade da educação**. Paris: UNESCO, 2016.

UNESCO–SITEAL. **Perfil Paraguay – Sistema Educativo**. Buenos Aires: IIPE UNESCO, 2023. Disponível em: <https://siteal.iipe.unesco.org/pais/paraguay>. Acesso em: 10 jan. 2026.

UNICEF. **La educación intercultural bilingüe en Paraguay**. Portal Educativo UNICEF LACRO, 2021. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/la-educacion-intercultural-bilingue-eib-en-paraguay>. Acesso em: 11 jan. 2026.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. **Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível**. Campinas/SP. Papirus, 2008.

VIEIRA, N. **Comunidade de aprendizes**: repensando a gestão escolar. Rio de Janeiro/RJ. DP&A, 2005.

VIEIRA, Rosângela. **Gestão escolar e vulnerabilidade social nas fronteiras**. Dourados: Editora UFGD, 2021.

WALSH, Catherine. Interculturalidad, Estado, **Sociedad: luchas (de)coloniales de nuestra época**. Quito: Abya-Yala, 2009.

World Bank. **Government expenditure on education, total (% of GDP) – Brazil, Paraguay**. Washington, DC: World Bank Data, 2024. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS?locations=BR-PY>. Acesso em: 14 jan. 2026.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Questionário semiestruturado das Entrevistas com Gestoras Escolares em Contexto de Fronteira

PARTE I – IDENTIFICAÇÃO DA PARTICIPANTE

Português

1. Cargo atualmente ocupado na escola:
2. Rede de ensino à qual a escola pertence:
3. Etapa(s) e/ou modalidade(s) atendida(s) pela escola:
4. Tempo de atuação na gestão escolar:
5. Formação acadêmica:
6. Forma de investidura no cargo de gestão escolar:

Español

1. Cargo que ocupa actualmente en la institución educativa:
2. Red educativa a la que pertenece la escuela:
3. Nivel(es) y/o modalidad(es) atendida(s) por la institución:
4. Tiempo de actuación en la gestión escolar:
5. Formación académica:
6. Forma de acceso al cargo de gestión escolar:

PARTE II – PERCEPÇÃO SOBRE A CONCEPÇÃO DE GESTÃO ESCOLAR

Português

7. Como a senhora define a gestão escolar a partir de sua prática cotidiana?
8. Na sua percepção, a gestão exercida em sua escola se aproxima de qual(is) modelo(s)? (democrático, gerencial, tecnocrático ou híbrido). Justifique.
9. De que forma professores, famílias e estudantes participam das decisões da escola?
10. Quais são os principais limites e possibilidades para a autonomia da gestão escolar no seu contexto?

Como as diretrizes do sistema educacional influenciam sua atuação como gestora?

Español

7. ¿Cómo define usted la gestión escolar a partir de su práctica cotidiana?
8. En su percepción, ¿la gestión desarrollada en su institución se aproxima a qué modelo(s)? (democrático, gerencial, tecnocrático o híbrido). Justifique.

9. ¿De qué manera docentes, familias y estudiantes participan en las decisiones de la escuela?
10. ¿Cuáles son los principales límites y posibilidades para la autonomía de la gestión escolar en su contexto?
11. ¿Cómo influyen las directrices del sistema educativo en su actuación como gestora?

PARTE III – INSTRUMENTOS E PRÁTICAS DE GESTÃO ESCOLAR

Português

12. Como ocorre a elaboração e a implementação do Projeto Político-Pedagógico (PPP) na escola?
13. Existem conselhos escolares ou instâncias colegiadas em funcionamento? Como se dá a participação nesses espaços?
14. Quais instrumentos administrativos e pedagógicos são fundamentais para a organização da escola?
15. Como se estabelece a relação entre a gestão escolar e os órgãos superiores do sistema educacional?
16. Na sua avaliação, qual a diferença entre gestão escolar e governança educacional no cotidiano da escola?

Español

12. ¿Cómo se elabora y se implementa el Proyecto Político-Pedagógico (PPP) en la institución?
13. ¿Existen consejos escolares u órganos colegiados en funcionamiento? ¿Cómo se da la participación en estos espacios?
14. ¿Qué instrumentos administrativos y pedagógicos considera fundamentales para la organización escolar?
15. ¿Cómo se establece la relación entre la gestión escolar y los órganos superiores del sistema educativo?
16. En su evaluación, ¿cuál es la diferencia entre gestión escolar y gobernanza educativa en el cotidiano institucional?
- 17.

PARTE IV – DESAFIOS DA GESTÃO ESCOLAR EM CONTEXTO DE FRONTEIRA

Português

17. Quais são os principais desafios enfrentados pela gestão escolar em um território de fronteira?
18. De que maneira a mobilidade de estudantes entre os países impacta a organização e o funcionamento da escola?
19. Como a diversidade cultural e linguística influencia o trabalho da gestão escolar?

20. Existem políticas ou orientações institucionais específicas para lidar com essas características fronteiriças? Explique.

Español

17. ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta la gestión escolar en un territorio de frontera?
18. ¿De qué manera la movilidad de estudiantes entre países impacta la organización y el funcionamiento de la institución?
19. ¿Cómo influye la diversidad cultural y lingüística en el trabajo de la gestión escolar?
20. ¿Existen políticas o orientaciones institucionales específicas para atender estas características fronterizas? Explique.

PARTE V – AVALIAÇÃO GERAL

Português

21. Quais práticas de gestão escolar a senhora considera fundamentais para garantir o direito à educação em contextos de fronteira?
22. Que mudanças ou políticas públicas poderiam fortalecer a gestão escolar nessas regiões?
23. Gostaria de acrescentar algum aspecto que considere relevante sobre sua experiência como gestora escolar em contexto de fronteira?

Español

21. ¿Qué prácticas de gestión escolar considera fundamentales para garantizar el derecho a la educación en contextos de frontera?
22. ¿Qué cambios a las políticas públicas podrían fortalecer la gestión escolar en estas regiones?
23. ¿Desea agregar algún aspecto que considere relevante sobre su experiencia como gestora escolar en contexto de frontera?

APÊNDICE B – Pedido e Autorização de Pesquisa nas Escolas do Paraguai



PARAGUAI
TEKOMBO'E
HA TEMBIKUAA
MOTENONDEHA

Misión: Somos la institución rectora que formula y ejecuta la política permitiendo el desarrollo personal, social, económico y cultural de la población.

MEMORANDUM DDEA N°677/2025.

A: Msc. Olga Maricel Fleitas Benítez, Supervisora - Área Educativa 13-04.
Msc. Mirian Mabel Arias Torres, Supervisora - Área Educativa 13-05.
Kedma Caroline de Souza Moraes.



DE: Lic. Abg. Luis Gerardo Figueredo Brites, Director
Dirección Departamental de Educación de Amambay

FECHA: 11/08/2025

REF.: AUTORIZAR LA APLICACIÓN DE LA ENTREVISTA E INVESTIGACIÓN CON UN ENFOQUE CUALITATIVO (REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, ANÁLISIS DOCUMENTAL Y ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS).

Al tiempo de saludarles, el Director Departamental de Educación de Amambay, se dirige a ustedes y por su intermedio a los directores de las instituciones educativas más abajo mencionadas, a objeto de **AUTORIZAR LA APLICACIÓN DE LA ENTREVISTA E INVESTIGACIÓN CON UN ENFOQUE CUALITATIVO (REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA, ANÁLISIS DOCUMENTAL Y ENTREVISTAS SEMIESTRUCTURADAS).**

- Escuela Bás. N°290 Defensores del Chaco.
- Escuela Bás. N°1332 Generación de la Paz.
- Escuela Bás. N°710 Don Carlos Antonio López.

Al respecto se remite la nota de solicitud, para conocimiento y fines pertinentes.

Atentamente. -

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS	
Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico	
Área Educativa 13 - 05	
Pedro Juan Caballero Amambay Paraguay	
Expediente N°	325
Fecha:	11-08-2025
Hora:	14:08
Responsable:	Claudia Ferreira

MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CIENCIAS	
Supervisión de Apoyo Técnico Pedagógico	
Área Educativa 13 - 04	
Pedro Juan Caballero Amambay Paraguay	
Expediente N°	200
Fecha:	11/08/2025
Hora:	14:10
Responsable:	[Firma]



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

Ponta Porã/MS, 30 de Julho de 2025.

À Lic. Abog. Luis Geraldo Figueredo Brites

DIRECTOR DE EDUCACIÓN DPTAL- AMAMBAY- PEDRO JUAN CABALLERO

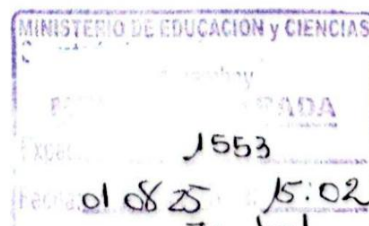
**SOLICITUD DE DOCUMENTOS Y AUTORIZACIÓN PARA ENTREVISTA CON
DIRECTOR(A) ESCOLAR SOBRE LA GESTIÓN EN CONTEXTO DE FRONTERA
DURANTE LA PANDEMIA DE COVID-19**

El Grupo de Estudios e Investigaciones en Políticas y Gestión de la Educación (GEPGE) desarrolla investigaciones sobre políticas educativas, con énfasis en los desafíos de la gestión escolar en contextos de frontera. La estudiante de maestría Kedma Caroline de Souza Moraes, C.I. n° 001037905 y CPF n° 923.225.301-15, vinculada al Programa de Posgrado en Educación de la Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), está llevando a cabo la investigación titulada: “Gestión Escolar en Contexto de Frontera: el trabajo de los Directores en las Ciudades Gemelas de Ponta Porã (Brasil) y Pedro Juan Caballero (Paraguay) durante la Pandemia de COVID-19”, bajo la orientación del Prof. Dr. Fábio Perboni.

Este estudio, inserto en la línea de investigación “Políticas y Gestión de la Educación”, tiene como objetivo analizar las prácticas de gestión escolar en escuelas públicas de nivel fundamental en las ciudades gemelas, considerando las especificidades del territorio fronterizo y los desafíos intensificados por la pandemia. La investigación adopta un enfoque cualitativo, que incluye revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas con directores(as) escolares.

Por tanto, se solicita respetuosamente autorización para la realización de una entrevista con el(la) director(a) de la unidad educativa, así como el acceso a documentos institucionales que permitan comprender las prácticas de gestión adoptadas durante el período pandémico, tales como:

- Protocolos de enseñanza a distancia y/o híbrida;



- Decretos, resoluciones y normativas municipales o nacionales que hayan regulado el funcionamiento de las actividades educativas entre los años 2020 y 2022, así como documentos relacionados con procesos de selección, designación o nombramiento de directores escolares;
- Actas de reuniones pedagógicas y administrativas;
- Informes institucionales correspondientes al período 2020–2022;
- Estrategias de acompañamiento pedagógico y socioemocional a los estudiantes;
- Datos sobre asistencia, deserción y acceso a tecnologías;
- Instrumentos y criterios de evaluación utilizados durante la pandemia;
- Acciones de apoyo a las familias, docentes y equipo técnico.

Las entrevistas se realizarán en fecha y horario previamente acordados con la dirección escolar, y todos los datos recolectados serán utilizados exclusivamente con fines académicos, garantizando el anonimato y confidencialidad de los(as) participantes, conforme a los principios éticos de la investigación científica.

En estos términos, se solicita su aprobación.

FABIO

PERBONI:19

645680808

Assinado de forma
digital por FABIO
PERBONI:19645680808
Dados: 2025.07.31
13:46:24 -04'00'

FÁBIO PERBONI

Orientador – PPGEdU/FAED/UFGD



KEDMA CAROLINE DE SOUZA MORAES

Mestranda - PPGEdU/FAED/UFGD

APÊNDICE D – Pedido e Autorização de Pesquisa nas Escolas do Brasil

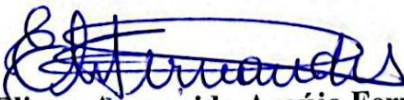
**PREFEITURA MUNICIPAL DE PONTA PORÃ-MS
SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO
SUPERVISÃO ESCOLAR**

Ofício nº 208/DSE/SEME/PMPP**Ponta Porã, 01 de setembro de 2025****De:** Secretária Municipal de Educação- Profª Ma. Eliana Aparecida Araújo Fernandes**Para:** Orientador- PPGEduc/FAED/UFGD – Sr. Fábio Perboni**Assunto:** Resposta ao requerimento para solicitação de documentos e autorização para entrevista com diretor(a) escolar.**Prezada Senhora,**

Em Resposta ao requerimento para solicitação de documentos e autorização de entrevista com diretor(a) escolar, informamos que fica autorizada a realização da pesquisa. No entanto salientamos que na solicitação, não fica explícita a quantidade de diretores e quais as instituições escolares que farão parte da pesquisa, solicitamos que nos informe sobre esses dados, bem como, a previsão de início do trabalho.

Sendo o que nos apresenta para o momento, colocamo-nos à disposição.

Atenciosamente,


Profª Ma. Eliana Aparecida Araújo Fernandes
Secretária Municipal de Educação

APÊNDICE E – Modelo de Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
Universidade Federal da Grande Dourados
Faculdade de Educação



MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu, _____, declaro ter recebido da Pesquisadora Kedma Caroline de Souza Moraes, a pesquisa denominada “Gestão escolar em contextos de fronteira durante a pandemia da Covid-19”, com o objetivo de analisar a atuação da gestão escolar nas cidades-gêmeas de Ponta Porã (Brasil) e Pedro Juan Caballero (Paraguai) durante o período pandêmico, com ênfase nos desafios enfrentados pelos diretores escolares para garantir a continuidade do processo educativo, a participação da comunidade escolar e o cumprimento do direito à educação em um contexto binacional.

O estudo está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), na linha de pesquisa Políticas e Gestão da Educação, sob a orientação da Prof. Dr. Fábio Perboni.

- () Autorizo que minha identidade seja revelada.
- () Não autorizo que minha identidade seja revelada.
- () Concordo com a gravação da entrevista.
- () Não concordo com a gravação da entrevista.

Autorizo que as informações por mim prestadas sejam utilizadas nesta investigação e em eventuais publicações decorrentes da pesquisa.

Consinto em participar deste estudo e declaro ter recebido uma cópia deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Ponta Porã, MS, ____ de _____ de 2025.

Assinatura