

GESTÃO E DEMOCRACIA NA ESCOLA: IMPLICAÇÕES PARA O DEBATE

Mileide Pereira Santos

RESUMO: O artigo aborda a evolução do princípio da democracia na educação pública brasileira, a fim de contextualizar o processo de gestão democrática, atualmente em evidência na escola pública, como condição para a melhoria da qualidade da educação. O objetivo é analisar, a partir da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n.º 9394, de 1996, os princípios da gestão democrática, buscando compreender os limites e desafios da democracia no âmbito escolar. Tem-se, como pressuposto orientador, que a participação dos atores da escola e da comunidade escolar é determinante para que haja a gestão democrática. O conceito de participação adotado ampara-se em Diaz Bordenave (1994) que a considera como um processo de aprendizado. A metodologia utilizada é a pesquisa documental e bibliográfica, com enfoque qualitativo. O estudo analisa os princípios legais da gestão democrática e os confronta com a cultura escolar, evidenciando que a participação efetiva dos professores e da comunidade escolar no processo de gestão é ainda um dever, um grande desafio e um dos grandes entraves à implementação da democracia na escola. O gestor se destaca como líder e responsável pelo rompimento do paradigma tradicional da gestão conservadora da escola.

Palavras chave: Educação. Sistema de Gestão. Cultura Escolar.

MANAGEMENT AND DEMOCRACY IN SCHOOLS: IMPLICATIONS FOR THE DEBATE

ABSTRACT: The article discusses the evolution of the principle of democracy in Brazilian public education, in order to contextualize the process of democratic management, currently in evidence in public schools, as a condition to improve the quality of education. The goal is to analyze, from the Federal Constitution of 1988 and the Law of National Education Guidelines and Principles, No. 9394, of 1996, the principles of democratic administration, seeking to understand the limits and challenges of democracy within the schools. We have, as a guiding assumption, that the participation of the school subjects and community is crucial so that there is a democratic administration. The adopted concept of participation is based on Diaz Bordenave (1994) who considers it to be a learning process. The methodology used is a documental and bibliographical research, with a qualitative focus. The study analyzes the legal principles of democratic management and confronts them with the school culture, demonstrating that the effective participation of teachers and the school community within the management process is still to come to be, a major challenge and one of the great obstacles to the implementation of democracy in schools. The manager stands out as the leader and is responsible for disrupting the traditional paradigm of the traditional conservative school administration.

Keywords: Education. Management System. School Culture.

Introdução

O debate sobre o princípio da gestão democrática na educação pública nacional se instalou de forma mais efetiva a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da consequente Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, N.º 9 394 de 1996. A partir daí, a questão da gestão democrática da escola tornou-se objeto de estudo e de discussão nos ambientes acadêmicos, na mídia, em eventos científicos, sendo apropriada muito mais por profissionais de outras áreas do que da área educacional. Busca-se debater e propor novos modos de gestão como condição para atingir a efetiva qualidade da educação, principalmente a educação básica pública, visando romper com o paradigma tradicional da administração escolar e instalar novas estratégias que contemplem a participação de todos os atores da escola e da comunidade escolar no trabalho pedagógico da escola. Entretanto, tem-se observado, na experiência docente e no cotidiano da escola, que os pais e os alunos não participam dessa discussão e, muitas vezes, os próprios professores ficam alijados de um processo do qual são personagens principais.

Neste artigo, o conceito de gestão democrática que permeia as reflexões parte de Veiga (1995, p.18) que defende: “para que a ação administrativa democrática aconteça é necessária a ampla participação dos representantes dos diferentes segmentos da escola nas decisões e nações administrativas e pedagógicas ali envolvidas”. Ou seja, o autor defende que os alunos e pais devem estar envolvidos no processo de gestão da escola para que haja a gestão democrática. Nesse sentido, utiliza-se o conceito de ‘participação’ de Diaz Bordenave (1994), segundo o qual há forças atuantes na dinâmica do processo participativo e, apesar da participação ser uma necessidade básica, o homem não nasce sabendo participar: “A participação é uma habilidade que se aprende e se aperfeiçoa. Isto é, as diversas forças e operações que constituem a dinâmica da participação devem ser compreendidas e dominadas pelas pessoas” (DIAZ BORDENAVE, 1994, p. 47).

Diante do exposto, este artigo tem como objetivo analisar, por meio da pesquisa documental, os princípios de uma gestão democrática, a partir dos documentos oficiais como a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o Estatuto da Criança e do Adolescente e o projeto político pedagógico da escola, entre outros, a fim de compreender o limite da implementação da prática democrática no processo de gestão escolar.

A escolha do tema e as análises efetuadas se respaldam nos documentos oficiais que subsidiaram este estudo, articulados à experiência docente em uma instituição pública municipal de educação básica, de uma cidade do Sul de Minas Gerais.

O contexto da gestão democrática

Os portugueses desembarcaram no Brasil em 1500 e perceberam que, nas tribos indígenas, os responsáveis em transmitir os ensinamentos da sua cultura aos filhos eram as próprias famílias e o índio mais velho da tribo conhecido como cacique. Os jesuítas vieram em seguida, em 1549, com o intuito de pregar a religião católica e alfabetizar os índios com essa doutrina. Sem respeitar os seus costumes e a sua cultura, o ensino era realizado nas ocas, consideradas as primeiras escolas do Brasil (ROMANELLI, 1987).

Em 1759, o Marques de Pombal, que governava Portugal nessa época, expulsou os Jesuítas do Brasil e, pela primeira vez, a educação na colônia passou a ser de responsabilidade do Estado, em que os filhos da elite constituíram-se na clientela da escola. Desde esse período, a educação no Brasil sempre esteve dividida entre quem possuía mais recursos econômicos e os que nada tinham, independentemente da categorização pública ou privada.

Proclamada a Independência do Brasil, em 1822, a educação ocupa um lugar importante, fato que se consolidou com a primeira Constituição, outorgada em 1824, tornando a instrução primária gratuita para todo cidadão perante a Lei. Com a Proclamação da República em 1889, mais uma vez tornou-se necessário reavaliar a educação no país, sendo este um período marcado por diversas reformas na educação.

Na estrutura educacional brasileira, até 1930, não existia uma política nacional de educação que prescrevesse diretrizes gerais e a elas subordinassem os sistemas de ensino. Uma das primeiras medidas do Governo Provisório, instalado com a Revolução de 1930, foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, conferindo à União o poder para exercer sua tutela sobre os vários domínios do ensino no país. A realidade naquele momento exigia mão de obra especializada para as indústrias e era necessário investir na educação (SHIROMA, 2000, p.18).

Em 1937 é outorgada uma nova Constituição, enfatizando o ensino profissionalizante no Artigo 129:

À infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da Nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os seus graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais. [...] O ensino pré-vocacional profissional destinado às classes menos favorecidas é em matéria de educação o primeiro dever de Estado. Cumpre-lhe dar execução a esse dever, fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. (BRASIL, 1937)

O ano de 1964 foi marcado pelo golpe militar e, no início da década de 1970, foi instituída a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional N.º 5.692. Com o golpe de 1964, houve a interrupção do desenvolvimento da democratização social e política que se projetou inclusive na educação escolar e política no Brasil, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação N.º 5692. Com o fim do regime militar em 1988 e outorgada uma nova Constituição Federal sustentada em princípios democráticos, é citada a gestão democrática para a escola pública no artigo 206, inciso VI, entre outras prerrogativas que visam a democratização da educação no Brasil:

O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;

II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;

IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional N.º 53, de 2006);

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - garantia de padrão de qualidade;

VIII- piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal. (Incluído pela Emenda Constitucional N.º 53, de 2006);

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional n.º 53, de 2006). (BRASIL, 1988)

Desde a promulgação da Constituição Federal, de 1988, os sistemas de ensino passaram a se organizar de modo compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em regime de colaboração. Em 1996, com a Emenda Constitucional (EC) N.º 14 foi implantado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF); ambos os eventos são considerados por analistas educacionais como processos de consolidação da democracia na educação. O FUNDEF foi, na sequência, regulamentado pela Lei N.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto N.º 2.264, de junho de 1997, sendo implantado nacionalmente em 1.º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental.

Na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), N.º 9394 de 1996, a gestão democrática foi reforçada em seu artigo 14, assegurando que:

Art.14 - Os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades e conforme os seguintes princípios:

- I. Participação dos profissionais da educação na elaboração do Projeto pedagógico da escola;
- II. Participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O princípio da gestão democrática encontra-se reforçado também no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído na Lei N.º 8.069, de 13 de julho de 1990, que assegura como direito dos pais a participação na definição das propostas pedagógicas da escola de seus filhos, ter conhecimento do processo pedagógico, acompanhamento de seu desenvolvimento escolar e dos resultados da avaliação, assim como garante a liberdade de expressão à criança e ao adolescente.

Conforme Cária (2006), embora a gestão democrática não tenha ainda se efetivado de fato, legalmente ela já é uma realidade, faltando apenas ser implementada na prática e no cotidiano da escola. Para isso, o processo de gestão da escola já prevê a participação coletiva em diversos procedimentos formais e regulamentares da escola, tais como: a elaboração do projeto político pedagógico, os Conselhos e Colegiados ou equivalentes, que são processos democráticos previstos apenas para as escolas públicas e, com raras exceções, estão presentes no ensino privado (CÁRIA, 2006).

O conselho escolar é muito importante na gestão democrática, pois é uma ligação da escola com a comunidade e possibilita uma ruptura da gestão verticalizada e autoritária do diretor. No caso do regimento escolar, este documento expressa o projeto educativo da escola, por isso deve ser construído coletivamente com a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, permitindo que a escola expresse sua identidade sem perder de vista a legislação e as diretrizes e políticas educacionais nacionais e estaduais. Vale ressaltar que, na forma da lei, a gestão democrática está limitada ao ensino público, o que conforme Cária (2006), merece questionamento, uma vez que o princípio democrático é assegurado a todos os cidadãos brasileiros e não apenas àqueles que se formam no ensino público.

No Brasil, o apelo sistemático à adoção de medidas descentralizadoras e mais democráticas no campo educacional vem se dando a partir da década de 1990, mais especificamente após a Conferência Mundial de Educação para Todos em Jontiem (Tailândia), que foi financiada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial. Desse evento participaram 155 governos de diversos países que subscreveram a declaração ali aprovada, comprometendo-se a assegurar uma educação básica de qualidade às crianças, jovens e adultos. A partir das prerrogativas dessa conferência, a educação passou a ocupar espaço nas discussões e agenda dos governos, em nível global, o que deu origem a novas conferências e a diversos documentos oficiais contemplando metas para atingir a educação de qualidade. Entre as diversas prerrogativas, encontra-se o princípio democrático da gestão escolar.

Os anos 1990 foram palco de uma ampla Reforma do Estado Nacional orientada por ideais neoliberalistas e, nessa esteira, vem ocorrendo uma profunda reforma na área educacional para adequar a estrutura educacional brasileira a um processo de reconfiguração do papel do Estado brasileiro. A reformulação no campo educacional diz respeito à mudança de uma administração burocrática mais centrada na concepção autoritária para uma administração gerencial. Seu foco se apresenta articulado aos princípios democráticos, mas, ao mesmo tempo, com características de gestão empresarial, baseada na política de responsabilização (*accountability*) e na gestão por resultados. Nesse novo modelo de gestão, incentivam-se práticas que priorizem, pela via democrática, a efetiva participação política, social, econômica e cultural da comunidade escolar.

Vale destacar que, diante da proposta de descentralização, o processo de municipalização vem sendo cada vez mais, incentivado pelos estados e pelo governo federal, a partir do qual os municípios, gozando do princípio federativo de autonomia, podem constituir seus sistemas de ensino. O processo de municipalização é evidenciado como o veículo de mudança de uma educação de 'fracasso e de exclusão' para uma educação de 'qualidade', diante principalmente da perspectiva de mais participação e controle dos atores da educação, ou seja, uma gestão mais democrática.

Com a ampliação da municipalização do ensino fundamental em todo país, a partir de uma proposta de descentralização que pretende melhorar a qualidade da educação básica, a responsabilidade da educação pública vem sendo transferida aos Municípios e, em troca, eles poderão reaver recursos retidos no Fundo para a manutenção dessa educação.

Conforme Souza (2002), entre os principais objetivos proclamados pela reformas, em nível internacional, constam a melhoria da eficácia da atividade administrativa, a melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos, o aumento da produtividade na administração do Estado e, especialmente, a redução dos gastos públicos, cujos principais instrumentos utilizados foram a privatização e a descentralização. Ou seja, a partir da década de 1990, podem ser identificados quatro grandes objetivos centrais nas orientações internacionais que balizam as Reformas de Estado, observadas principalmente em diferentes países e continentes: a) melhoria da eficácia da atividade administrativa; b) melhoria da qualidade na prestação dos serviços públicos; c) diminuição das despesas públicas; d) aumento da produtividade da Administração do Estado.

De acordo com Trojan (2009), na educação, a reforma do estado e a redução dos gastos públicos causaram impactos na gestão do sistema na maioria dos países latino-americanos, destacando-se a municipalização da educação obrigatória, mudanças no modelo de gestão e a instituição de sistemas nacionais de avaliação.

No caso do Brasil, os reflexos dessas orientações podem ser observados no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) que tem, como um dos princípios fundamentais, o de que o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são exclusivas de Estado, ou que apliquem os recursos do Estado. No

conjunto, as estratégias apontadas por esse Plano são: a privatização; a publicização e a terceirização.

É nesse contexto que se insere o discurso da gestão democrática no Brasil, onde a democracia ainda está em processo de consolidação e, diante do Plano de Reforma do Estado, passou a ser reorientada pela nova ordem mundial neoliberalista que tem procurado homogeneizar políticas educacionais.

Gestão democrática participativa na escola

Conforme Bastos (2003), o primeiro movimento de participação na gestão da escola pública foi o dos estudantes secundaristas no antigo Distrito Federal, durante a gestão de Anísio Teixeira, como secretário da educação (1931-1935), o primeiro a relacionar democracia e administração da educação.

Colares (2003) também afirma que, a partir do final dos anos 80, começaram a surgir ideias de que era necessária a participação da comunidade nas discussões dos problemas educacionais e de outras questões que estavam relacionadas ao interesse da comunidade, oportunizando a democracia na escola. Os movimentos reivindicatórios dos professores favoreceram a discussão sobre o modelo burocrático e hierárquico de organização da educação e da escola, propondo a sua superação e a democratização. Mas isso não ocorreu de um dia para o outro, ao contrário, foi por meio de muitas lutas e reivindicações e, em algumas regiões, ocorreu com mais intensidade. O importante foi que a população passou a ter conhecimento da gestão participativa.

Historicamente, a educação no Brasil tem um árduo percurso de lutas e, desde a colonização, passou por diversas mudanças, conquistas e fracassos, sendo que nos últimos anos as políticas educacionais implementadas demonstram mais atenção por parte de órgãos do Governo. Entretanto, ainda há muito a se conquistar nesta área, principalmente no que se refere à gestão democrática e à participação da comunidade escolar.

Com a globalização e as novas necessidades do mundo, a gestão participativa passou a ser uma das premissas para uma participação popular, no sentido de construir uma identidade e autonomia da escola. O educador e pesquisador Vitor Paro, já na década de 1980, defendia a gestão participativa na escola pública. Conforme Paro (1986), a gestão participativa é construída por meio de forças políticas, viabilizando o bem comum no contexto social no qual a escola está inserida, pois a escola e a comunidade estão dialeticamente constituídas. Repensar a teoria e a prática no sentido de adequar alguns controles formais e incentivar a gestão participativa na educação constitui-se em instrumentos de construção de uma nova cidadania, como já apontou o autor:

[...] tendo em conta que a participação democrática não se dá espontaneamente, sendo antes um processo histórico em construção coletiva, coloca-se a necessidade de se preverem mecanismos

institucionais que não apenas viabilizem, mas também incentivem práticas participativas dentro da escola pública (PARO, 1986, p. 46).

Paro (1986) enfatiza que gestão participativa é um processo com resultados a longo prazo, pois é necessária a ruptura de velhos hábitos de uma gestão centralizada no diretor para uma gestão que valorize a participação de todos que fazem parte da escola e de toda a comunidade na qual a escola está inserida. Entretanto, o autor também aponta algumas limitações da visão da participação como solução para todos os problemas do ensino, que pode funcionar como meio de “desviar a atenção da complexidade da questão da educação pública, hipervalorizando um dos aspectos da realidade e deixando de vê-lo em sua real dimensão mediadora” (PARO, 2000, p. 331)

Destacando a importância da participação, Hora (1994) defende que a escola deve realizar um trabalho com pais, funcionários e alunos para que todos possam compreender que a instituição é um espaço de referência da comunidade, sendo abertas as reuniões e sugestões com os mesmos. Para a autora, o planejamento elaborado com a participação de todos é o principal instrumento para desenvolver a gestão participativa.

O principal instrumento da administração participativa é o planejamento participativo, que pressupõe uma deliberada construção do futuro, do qual os diferentes segmentos de uma instituição, cada um com sua ótica, seus valores e seus anseios, que, com poder de decisão, estabelecerão uma política, que deve estar em permanente debate, reflexão, problematização, estudo, aplicação, avaliação e reformulação, em função das próprias mudanças sociais e institucionais. (HORA, 1994, p.51)

Diante do exposto, o gestor é o responsável em implementar a democracia na escola pública; ele deve proporcionar a todos os membros ali envolvidos um ambiente escolar agradável, com a interação de todos na busca da realização de um trabalho pedagógico coletivo, construindo uma identidade própria para a escola com resultados satisfatórios e eficazes em todos os segmentos.

Segundo Luck (1996, p. 37):

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a idéia de participação, isto é, do trabalho associado de pessoas analisando situações, decidindo sobre seu encaminhamento e agindo sobre elas em conjunto. Isso porque o êxito de uma organização depende da ação construtiva conjunta de seus componentes, pelo trabalho associado, mediante reciprocidade que cria um ‘todo’ orientado por uma vontade coletiva.

A gestão participativa ainda é um conceito desconhecido para muitos diretores que desejam continuar seguindo uma linha autoritária, como o único dono do saber e das decisões tomadas na escola. “A visão de uma escola isolada e autosuficiente em sua tarefa educativa parece incompatível com a natureza mesma de um processo educacional que vise à autonomia do educando em sua atividade de aprender criticamente o mundo natural, humano e social” (PARO, 2000, p. 220). Uma prática de administração autoritária do processo educacional não tem mais lugar na sociedade atual, pois, independente da vontade dos

gestores, a escola está articulada com a sociedade, segundo os princípios constitucionais democráticos e não se admite mais uma gestão verticalizada e o alijamento daqueles que são parte constitutiva do processo pedagógico. Sem a participação do aluno e suas famílias e dos professores não há educação e, muito menos de qualidade. Entretanto, como argumenta Paro (2000), é preciso considerar os efeitos dos condicionantes ideológicos da participação que permeiam a participação democrática na escola pública, como: a visão da escola sobre a comunidade e a visão de participação para os gestores da escola, pois, muitas vezes, há uma descrença por parte da escola acerca da possibilidade dessa participação devido à ignorância ou pouca instrução dos pais.

Dados divulgados na mídia têm mostrado que as escolas que apresentam nível de aprendizagem mais alto são aquelas onde ocorre a gestão democrática com a participação de todos os funcionários e da comunidade em que estão inseridas. Isso não significa que essas escolas não tenham problemas de diversas naturezas, afinal a educação trata de relações entre pessoas e, por consequência, envolve experiências, interesses e expectativas diferentes. Porém, quando o trabalho educativo é realizado com responsabilidade, diálogo e comprometimento, com todos assumindo responsabilidades, o trabalho coletivo torna-se mais produtivo e os problemas podem ser solucionados no coletivo.

Administração *versus* gestão da escola

De acordo com Martins (1999, p.165-166), a “administração é o processo racional de organização, comando e controle. O administrador é que estabelece as regras do jogo, e não os membros da unidade, cabendo a estes apenas implementá-las”. O sentido de gestão caracteriza-se pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e manejo de seu trabalho. Está associada ao fortalecimento da ideia de democratização do processo pedagógico, entendida como participação de todos nas decisões e em sua efetivação.

Como argumenta o referido autor, na administração tradicional, tem-se um líder, cuja ação é mais individual e centralizada. Já o conceito de gestão traz a ideia de uma organização onde cada um é parte do processo da administração e do sistema como um todo. Assim, espera-se que, num processo de gestão, ocorra um desenvolvimento e aperfeiçoamento de ação coletiva e de espírito de equipe. Ou seja, existe uma intenção democrática e espera-se a participação de todos os envolvidos no processo pedagógico.

Nesse sentido, segundo Martins (1999), o diretor tem como papel fundamental: liderar o desenvolvimento do processo de superação do sentido administrativo para o de gestão e, para isso, é necessário que esteja consciente desse papel, bem como estar disposto a atuar em plenitude para conseguir a adesão de todos os demais elementos da escola a uma gestão participativa. A

importância do comprometimento do gestor na gestão democrática é destacada também por Paro (1986, p. 160) que compara o sentido dos dois termos - administração e gestão:

A administração escolar inspirada na cooperação recíproca entre os homens deve ter como meta a constituição, na escola, de um novo trabalhador coletivo que, sem os constrangimentos da gerência capitalista e da parcelarização desumana do trabalho, seja uma decorrência do trabalho cooperativo de todos os envolvidos no processo escolar, guiados por uma vontade coletiva, em direção ao alcance dos objetivos verdadeiramente educacionais da escola.

Pelo exposto, a administração escolar implica uma forma de trabalho verticalizada e hierarquizada. Nesse modelo, a maior parte dos funcionários da escola não tem nenhuma relação com o poder de decisão e sugestões; a comunidade, na maioria das vezes, não participa; o diretor tem a sua função específica, sendo o responsável por tudo na escola. Na gestão escolar a forma de organização é diferente, pois diretores, professores, funcionários no geral, pais e alunos têm a participação considerada fundamental na tomada de decisões, sempre com responsabilidade e respeito por todos. Entretanto, não basta mudar as palavras ou termos, pois a perspectiva da gestão traz inúmeros elementos relacionados a uma perspectiva gerencial do campo empresarial, muito criticada por diversos pesquisadores, devido à ideia do gerenciamento da educação como serviço e como mercadoria. Portanto, a gestão democrática como política pública apresenta a sua complexidade e não é um processo tão simples como muitas vezes tem sido difundido.

O outro lado da gestão democrática: implicações e desafios da prática

De acordo com Hora (1994), no Brasil, a administração escolar está intrinsecamente relacionada a teorias da administração de empresas, por fazermos parte de uma sociedade capitalista, cuja função principal é o lucro e muitos se esquecem do lado social.

O diretor da escola, antes de ser um educador comprometido com a formação do educando, depara-se com situações em que se reduz a mero repassador de ordens; burocrata atado atrás das mesas assinando papéis de pouco significado para a educação, 'capataz de limpeza e organização' do prédio escolar, sendo obrigado a cumprir programas educacionais que continuadas vezes não levam em conta o conhecimento da realidade e as necessidades daquela comunidade escolar. (HORA, 1990, p.19)

Entretanto, diretores conscientes e preocupados em promover possibilidades de mudanças e melhorias da comunidade na qual estão inseridos podem, apesar do modelo burocrático do sistema de ensino, implementar valores e práticas de participação do grupo ou da equipe de profissionais da escola,

valendo-se de brechas que a legislação permite, desde que estejam comprometidos com os princípios da democracia e, dessa forma, numa atitude inovadora, podem atingir melhores resultados aliando o administrativo ao pedagógico.

Nesse sentido, vale retomar que o diretor tem essa possibilidade garantida, principalmente no momento da elaboração da proposta curricular (Projeto Político Pedagógico) juntamente com a equipe de profissionais da escola, levando em consideração a realidade e necessidades da comunidade na qual a escola está inserida. No entanto, muitas vezes o diretor escolar, devido ao seu processo de formação, não sabe como proceder. Assim, com as mudanças advindas do novo modelo de administração da educação, agora vistas como 'gestão', faz-se necessário primeiramente repensar a formação de gestores.

Os procedimentos formais e legais instituídos para implementar a democracia na escola, como os colegiados, o projeto pedagógico, o ECA, o regimento e conselho escolar, entre outros, são de grande importância no processo de democratização da escola e da educação, mas na prática nem sempre funcionam como instâncias de discussões e de participação efetiva.

No caso da municipalização, seu efeito para a democratização prática da escola acabou resultando "numa simples transferência de encargos e gastos do Governo central para os Municípios, cujos problemas se acentuaram em face da diversidade de suas condições socioeconômicas" (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 53-54). Mesmo contando com políticas de equalização como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), ou Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério (FUNDEB), as diferenças persistem de um estado federado para outro e de um município para outro devido às desigualdades sociais e econômicas extremas, em âmbito nacional.

A descentralização do sistema educacional para as diferentes instâncias governamentais, que minimizou a responsabilidade do Estado pela educação, é comum a todos os países. No entanto, observam-se diferenças significativas na regulação desse processo, que vai desde a mera transferência do serviço educacional até a forte regulamentação do financiamento da educação. (KRAWCZYK; VIEIRA, 2008, p. 130-131)

A escola é o lugar de realização e avaliação de seu projeto educativo uma vez que necessita organizar seu trabalho pedagógico com base em seus alunos. Daí a necessidade do projeto político pedagógico ser construído e vivenciado por todos os envolvidos no processo educativo da escola. No entanto, não podemos esquecer que existem regras para sua criação e que estas estão articuladas aos interesses dos órgãos do governo e, na gestão democrática, é necessário aventurar e arriscar para poder criar a sua autonomia.

Como afirma Cária e Garroni (2011), a gestão democrática deve atingir a escola na sua totalidade, não somente na administração. Deve chegar à sala de aula, que é o espaço onde a relação saber, professor e aluno efetiva e concretamente se dão. Dessa forma, a construção do saber e a construção da

subjetividade e da educação política tornam-se norteadores de um processo democrático. O projeto pedagógico é o que deve nortear a escola nas suas propostas educacionais, devendo ser voltado para a realidade escolar e em relação com as políticas mais amplas. É, ainda, uma ferramenta por excelência para que o gestor possa se desenvolver na sua prática cotidiana e dar à escola uma dimensão democrática e participativa. Ao abrir espaço para a participação de todos os atores da escola na construção do projeto político pedagógico, o gestor estará contribuindo para a implementação da gestão democrática na escola.

Veiga (1995) reforça a importância do saber construir o projeto político pedagógico de uma instituição e o saber delimitar os objetivos que se deseja alcançar, a partir de reflexão sempre em conjunto com toda a comunidade escolar, pois a teoria sozinha não realiza nenhuma mudança e nem contribui para a criação de uma cultura de participação; ela sempre deve estar ligada à prática. É através da prática que o projeto político pedagógico é consolidado, por isso, ele deve ter a participação de todos que estão inseridos na escola e na comunidade escolar com muita responsabilidade e compromisso ético e nunca deve perder de foco a identidade da escola.

Sobre 'participação', Diaz Bordenave (1994, p. 16) afirma que:

[...] a participação tem duas bases complementares: uma base afetiva - participamos porque sentimos prazer em fazer coisas com os outros; e uma base instrumental - participamos porque fazer coisas com os outros é mais eficaz e eficiente que fazê-las sozinhos. [...] Essas duas bases - afetiva e instrumental - deveriam equilibrar-se. Porém, às vezes, elas entram em conflito e uma delas passa a sobrepor-se à outra.

No caso do Projeto Pedagógico, se realizado com a participação afetiva e instrumental dos professores e da comunidade escolar, poderá contribuir para a eficiência e a eficácia da gestão da escola e do trabalho pedagógico por ela realizado, uma vez que a educação é essencialmente um processo humano.

Essa compreensão é reforçada também por Araujo (2009), segundo o qual o projeto político pedagógico deve ser discutido e analisado de forma democrática. De acordo com este autor, o planejamento das ações diárias da instituição implica o registro das ações que serão desenvolvidas, de modo organizado, com os devidos responsáveis pelas ações planejadas, assim como o resultado esperado e também a missão, os objetivos, os princípios e diretrizes da instituição. Entretanto, o projeto político pedagógico não deve ser trancado numa gaveta, como é comum. Ao contrário, ele deve estar acessível a todos, inclusive, nos módulos e nas reuniões de pais e colegiados; deve ser lembrado, analisado e avaliado para que se possa por em prática as propostas contempladas no projeto.

Entretanto, envolver professores, funcionários da escola e toda a comunidade na construção do projeto político pedagógico é, ainda, um desafio muito grande nas escolas públicas da educação básica, principalmente no que se refere ao tempo e à disponibilidade dos envolvidos para a participação de encontros e reuniões necessárias para a discussão de propostas de forma

democrática e respeitando a todos, apesar de ser o mesmo, praticamente uma exigência legal, desde a promulgação da LDB, N.º 9394 de 1996.

Para Gadotti (2000, p. 56), todo projeto supõe rupturas com o presente e promessas para o futuro.

Projetar significa quebrar um estado confortável para arriscar-se, atravessar um período de instabilidade e buscar uma nova estabilidade em função da promessa que cada projeto contém de estado melhor do que o presente. Um projeto educativo pode ser tomado como promessa frente a determinada ruptura. As promessas tornam visíveis os campos de ação possível, comprometendo seus atores e autores.

O Projeto Pedagógico é apenas um dos principais instrumentos de construção da prática democrática na escola. Cabe ressaltar a existência dos colegiados na escola, também denominado de Conselho Escolar, que têm a função de decidir ações a serem tomadas na gestão da escola e dos recursos da escola, inclusive, avaliar constantemente o Projeto Pedagógico, em conjunto com os alunos, funcionários, professores, pais, enfim, com a comunidade escolar. Segundo Freire (1998) deve-se fazer tudo o que puder no sentido de incentivar e convocar os que vivem em torno da escola e dentro da escola para a participação na escola.

Esse incentivo à participação como fator para a prática da gestão democrática na escola é defendido por diversos autores, entretanto corroboramos com o pensamento de Diaz Bordenave (1997), ao defender que não se trata de qualquer tipo de participação. Ao contrário, a participação precisa fazer sentido para o indivíduo - professor, pais, alunos -, para que o seu trabalho seja motivador e para que possam sentir-se pessoalmente responsáveis pelo resultado do seu trabalho, da sua participação e da instituição escolar, como instituição concreta onde a participação se efetiva.

Ou seja, ao fazer algo que sintam ser significativo, além de receberem *feedback* sobre aquilo que foi realizado, o profissional da educação e todos atores da escola poderão sentir-se mais valorizados e comprometidos com a gestão da escola e com todo o seu processo pedagógico. Entretanto, a superação do paradigma conservador e tradicional de gestão centralizada e hierarquizada ainda é um dos entraves e também um desafio para a democratização da educação e da própria sociedade.

Considerações finais

Por meio da revisão bibliográfica e da análise documental foi evidenciado que a gestão democrática como política educacional não pode ser apenas uma proposta da administração, mas deve atingir toda escola e a comunidade, até chegar à sala de aula. É importante que pais, professores, conselhos, funcionários participem de toda a proposta pedagógica da escola para que ela seja, dentro do possível, democrática e participativa.

O fator 'participação' foi tomado como o principal meio de assegurar a gestão democrática da escola, pois possibilita o conhecimento dos objetivos e metas da escola, o conhecimento da estrutura e da organização da dinâmica escolar, assim como das relações que se estabelecem dentro da escola e com seu entorno. É neste ambiente que se destaca a figura do gestor, como líder e responsável pela construção e condução do trabalho pedagógico da escola de forma democrática e responsável (*accountability*).

Não é uma missão fácil para os gestores, pois são responsáveis pela condução do processo democrático que pressupõe a ruptura com a visão autoritária e conservadora histórica na educação brasileira, como foi tratado ao longo deste texto. Os órgãos governamentais instituem propostas e regras por meio de documentos formais, mas ao gestor cabe conhecer a legislação e saber usufruir dos princípios legais para tornar a gestão da escola, na prática, mais democrática.

A gestão democrática é um processo complexo, mas possível, e não passa apenas pela eleição de diretores, mas, principalmente, pela elaboração do Projeto Pedagógico, que é o grande articulador do processo democrático da escola, quando o gestor mobiliza a comunidade escolar para que se comprometa e participe dos processos decisórios e pedagógicos da escola. Somente assim as mudanças no processo de gestão serão significativas. A escola e a comunidade, em sua relação intrínseca, somente poderão usufruir de bons resultados de uma educação de qualidade, que permitirá verdadeiras transformações sociais promovendo a igualdade e possibilidades entre todos, quando conseguirem tomar um pouco o destino da escola nas mãos, como defende Freire (1998).

Entretanto, embora a gestão democrática esteja prevista na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não há ainda a conscientização dos profissionais da escola, dos pais e da comunidade sobre necessidade de um envolvimento mais efetivo. Em consequência, não acontece a participação dos mesmos em reuniões, e debates para a construção do projeto político pedagógico e nos demais processos decisórios e, nem tão pouco em discussões para tratar dos problemas da comunidade escolar que se refletem nos resultados do processo de ensinar e de aprender na escola, uma vez que o aluno vai por 'inteiro' para o ambiente escolar. Ou seja, o ambiente escolar é, metaforicamente, a representação da comunidade onde está inserida a escola.

Diante do que procuramos expor, ressaltamos finalmente que uma gestão de educação orientada por princípios democráticos participativos no ensino público pode favorecer a melhoria da qualidade da educação, a despeito de as orientações serem geradas do interior do aparelho do Estado. Da mesma forma que a participação é um processo de aprendizagem, o exercício real da democracia também é um processo de aprendizagem e pode favorecer a formação de novos sujeitos políticos, imbuídos de valores democráticos que possam ir ao encontro das aspirações populares e das novas exigências de convivência humana na contemporaneidade.

Referências

- ARAÚJO, M. C. M. *Gestão Escolar*. Curitiba/PR: IESDE, 2009.
- BASTOS, J. B. *Gestão Democrática*. 3. ed. Rio de Janeiro: DPE & A: SEPE, 2003.
- BRASIL. Ministério da Educação/Secretaria de Educação Básica. Lei 9394/96. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB)*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/2762/ldb_5ed.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2013.
- BRASIL. *Constituição de 1824, 1937 e 1988*. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/constituicao/constituicao>> Acesso em: 30 dez.2012.
- CÁRIA, N. P.; GARRONI, M.L. *O gestor escolar e a função educativa*. 2011. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/educacao-artigos/o-gestor-escolar-e-a-funcao-educativa-4993639.html>> Acesso em: 15/04/2013.
- CÁRIA, N. P. *A parceria de empresas educacionais de iniciativa privada com as redes municipais de educação do sul de Minas Gerais*. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade de São Paulo, 2012.
- COLARES, A. Alencar. *Do autoritarismo repressivo à construção da democracia participativa: história e gestão educacional* / Anselmo Alencar Colares, Maria Lília Imbiriba Sousa Colares – Campinas, SP: Autores Associados: São Paulo, SP. ANPAE, 2003. Coleção Educação Contemporânea.
- DIAZ BORDENAVE, J. E. *O que é participação*. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. Coleção Primeiros Passos.
- FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1998.
- GADOTTI, M. R. *Autonomia da escola: princípios e propostas*. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000. (Guia da escola cidadã, 1).
- HORA, D. L. da. *Gestão democrática na escola*. Artes e ofícios da participação coletiva. 14 ed. São Paulo: Papirus, 1994. Coleção Magistério: formação e trabalho pedagógico.
- KRAWCZYK, N. R; VIEIRA, V. L. *A reforma educacional na América Latina nos anos 1990: uma perspectiva histórico-sociológica*. São Paulo: Xamã, 2008.
- LIBÂNEO, J.C. *Organização e Gestão da Escola: Teoria e Prática*, 5. ed. Goiânia, Alternativa, 2004
- LÜCK, H. Gestão educacional: estratégia, ação global e coletiva no ensino. In. FINGER, A. et al. *Educação: caminhos e perspectivas*. Curitiba: Champagnat, 1996.
- MARTINS, J. P. *Administração Escolar*. 2. ed. São Paulo: Atlas 1999.

- PARO, V. H. *Administração escolar: introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 1986.
- PARO, V. H. *Gestão Democrática da Escola Pública*. 5. ed. São Paulo: Ed. Xamã, 2000.
- ROMANELLI, O. de O. *História da educação no Brasil (1930-1973)*. 9.ed. Petrópolis: Vozes, 1987.
- SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. ; EVANGELISTA, O. *Política Educacional*. Rio de Janeiro: DP&A, 2000.
- SOUZA, A. L. L. de. Estado e Educação Pública: tendências administrativas e de gestão. In: OLIVEIRA, D. A.; ROSAR, M.F.F. (Orgs.). *Política e Gestão da Educação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2002, p. 89-103.
- TROJAN, R. M. Políticas educacionais na América Latina: tendências em curso. *Revista Iberoamericana de Educación / Revista Ibero-americana de Educación*. ISSN: 1681-5653. N.º 51/1, 15 de diciembre de 2009. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/deloslectores/3172Trojan.pdf>> Acesso em: 04/02/2013.
- VEIGA, I. P. A. (Org). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 24. ed. São Paulo: Papirus, 1995. (Coleção magistério: formação e trabalho pedagógico).

Sobre a autora:

Mileide Pereira Santos é Especialista em Gestão Educacional pela Universidade do Vale do Sapucaí (UNIVÁS). Docente na Educação Básica - Rede Municipal de Ensino.

Recebido em: 22-05-2013

Aprovado para publicação em: 22-11-2013