



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO A DISTÂNCIA
ESPECIALIZAÇÃO *LATO-SENSU* EM GESTÃO EDUCACIONAL**

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARADIGMAS E POSSIBILIDADES

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Micheli Canova Hickmann

**Constantina, RS, Brasil
2009**

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARADIGMAS E POSSIBILIDADES

por

Micheli Canova Hickmann

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Educacional da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para a obtenção do grau de **Especialista em Gestão Educacional**

Orientadora: Me. Cristiane Ludwig

Santa Maria, RS, Brasil

2009

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Educação
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a Monografia de Especialização

**GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARADIGMAS E
POSSIBILIDADES**

elaborada por

Micheli Canova Hickmann

como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Gestão Educacional

COMISSÃO EXAMINADORA:

**Cristiane Ludwig - Mestre (UFSM)
(Presidente/Orientadora)**

Maiane Liana Hatschbach Ourique - Mestre (UFSM)

Tatiana Valéria Trevisan - Mestre (FAMES)

Santa Maria, 07 de agosto de 2009.

“A reforma do sistema educacional obedece, em cada momento, às necessidades impostas pelas condições econômicas e sociais mais gerais da sociedade e sua formulação e implementação estão sujeitas à correlação de forças existentes entre o poder político vigente e o conjunto das forças sociais, sobretudo as diretamente envolvidas na questão educacional”.

Popkewitz

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARADIGMAS E POSSIBILIDADES

AUTORA: MICHELI CANOVA HICKMANN

ORIENTADORA: CRISTIANE LUDWIG

Data e Local da Defesa: Constantina/RS, 07 de agosto de 2009.

Este estudo teve como propósito investigar em que medida a gestão democrática, entendida como espaço plural de poder e negociação de conflitos, vêm, de fato, se construindo na prática da escola, tendo em vista as definições da política educacional para a gestão educacional. Para encaminhamento desse estudo, realizamos pesquisa qualitativa. Os procedimentos envolveram revisão bibliográfica. As referências teóricas partem sobre as bases da gestão para o norteamento do trabalho do gestor educacional a fim de que se possa compreender o papel do gestor educacional sobre a dinâmica dos estabelecimentos de ensino, como condição para que todos participem de forma efetiva do processo de planejamento. Articula-se o debate em torno das categorias: democracia, participação e descentralização. A situação escolar atual muitas vezes tem limitado o fortalecimento da participação política dos atores escolares na condução dos rumos da instituição. Configura-se importante esse debate, pois ainda estamos na superficialidade deste problema. O que demanda (re)significar conceitos e construir outros, colocando a democracia na vivência de cada um e na escola. A construção é contínua e histórica, permeada de contradições, direcionando a necessidade de constantes retomadas e novos questionamentos.

Palavras-chave: Democracia. Participação. Descentralização.

ABSTRACT

Monografia de Especialização
Curso de Pós-Graduação a Distância
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional
Universidade Federal de Santa Maria

GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: PARADIGMAS E POSSIBILIDADES (DEMOCRATIC PERTAINING TO SCHOOL MANAGEMENT: PARADIGMS AND POSSIBILITIES)

AUTHOR: MICHELI CANOVA HICKMANN

ADVISER: CRISTIANE LUDWIG

Data e Local da Defesa: Constantina/RS, 07 de agosto de 2009.

This study it had as intention to investigate where measured the democratic management, understood as plural space of being able and negotiation of conflicts, they come, in fact, if constructing in the practical one of the school, in view of the definitions of the educational politics for the educational management. For guiding of this study, we carry through qualitative research. The procedures had involved bibliographical revision. The theoretical references leave on the bases of the management for the nutriment of the work of the educational manager so that if it can understand the paper of the educational manager on the dynamics of the educational establishments, as condition so that, all participate of form accomplish of the planning process. The debate around the categories is articulated: democracy, participation and decentralization. The current pertaining to school situation many times has limited the fortalecimento of the participation politics of the pertaining to school actors in the conduction of the routes of the institution. This debate is configured important, therefore still we are in the superficiality of this problem. What demand (reverse speed) to mean concepts and to construct others, placing the democracy in the experience of each one and each I sing of the school. The construction continuous and historical, is permeate of contradictions, having directed the necessity of retaken constants and new questionings.

Word-key: Democracy. Participation. Decentralization

SUMÁRIO

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS.....	07
CAPÍTULO I	
CONFIGURAÇÕES EDUCACIONAIS E SEUS SIGNIFICADOS.....	10
1.1 As origens do estudo.....	10
1.2 O cenário educacional.....	12
CAPÍTULO II	
MUDANÇAS DE PARADIGMAS: (RE)PENSANDO E (RE)SIGNIFICANDO A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO.....	18
2.1 Uma interrelação: políticas públicas, gestão democrática participativa na escola e equipe escolar.....	18
2.2 Cenário educacional rumo a gestão democrática.....	23
2.2.1 Participação na escola como instrumento de realização da democracia.....	26
CAPÍTULO III	
PRÁTICAS INOVADORAS EM GESTÃO: ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA.....	29
3.1 Gestão Educacional: paradigmas e possibilidades de mudanças.....	31
CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS.....	33
REFERÊNCIAS.....	37

CONSIDERAÇÕES INTRODUTÓRIAS

A compreensão que o sujeito tem de si se constitui através do olhar e da palavra do outro. Cada um de nós ocupa um lugar determinado no espaço e deste lugar único revelamos o nosso modo de ver o outro e o mundo físico que nos envolve.

Jobim e Souza

Esta pesquisa teve como objetivo investigar em que medida a gestão democrática, entendida como espaço plural de partilha de poder e negociação de conflitos, vem, de fato, se constituindo na prática da escola. Para encaminhamento desse estudo, realizamos pesquisa qualitativa. Os procedimentos envolveram revisão bibliográfica. As referências teóricas partem sobre as bases da gestão para o norteamento do trabalho do gestor educacional a fim de que se possa compreender o papel do gestor educacional sobre a dinâmica dos estabelecimentos de ensino, como condição para que todos participem de forma efetiva do processo de planejamento. A discussão sobre a gestão democrática na escola nos remeteu a situar os marcos oficiais que se voltam para o processo de gestão democrática, considerando o contexto e as condições reais em que elas se efetivam. Esta temática tem obtido espaço significativo, nos últimos anos, nos estudos de diversos pesquisadores. Estudos nos quais são abordadas as limitações e perspectivas, no que se refere ao processo democrático na escola: eleições de diretores, organização escolar e pedagógica, bem como sua repercussão nessas instituições.

A este respeito, a literatura estudada nessa pesquisa apontou que as vivências das escolas demonstram claramente um campo de tensão entre o dito e o feito, legitimando em sua prática o discurso de gestão democrática, naturalizando a participação funcional e a convivência harmoniosa como condição precípua da construção da democracia na escola. Nesse sentido, configura-se importante este debate o qual nos permite (re)significar conceitos e construir outros, colocando a democracia na vivência de cada um e em cada canto da escola. A construção é contínua e histórica, permeada de contradições, direcionando a necessidade de constantes retomadas e novos questionamentos. Conforme Luck:

A mudança de paradigma pressupõe ter por base a superação de um paradigma e não a sua negação ou rejeição mediante confrontos e oposições a ele. Isto é, bons processos de gestão educacional se assentam sobre e dependem de cuidados de administração bem resolvidos, porém praticados a partir de pressupostos mais amplos e orientações mais dinâmicas, com objetivos mais significativos, do ponto de vista formativo, e devidamente contextualizados (LUCK, 2006, p.18).

A partir desses processos de gestão é possível ampliar horizontes e perspectivas de processos educacionais. Afinal, os espaços existem, é verdade, mas se ainda não foram ocupados por uma participação politicamente engajada e crítica é porque estamos ainda numa fase embrionária. O que vem a reforçar a relevância de contextualizarmos a prática da gestão escolar, permeada por dificuldades e resistências, e, sobretudo, por contradições, inerentes a um determinado período histórico, que se configura na especificidade de cada instituição escolar e do exercício da gestão praticada por seus atores.

É a partir dessa concepção crítica e a busca pela mudança que se pode avançar na perspectiva da transformação da realidade vigente. É possível aproveitar lacunas para construir variadas experiências dentro do sistema dominante. Boaventura afirma que nenhuma reflexão sobre educação pode ignorar o desejo coletivo de uma sociedade igualitária no respeito às diferenças. A resposta de Boaventura torna-se um instrumento entre outras formas experienciáveis de emancipação social, de refutação das manifestações egoístas e individualistas que dominam o mundo ocidental: temos o direito a ser diferentes quando a reciprocidade entre diferenças nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza (SANTOS, 1995, p.56).

Partindo desses encaminhamentos, estruturamos o trabalho da seguinte forma: no primeiro capítulo, foram abordadas as origens do estudo e o percurso da construção do processo de gestão democrática no cenário nacional, procurando pontuar o debate sobre o discurso latente na política educacional sobre esta temática. No segundo capítulo, investigamos os desdobramentos da gestão democrática na escola frente aos paradoxos das políticas da área, na tentativa de conhecer o descompasso constituído pela agenda de governo através de medidas legais e sua materialização no cotidiano da escola. No terceiro capítulo, por fim,

tecemos e procuramos sintetizar os principais achados da pesquisa, levantando questionamentos e proposições que sejam propulsores de novas discussões.

CAPÍTULO I

CONFIGURAÇÕES EDUCACIONAIS E SEUS SIGNIFICADOS

1.1 As origens do estudo

Nenhuma reflexão sobre educação pode ignorar o desejo coletivo de uma sociedade igualitária no respeito às diferenças.

Santos

Esta pesquisa começa a ser alimentada pelo contato com a literatura pertinente de diversos autores lidos, reflexões realizadas durante a especialização em gestão educacional e os desafios enfrentados como coordenadora e educadora, os quais vieram despertar o interesse pelo desvelamento das propostas voltadas para a gestão da escola, denominada de “gestão democrática”, mas que apresentam bases ideológicas diferenciadas.

Partindo dessas reflexões, sentimos a necessidade de aprofundar essa questão, por considerarmos que estão cada vez mais presentes na agenda da política educacional, ações voltadas para a gestão da escola, tanto com relação a sua organização quanto ao financiamento. Projetos como Plano de Desenvolvimento da Escola, Projeto Político Pedagógico, Planejamento Participativo, além de medidas como eleições de diretores, colocam em xeque os princípios e propósitos da gestão democrática em seu conjunto e que são vivenciados nas escolas. Se o debate continua em pauta, tanto na literatura quanto na política nacional e local, diante de vários anos de lutas, ainda percebemos sua fragilidade e isso se configura um ponto de alerta para a reflexão.

A gestão democrática está instituída, mas nem sempre o é na prática. A prioridade da gestão democrática na escola é com a construção e implementação do seu Projeto Político Pedagógico, através da discussão entre os segmentos que necessitam nele imprimir as peculiaridades e prioridades da instituição, mobilizando-se e lutando para fazer valer as reivindicações e objetivos almejados. A democracia é concebida como espaço de partilha de poder, numa visão ampliada e emancipada (BOBBIO, 1986; SANTOS, 2002). Para além do ato de votar, busca-se articular a democracia representativa com a democracia participativa. Sua organização parte

de uma concepção ampliada de Estado, capaz de dar vida e fortalecer o papel político da sociedade civil. A delegação de poder aos agentes da escola consubstanciará a descentralização entre os segmentos, capazes de decidir sobre os encaminhamentos, na elaboração, planejamento e execução de seus projetos, de ordem administrativa, financeira e pedagógica.

Nesses termos, a gestão democrática comporta uma perspectiva de qualidade social, ou seja, a elevação do nível escolar para além da mensuração de resultados, através de uma gestão vista enquanto processo que possibilite aos sujeitos conhecimentos, sobretudo através do fortalecimento e exercício de práticas no ambiente escolar, voltadas para a mobilização política e a discussão. Dessa forma, a escola consegue cumprir sua função social, pois nesta dimensão, a gestão democrática impulsiona o espaço escolar a ter um caráter mais público do que estatal. A escola é vista sob o olhar de quem a compõe e o seu entorno.

Como ressalta Heloísa Luck:

[...] a gestão educacional, em caráter amplo e abrangente, do sistema de ensino, e a gestão escolar, referente a escola, constituem-se em área estrutural de ação na determinação da dinâmica e da qualidade do ensino. Isso porque é pela gestão que se estabelece unidade, direcionamento, ímpeto, consistência e coerência à ação educacional, a partir do paradigma, ideário e estratégias adotadas para tanto. (LUCK, 2006, p. 15).

Portanto, a prática da gestão num propósito democratizante visualiza o desenvolvimento de uma participação política (LIMA, 2001), a partir da qual os sujeitos assumem uma posição crítica e atuante, pois o espaço da escola fortalece a construção do cidadão coletivo, capaz de participar de todas as esferas da vida pública. Uma vez que as questões educacionais ultrapassam o universo escolar e se constituem em problemas públicos. A questão se insere em um contexto muito mais amplo do que o espaço escolar, na medida em que se articula às lutas travadas em nossa sociedade, em prol da democratização do país, da educação e da escola.

Tal entendimento conecta-se com o processo de ampliação do conceito de gestão democrática no ensino, polarizado a partir da década de 1980. Fato que ocorreu com a mobilização da sociedade civil organizada no processo constituinte, em que a defesa de um ensino público de qualidade e a gestão democrática da

educação era uma importante bandeira de luta. Assim, buscava-se superar o simples acesso à escola, considerando-a como local de vivência democrática e participativa (MENDONÇA, 2000). Essa defesa, embora não tenha sido contemplada em sua plenitude na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9394/96, possibilitou, em seu indicativo, a expansão de experiências anteriores que já se revelavam em localidades isoladas do país. Isso por meio de propostas na agenda política de governos estaduais e municipais que implementaram ações mais democráticas, embora com discursos e práticas manifestados por interesses e razões políticas administrativas diversas.

Partindo do exposto, o entendimento do modelo de gestão presente nas escolas nos remete ao percurso da construção do conceito de gestão democrática no ensino, e que vem desencadear a sua vertente na escola, presente no cenário nacional, bem como sua ligação com as propostas locais. Delineamos a seguir a organização desse processo para melhor compreensão do contexto.

1.2 O cenário educacional

Entre o início e o fim de qualquer atividade humana no tempo há a mudança: nenhum ser humano, nenhuma sociedade são os mesmos de ontem, e serão diferentes dos de hoje; a transformação acontece no processo histórico.

Vieira

A construção de uma gestão democrática na escola se conecta com uma visão dos processos em torno da redemocratização no país. Após a instalação do regime autoritário, instalado na década de 1960, iniciativas rumo a processos democráticos começam a se esboçar no final dos anos de 1970, vindo a consolidar-se na década de 1980, com a eleição indireta do primeiro presidente civil, após o regime militar (VIEIRA, 2001).

No âmbito federal, ocorreram importantes avanços no Brasil na década de 1980. O país promulga uma nova Constituição (1988), contando pela primeira vez na história do país com a participação ativa da sociedade civil no processo constitucional, através de audiências públicas, propostas de emendas populares. No

contexto da educação, a Constituição Federal estabeleceu princípios básicos, entre eles a “gestão democrática do ensino público na forma da lei” (Art.206).

Nesse percurso, algumas Constituições estaduais e leis orgânicas municipais confirmam o princípio da gestão democrática na escola. Alguns governos estaduais e municipais criam o Conselho Escolar e implantam as eleições diretas para diretores de escolas, ao mesmo tempo em que tramita no Congresso Federal (1989) o projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

Com a aprovação da nova LDB nº 9394/96, na opinião de Luck (2006), a gestão democrática apresenta-se com algumas características: de forma limitada, através da “gestão democrática do ensino público na forma da lei e da legislação dos sistemas de ensino” (Art. 3º, VIII); restrita à “participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico da escola” e a “participação da comunidade escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (Art. 14, I, II); ausência do caráter deliberativo que pode orientar a ação dos conselhos e de dispositivo que garanta a realização de processos de escolha de dirigentes, através de eleições diretas.

Na década de 1990, as políticas educacionais são demarcadas por diversas mudanças, entre elas os novos mecanismos de gerenciamento educacionais, preconizando a descentralização da educação nos sistemas de ensino e, em particular, na escola. Essas mudanças, que ocorreram em nível mundial e, sobretudo, nos países periféricos, visam o ajustamento da educação na busca de reagregá-la à economia.

Essas reformas educativas se deram atreladas em sua maioria aos ditames de organismos multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI (financiadores em potencial das políticas educacionais). No Brasil, os conceitos preconizados pela Reforma do Estado focalizam novos padrões de intervenção estatal, que resultam de um redirecionamento das políticas públicas, cujo eixo é a descentralização – a qual, segundo o sistema político, visa ampliar a prática de processos democráticos.

Nesse sentido, o Estado rearticula as políticas sociais em seus diversos setores, e dentre eles as políticas educacionais, através de uma redistribuição de competências entre as esferas estaduais, municipais e locais. Medidas concretas dessas políticas estão colocadas na redefinição da responsabilidade do MEC (2002): novos padrões de financiamento e repasse de recursos aos estados e municípios, ampliação do acesso à educação básica com novos padrões de aprendizagem

nacional, sistemas avaliativos de desempenho das escolas e dos sistemas educacionais; descentralização, e novos padrões de gestão: autonomia das escolas, participação da comunidade, plano de desenvolvimento da escola.

Conforme Azevedo (2002) é válido evidenciar que a reforma administrativa do Estado nos anos de 1990 apresenta interesses divergentes dos proclamados pela sociedade civil organizada quando das lutas pela redemocratização do país. Uma vez que os parâmetros da reforma se inserem como solução do governo aos padrões exigidos pelos modelos econômicos e políticos, segundo as demandas do processo de acumulação do capital. Tendo como consequência, no âmbito da educação, “aumento do poder regulatório da ação estatal, na medida em que as práticas ditas ‘descentralizadoras’, uma das dimensões do estilo gerencial de gestão, têm tido como contraponto o aumento dos controles centralizados” (ibid, p. 60).

É na ótica das mudanças ocorridas na política educacional, que a gestão escolar, no bojo da reforma do Estado, implementada na década de 1990, e altamente veiculada durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), é concebida como pressuposto de descentralização da educação, através de novas formas de administrar e gerenciar os sistemas de ensino. É nesse cenário que se expandem em Estados e Municípios do país propostas de gestão escolar democrática na agenda política, manifestadas por ações de diversas naturezas, tais como mecanismos diferenciados de escolha de dirigentes escolares, em oposição à indicação clientelística, “autonomia” da escola, dentre outros.

Nesse percurso, merece destaque também o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001), que reforça a ênfase na gestão democrática e autonomia escolar, através da descentralização do financiamento da educação, demandando a co-responsabilidade das diferentes esferas administrativas (União, Estados e Municípios). Nesse sentido, o Plano Nacional de Educação ressalta o controle local na destinação dos recursos, através de conselhos de educação em diferentes níveis, além de enfatizar a participação da comunidade educacional e da família nas decisões relativas à escola.

No entanto, é preciso ressaltar que as propostas voltadas para as mudanças na gestão escolar veiculada na política educacional vigente no Brasil, apresentam uma pluralidade de concepções que conduzem a práticas diversas, podendo significar avanços ou retrocessos na escola pública. No que diz respeito à política

nacional traçada pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso, como demonstraram vários estudos, ela provocou mudanças que privilegiaram aspectos econômicos e gerenciais, com apelos para a eficácia e eficiência do sistema educacional e particularmente da escola, aproximando-os ao setor privado.

Isso se deu na tentativa de buscar aproximar os laços entre a educação e as necessidades do mercado de trabalho e, portanto, dos requerimentos da economia, além de procurar imprimir às escolas práticas gerenciais próprias das empresas privadas. Como exemplo, podemos citar as iniciativas nacionais, tais como o Programa de Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e o Fundo de Fortalecimento da Escola, ou Fundescola (cofinanciamento Brasil e Banco Mundial). Os propósitos dessas iniciativas se voltam para melhorar os resultados educacionais, as condições de ensino e estimular o acompanhamento dos pais na aprendizagem de seus filhos, porém condicionados à quantidade de matrículas efetuadas.

Nesse sentido, no discurso governamental, entre suas diretrizes, tem sido recorrente a apologia à descentralização, esta compreendida na perspectiva economicista-instrumental, pois a maior parte dos programas federais busca viabilizar para os espaços locais a participação da sociedade apenas no controle de sua execução, estando os objetivos previamente traçados (AZEVEDO, 2002).

A gestão democrática manifestada nos discursos oficiais expressa a busca por aliança e parceria com a comunidade civil para legitimar propósitos de cunho econômico. Tal perspectiva denota uma concepção gerencial da gestão escolar, já que a busca do apoio público ao desenvolvimento centrado na escola é um ingrediente para assegurar o clima político e os recursos para a sustentação e expansão do processo de desenvolvimento educacional. Essa visão macro possibilita entender os delineamentos das ações manifestadas nas escolas quanto à gestão escolar, sendo esta respaldada por um círculo de atividades altamente centralizadoras, ou o que se pode chamar de re-centralização nas instâncias superiores, através de uma sistemática interminável de controle dos resultados com instrumentos diversos de avaliação (SAEB, ENEM).

Os espaços locais, e dentre eles a escola, absorvem uma responsabilidade cada vez maior de “gerir” um ambiente participativo, capaz de se adaptar as mudanças, através de uma administração eficiente, que produza um produto educacional de melhor qualidade, estando este vinculado aos indicadores educacionais. A mobilização e o envolvimento dos atores dependem, segundo a

lógica abordada, de uma liderança capaz de conduzir a todos, em prol de uma escola de “qualidade”, supostamente benéfica para todos (SILVA, 2001). A situação reinante focaliza os resultados. Estes são referências, sobretudo, para a continuidade dos projetos e financiamento dos mesmos, mas desprovidos de um sentido político, com uso da participação enquanto recurso gerencial (LIMA, 2001).

Nesse contexto, se entendemos a democracia como ampliação de espaço de poderes (BOBBIO, 1986), ela ainda não encontrou o seu devido espaço de forma consistente no campo operacional. Sobretudo, no universo escolar, salvo exceções em algumas municipalidades do país, que podem redirecionar essas políticas. Mas, no geral, temos a “democracia” e “participação” do consumo, (SILVA, 2001) com “uma redução das formas pelas quais podemos esperar construir um futuro baseado na discussão e crítica pública, coletiva e democrática das desigualdades e injustiças sociais da presente configuração social” (ibid, p.22).

Esse quadro vem se tornando hegemônico para a sociedade, através da veiculação constante da excelência nas escolas, pautada pelo individualismo e competitividade. O que poderia ser uma discussão coletiva passa a ser objeto de consumo individual, ou seja, cada um pode envolver-se, engajar-se na execução das ações e distribuir as tarefas, através da cooperação técnica para promover o alcance das estatísticas. Esse parece ser o caminho mais rápido e cômodo, porque discutir dá trabalho e demanda tempo. Assim, a sociedade acaba tomando como uma construção sua o que está posto, pois não vê alternativa e o credo educacional perpassado parece ser o mais viável. Com isso, confunde-se gestão democrática com a gestão gerencial, esta pautada no ajuste às mudanças de ordem econômica.

Todas as reformas empreendidas na gestão educacional local têm ligação com o contexto nacional. Embora movimentos e reivindicações de grupos progressistas em prol da gestão democrática ocorressem no Estado já na década de 1980, é nos anos noventa que a política oficial começa a dar ênfase ao forte incentivo da escola autônoma e gestora de seu projeto pedagógico. Comungando com os mesmos princípios nacionais, com destaque durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que enfocava em suas políticas educacionais a descentralização da educação como forma eficaz de administrar e gerenciar os sistemas de ensino, sobretudo as escolas.

Os conceitos de educação e democracia não podem ser plenamente entendidos sem reconhecer neles as dimensões públicas e socializadoras que foram

se estabelecendo ao longo da história política e educacional. Não existe democracia sem a democratização da e na escola. Portanto, podemos considerar que houve descaso com a educação nos períodos históricos. Nesse sentido, para haver a compreensão acerca das mudanças que a gestão democrática implica na gestão escolar é necessário o entendimento dos conceitos que se relacionam a este processo.

CAPÍTULO II

MUDANÇAS DE PARADIGMAS: (RE)PENSANDO E (RE)SIGNIFICANDO A GESTÃO DEMOCRÁTICA NA EDUCAÇÃO

2.1 Uma interrelação: políticas públicas, gestão democrática participativa na escola e equipe escolar

A escola, inserida num contexto social atual, que se volta para a participação como proposta dinâmica, pode ser percebida com uma das instituições sociais mais importantes e deve tanto em sua proposta pedagógica, como também nas ações práticas do cotidiano escolar oferecer um amplo espaço para a participação de todos os agentes envolvidos no ato educacional.

Santos

A educação brasileira experimenta uma democratização tardia. Desde seu início, tanto através dos interesses do clero, quanto das oligarquias, a educação serviu às elites e assim, chegou ao século XX apenas como garantia legal numa posição liberal, o que não efetiva o direito de participação coletiva. Para refletir a democracia nas instituições educacionais brasileiras é necessário fazer uma análise contextualizada desta instituição. Ela é o local onde podem ocorrer inúmeras contradições e, nesse sentido, este meio pode ser o promotor do diálogo, que leve ao respeito às diferenças e garanta a liberdade de expressão e a vivência de processos de convivência mais humanizadores.

Compreende-se que uma gestão que se queira efetivamente democrática necessita ter objetivos e propósitos democráticos na definição de suas políticas, na elaboração de seus planejamentos e no desenvolvimento e prática de sua gestão. O modelo hegemônico de democracia tem sido hostil na participação ativa dos cidadãos na vida política. A força da globalização contra-hegemônica depende da ampliação e do aprofundamento da democracia nas práticas locais. A passagem do contra-hegemônico do plano local para o global é fundamental para o fortalecimento da democracia participativa. “A democracia participativa, aos horizontes são perguntas que interpelam a possibilidade de ampliar o cânone democrático” (SANTOS, 2000, p. 41).

Pode-se afirmar que, as aspirações revolucionárias de participação democráticas foram se reduzindo as formas de democracia de baixa intensidade e com isso, os objetivos de inclusão social e de reconhecimento das diferenças foram sendo convertidos no domínio da democracia participativa. Ela é um princípio sem fim. A solução dada pela teoria hegemônica da democracia em relação à democracia representativa e participativa não é adequada, pois a capacidade de lidar a complexidade cultural e administrativa não aumenta com as “escalas”.

A coexistência implica uma convivência das diferentes formas de procedimentalismo, organização administrativa e variação de desenho institucional. Já a complementariedade implica uma articulação mais profunda entre democracia representativa e participativa. Pressupõe o reconhecimento pelo governo de que o procedimentalismo participativo, as formas públicas de monitoramento dos governos e os processos de deliberação pública podem substituir parte do processo de representação e deliberação tais como concebidos no modelo hegemônico de democracia.

A partir da implementação do processo de democratização, como novo modelo paradigmático, é possível se conceber o movimento de descentralização da gestão escolar. O Projeto Político Pedagógico, por exemplo, é um item em cuja construção este exercício de democracia pode ser efetivado. Nessa perspectiva, o gestor escolar assume o papel de mediador das atividades gerais da escola, e nesse sentido, passa a assumir um conjunto de responsabilidades a serem partilhadas com os diferentes segmentos da escola. Os avanços e complexidades da sociedade atual exigem a democratização das relações escolares e rediscussão das temáticas cotidiana pertinentes ao processo educacional. No geral, a escola pública ainda não criou a cultura das decisões coletivas. O que deixa evidente que o preparo dos profissionais da educação para as mudanças na escola são ainda muito superficiais.

Se não há uma visão clara da escola sobre estas questões, a escola esperará soluções prontas, em geral descomprometidas com a criação de sua identidade e, neste particular, estará repetindo erros querendo resolver problemas imediatos, ou seja, a escola continuará reproduzindo a organização setorializada. Conforme afirma Luck, “[...] boas escolas emergem mais facilmente de sistemas de ensino bem organizados e orientados, a partir de uma concepção clara sobre educação e sobre seu papel de gestão para promovê-la” (ibid, 2006, p. 19).

Isto posto, a comunidade escolar não pode ficar alheia ao que está acontecendo no interior da escola, com sua dinâmica e seus processos, mas também necessita ficar sintonizada com o que acontece no seu contexto externo, visto que a escola não está em uma ilha isolada da sociedade. A escola é antes de tudo, um lugar para se ampliar as relações com o mundo e com a vida.

No entanto, a própria literatura reconhece que a concretude de uma gestão democrática caracterizada com propósitos políticos e de articulação constante da comunidade local é bastante incipiente. Podem-se citar os de ordem interna e externa à escola, às limitações postas pelas instâncias centrais, que, apesar de insistirem na importância de conceitos como democracia, descentralização, autonomia, participação, pouco investem em ações concretas para que se efetivem na prática. Quando muito utilizam ações interessadas fortemente rotuladas de democráticas (MENDONÇA, 2000).

Desse modo, a gestão escolar democrática vem sendo tratada indistintamente pelos diferentes atores, ficando muitas vezes limitada a uma discussão dos aspectos formais. Esse cenário evidencia a sua necessária ressignificação por intermédio do discernimento político de tentarmos desocultar a natureza dos propósitos de gestão presentes na realidade da escola. Isso tudo na tentativa de compreendermos em que medida a gestão democrática tem efetivamente contribuído para ampliar, fortalecer, dificultar a participação de seus atores na condução da instituição escolar. Entre o dito e o feito, a escola vem legitimando, através de sua prática, elementos de um modelo gerencialista de gestão escolar, e tratando-os como gestão democrática, a partir do entendimento que esse modelo reserva à democracia.

Entendemos que uma gestão democrática é aquela que se constitui como um espaço plural de partilha de poder¹ e negociação de acordos e consensos. A gestão democrática é caracterizada como um processo em permanente construção, que

¹Entende-se “Partilha de poder”, com base em Bordignon e Gracindo (2002 p.151-152). “O poder não se situa em níveis hierárquicos, mas nas diferentes esferas de responsabilidade, garantindo relações interpessoais entre sujeitos iguais e ao mesmo tempo diferentes. Essa diferença dos sujeitos, no entanto, não significa que um seja mais que o outro, ou pior ou melhor, mais ou menos importante, nem concebe espaços para a dominação e a subserviência. As relações de poder não se realizam na particularidade, mas na intersubjetividade da comunicação entre os atores sociais.” A base de organização da gestão da educação e da escola não será piramidal e hierarquizada, mas adotará um desenho circular que pressupõe a inter-relação entre os atores sociais e uma partilha de poder, o que implica co-responsabilidade nas ações da escola.

tenha objetivos e práticas democráticas, com a existência de espaços e mecanismos que possibilitem a discussão entre os segmentos na condução dos rumos da escola de forma sustentável. Processo este que constantemente se (re)alimenta nas ações dos atores, pois comporta a diversidade e também é passível de perdas, ganhos, erros, recuos que resultam das deliberações coletivas e podem constituir pontos para fortalecer os propósitos da escola através de novas negociações entre os sujeitos.

É insuficiente apenas conhecer ou ter consciência do problema. É preciso ir além das justificativas, questionarmos o descompasso do movimento na prática, destacando que o debate e a discussão de diferentes realidades sempre apresentam novas composições que podem suscitar e delinear novos posicionamentos. A prática dessa situação vai ao encontro da construção de um novo paradigma emergente (SANTOS, 2001), pautado pelas dimensões de participação e solidariedade. Nos apontamentos de Gramsci (1995) sobre hegemonia, ao entendê-la como uma forma de dominação que impõe uma concepção de mundo com base na coerção e no consentimento, ele foi capaz de perceber a permeabilidade da sociedade civil a outras concepções de mundo.

Compreendendo que toda construção hegemônica está permeada por uma relação de forças (GRAMSCI, 1995), a construção de um processo de democratização da gestão escolar está no contorno de um movimento de idas e vindas. Encontra-se, na maioria (Estados e municípios) sujeita à vontade dos detentores do poder e conta-se, em poucos casos, com a participação das forças progressistas da sociedade civil. O que pode vir a gerar apatia ou conformismo por parte dos diversos segmentos escolares, os quais se sentem à parte do processo, pois consideram que não foi conquista sua. Isso ocorre porque segundo Bastos:

Os atores sociais que participam do debate nem sempre são os mesmos que constroem os movimentos, e aqueles que se comprometem com os movimentos nem sempre são os mesmos que constroem as práticas administrativas compartilhadas (BASTOS, 2002, p.10).

No entanto, isto poderá ser possível quando os setores excluídos estiverem organizados na sociedade civil e, assim, consigam tomar parte nas decisões do

Estado e, portanto, nas políticas públicas, na construção, planejamento, desenvolvimento e prática de uma gestão participativa e democrática, com destaque para as necessidades mais efetivas dos que diretamente integram os citados setores. Esse entendimento implica pensar a construção de uma política democrática na perspectiva de um Estado ampliado (GRAMSCI, 1995), onde a sociedade civil organizada em defesa dos interesses sociais majoritários constitua-se a base do processo, firmando seus propósitos diante e como Estado. Isso significa o fortalecimento do processo democrático, ao mesmo tempo em que se busca articular Estado e sociedade civil, ou seja, conciliar a democracia representativa com outras formas de democracia participativa, associando-se o institucional e o social.

Essa dimensão democrática, com a ampliação da participação dos diversos atores na esfera pública configura o papel do Estado não mais de forma isolada, ou como árbitro de interesses antagônicos, mas como uma expressão de uma correlação de forças que ocorre na sociedade civil e política. Ampliando o nosso entendimento sobre esse contexto, estamos assumindo o conceito ampliado de democracia de Bobbio (1987). Nesse conceito o autor aborda uma extensão da ideia de democracia para além do sufrágio universal, considerando, por um lado, o aspecto político (direito ao voto) e, por outro, o aspecto social, através da multiplicidade de instâncias. O autor entende que o indivíduo exerce o direito de voto, possibilitando a participação dos interessados nos mecanismos participativos.

Para o autor supracitado, falar de democratização de uma instituição significa considerar não apenas os números daqueles que votam, mas, sobretudo, onde se vota e o que se vota. A partir dessa assimilação, remetendo ao universo escolar, a democracia na e da escola se expressa nas condições efetivas de participação, criados para envolver seus segmentos na condução de seu funcionamento, posto que “entre a forma extrema de democracia representativa e a forma extrema de democracia direta existe um continuum de reformas intermediárias” (BOBBIO, 1987 p. 37). Assim, entendemos que uma gestão democrática se pauta sob a ótica da participação popular no interior da escola, com real possibilidade de interferência nas decisões dos seus rumos por parte dos atores que dela participam.

Trata-se, pois, conforme ainda o autor, de uma das maneiras da escola, na condição de uma instituição social, contribuir para a construção da democracia social. Esse cenário pressupõe uma amplitude da esfera pública para além da

simples integração escola e a família. Essa conjuntura necessita ser constituída por espaços representativos, em que seus diversos agentes tenham vez e voz, tanto no espaço micro da escola, como também em instâncias externas a ela, que possibilitem a tomada de decisões no âmbito do Estado (decisões estas que exercem influência direta ou indireta no espaço escolar).

O panorama acima nos remete a buscar o sentido da democracia na unidade escolar e que corresponde à necessária compreensão da complexidade do significado da “democracia” em um contexto macro da sociedade. Essa reflexão nos coloca, segundo Bobbio (1987), diante da compreensão da democracia na esfera social, na qual o indivíduo é considerado na multiplicidade de seus “status”, na extensão das formas de poder ascendente (quase exclusivo da sociedade política), no campo da sociedade civil em suas várias articulações, da escola à fábrica.

Essa situação nos leva a refletir sobre a fragilidade de uma prática democrática na escola. Concordamos com as colocações de Bobbio (1986), quanto à dificuldade da democracia na sociedade complexa que temos. Entretanto, ampliando seus argumentos, a democratização de instituições, entre elas a escola, traz em seu bojo traços de subordinação de interesses imediatos do sistema político (atrelados em sua maior parte aos ditames do capital e do mercado, na correlação de forças de interesses diversos). Esse quadro nos coloca diante da realidade presente, ou seja, qual perspectiva de democracia configura nossa sociedade atual? É uma pergunta que demanda reflexão, pois de um lado temos a defesa da liberdade política, do individualismo e da lógica do mercado capitalista e, de outro, a defesa da igualdade social, associada à participação política e partilha de poder.

2.2 Cenário Educacional rumo à gestão democrática

A gestão democrática da educação é hoje, um valor já consagrado no Brasil e no mundo, embora ainda não totalmente compreendido e incorporado à prática social global e à prática educacional brasileira e mundial. É indubitável sua importância como um recurso de participação humana e de formação para a cidadania. É indubitável sua necessidade para a construção de uma sociedade mais justa, humana e igualitária. É indubitável sua importância com fim de humanização.

Ferreira

A democratização, vista como um processo se constitui pela relação dialética, criando espaços socializados de partilha de poder. É inegável a importância da democracia representativa, enquanto conquista política da classe trabalhadora. No entanto, a prática tem demonstrado que a realidade já não comporta apenas ela, quando se pensa em condições efetivas capazes de reconhecer as demandas contínuas dos atores sociais.

Assim, concordamos com Santos (2003) ao afirmar que a democracia representativa pode ser apropriada pelo campo social da emancipação, através da articulação com a democracia participativa. O que significa uma ruptura com a democracia liberal, por meio do exercício de novas formas de cidadania e democracia. Não se pode pensar apenas em direitos e deveres numa política vertical entre os cidadãos e o Estado.

Viabilizar essa ruptura é tarefa árdua, como sabemos, mas a “utopia” é que move o mundo e pode ser um objetivo. Essa repolitização recai sobremaneira em se pensar a cidadania sob o prisma da coletividade, daí que ultrapassa o sujeito individual, expressão da democracia liberal, e direciona a formação do sujeito coletivo, ou seja, de uma nova cidadania que:

Tanto se constitui na obrigação política vertical entre cidadãos e Estado, como na obrigação política horizontal entre cidadãos. Com isso, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a idéia da igualdade, a idéia de autonomia e a idéia de solidariedade (SANTOS, 2003, p. 277-278).

Nessa perspectiva, compreendemos que a ampliação do espaço democrático na escola implica pensarmos a gestão democrática enquanto espaço plural de negociação de interesses, através da participação política de direito (democracia representativa) e da democracia com partilha de poder. Isso direciona a necessária politização do sujeito coletivo, ou seja, mobilizado, organizado na defesa de objetivos prioritários da coletividade, o que “significa identificar relações de poder e imaginar formas práticas de transformar em relações de autoridade partilhada” (ibid, p. 271).

Tomando como exemplo a escola, a participação da população na tomada de decisões vai ao encontro de uma concepção ampliada de Estado, por meio da qual a

sociedade possui o controle democrático do Estado, através de diversos processos que envolvem a ação escolar, tais como a eleição de diretores, aliada as outras formas de participação como os conselhos escolares, assembléias, fóruns escolares.

À medida que a sociedade se democratiza é preciso que se democratizem as instituições que compõem a própria sociedade. Tal relevância fundamenta-se na necessidade do controle democrático do Estado por parte da população, no sentido de provimento de serviços coletivos em quantidade e qualidade compatíveis com as obrigações do poder público e de acordo com os interesses da sociedade.

[...] a democratização da escola pública implica não apenas o acesso da população a seus serviços, mas também a participação desta na tomada de decisões que dizem respeito a seus interesses, o que inclui o envolvimento do processo de escolha de seus dirigentes (PARO, 2003, p. 26-27).

Nessa perspectiva, no que se refere à escola pública brasileira, a via eleitoral com a participação dos atores escolares tem sido considerada como fator de democratização da escola, superando o tradicional clientelismo de indicação política dos dirigentes escolares. Concordando com Paro (2003) e Dourado (2002), podemos afirmar que a eleição em si é insuficiente para garantir a democracia, mas com certeza interfere em seu curso. Contribui para que o diretor possa exercer o seu cargo de uma maneira mais ou menos democrática, amplia e impulsiona o compromisso coletivo de todos os envolvidos, em que a participação nas decisões se constitua um processo de deliberação partilhada de poderes.

Vinculada à luta pela ampliação da democracia, a participação coloca-se como eixo principal desse processo. Porém, a simples existência de “participação” nem sempre significa espaço efetivamente democrático. Isso se deve aos muitos significados e tipos de participação assumidos e vivenciados em nossa sociedade.

2.2.1 Participação na escola como instrumento de realização da Democracia

Não é a ferramenta que é importante, na organização humana, mas a energia que move, e a inteligência que a orienta.

Lima

O tema da participação está na pauta da sociedade atual, tornando-se impossível ignorá-la quando se pensa na ampliação do espaço democrático. Na medida em que a participação assume lugar na administração pública, vem também ocupando espaço na educação, e especificamente na escola, sobretudo nos textos e documentos oficiais no que se refere à política educacional. Tais como registrados na Constituição Federal de 1988 e na LDB nº 9394/96, por meio do reconhecimento da sua necessidade e a previsão de instâncias, mas que, na prática podem se orientar por múltiplos propósitos.

Assim, temos a participação na educação e na escola consagrada como direito e como instrumento de realização da democracia (LIMA, 2001). Dessa forma, “conquistada como princípio e consagrada enquanto direito, a participação constitui-se uma prática *normal, esperada* e institucionalmente *justificada*” (ibid, p. 71, grifos do autor). Nesse contexto, apesar da participação ser “esperada” e institucionalmente “justificada”, nem sempre sua ação se conduz nesse sentido. Tais situações nos colocam diante do entendimento de que a participação é um exercício que se conquista e se repõe constantemente.

Como aborda Demo (2001), participação é conquista, e como tal não pode ser entendida como dádiva, concessão ou como algo pré-existente. É algo que se constrói continuamente pelos sujeitos participantes. Enquanto base conceitual, o processo participativo (DEMO, 2001) se constrói na potencialidade do outro em co-gerir seu destino, sem populismo, nem provincianismos. O que implica que a cultura democrática ocorre pela naturalidade do funcionamento de processos participativos, marcados pelo acesso aberto ao poder, e, sobretudo no exercício constante de regras comuns de jogo, na negociação das divergências.

Nesse âmbito, consideramos que o exercício democrático é um processo lento, gradual e inacabado. Mas que existe um anseio das pessoas de que o processo ocorra de forma imediata e sem conflitos. O processo é tão essencial quanto frágil, demandando muito trabalho. A oportunidade de todos opinarem,

comparecerem, decidirem juntos ocasiona por vezes, cansaço e descrédito no reconhecimento da democracia. Entretanto, são os conflitos, divergências e discussões que levam ao problema comum e seu possível direcionamento. Pois, se tudo fosse “harmonia”, seria desnecessário o espaço para o debate (DEMO, 2001).

Isso tudo se reflete, também, na construção do exercício democrático na escola como um processo lento e complexo, que para se materializar como prática efetiva exige dos envolvidos o compromisso de no diálogo interagirem na construção de ações de trabalho coletivo. Ações estas que podem começar na extensão desse movimento, conciliando práticas de democracia representativa (eleição de diretores escolares) com democracia participativa, através do diálogo.

A descentralização constitui-se em uma das evidências de mudança de paradigma, pela qual se reconhece como legítima necessária e importante, a consideração e a participação, em acordo com princípios democráticos, daqueles que irão atuar em um programa ou organização de contribuir com a determinação dos aspectos referentes a essa situação. A partir dessa consideração, promove-se a autêntica e genuína mobilização dos agentes de mudanças como sujeitos e, portanto, com condições de transformar a realidade e dessa forma, criando condições de sustentação das mudanças alcançadas.

Compreendemos a participação como um processo constante e inacabado, com idas e vindas, e sempre em construção, ou no dizer de Demo (2001), uma conquista processual. Para que a mesma se faça presente, é necessário aos diversos segmentos forjar espaços de diálogo e debate numa relação dialética entre diversos pontos de vista e ideias. Seguindo este raciocínio de participação em constante desenvolvimento, Barroso (1995) argumenta que no caso da escola, a gestão participativa aplica-se, em seu conjunto, na definição de políticas, planejamento e execução, e em todo o contexto social e pedagógico da escola.

O mesmo autor ressalta a importância de instâncias coletivas criadas legalmente (Conselhos Escolares) – que podem ter influência decisiva na vida democrática da escola. Contudo, acrescenta que

A existência de uma “cultura da participação” na escola é algo essencial: pela maneira como se realiza a interação quotidiana entre os diversos membros da organização e pelos modos como se decide, se organiza e se realiza o trabalho, desde a sala de aula, à escola no seu conjunto e à sua relação com a sociedade local (BARROSO, 1995, p.13).

Essa interatividade constante entre os sujeitos demanda uma concepção, conforme Demo (2001), de que a participação é exercício democrático, devendo permear a dimensão política, social e econômica. Somente a perseverança na prática participativa poderá conduzir ao amadurecimento dos sujeitos envolvidos no universo escolar – discutindo e dialogando os problemas comuns nos espaços e processos participativos. Ou no dizer de Santos (2003), é pelo fracasso que se ressalta a necessidade de continuar no combate.

No entanto, a escola ganha importância como micro espaço do sistema ao se investigar a materialidade da democratização da gestão escolar, buscando identificar em que medida tem se dado às relações intra e extras escolares (entre os seus sujeitos, e entre estes e a secretaria de educação), no sentido de consolidar uma gestão democrática. Nesse ponto, concordamos com Vieira (2001) quando afirma ser a escola um dos espaços de mudanças das organizações sociais frente ao redimensionamento sociopolítico de seu papel.

Luck (2006) destaca ainda que as modificações não podem extrapolar mudanças meramente curriculares, metodológicas ou de modernização de equipamentos e recursos de apoio ao processo educacional. Para além desses aspectos necessitam demandar um estilo de relacionamento nas instituições educacionais da sociedade como um todo. Além disso, é necessária a busca constante de orientação a respeito do significado da educação, da escola e da aprendizagem na sociedade do conhecimento, com a efetiva mobilização das forças culturais presentes na comunidade e na escola para a construção de um projeto educacional competente. Acima de tudo, isto implica um posicionamento das pessoas como sujeitos ativos, conscientes e responsáveis pela dinamização dos processos sociais e institucionais de que participam. Novas possibilidades de contribuição para o desenvolvimento da sociedade e de uma nova escola aberta às mudanças.

Portanto, a gestão democrática se insere num contexto muito mais amplo do que o espaço escolar, pois se articula em torno das relações que estabelece em sociedade. Sendo assim, a escola é um dos espaços para onde convergem interesses diversos, podendo simultaneamente reproduzir ou gerar ações sociais. Uma vez que os atores do processo são sujeitos em movimento, capazes de intervir no seu contexto, visualizando seus limites e procurando constantemente sua superação.

CAPÍTULO III

PRÁTICAS INOVADORAS EM GESTÃO: ESTRATÉGIAS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA

[...] educação é um direito da natureza humana e que, acima de tudo, precisamos ser formados para viver. A formação do ser humano, direito universal de ser formado e direito de viver na sua época, estabelece outras condições, como o tipo de educação que vamos ter, a informação que precisamos, o tipo de gestão que vamos criar na escola para formar este homem. Para isso temos de estabelecer “regras de convivência para que se evite a tendência do homem de usar o outro como extensão da sua vontade”.

Rodrigues

A gestão educacional é resultado de um processo de articulação nas diferentes instâncias educacionais de governo (esfera federal, estadual e municipal). São espaços de legitimação de políticas públicas e de construção de normas para a educação brasileira. Podemos dizer, portanto, que gestão educacional é o campo das normatizações de leis que gestam a educação.

A gestão educacional engloba a esfera macro da educação. Já a gestão escolar situa-se no campo da escola, devendo sua gestão orientar-se para suas finalidades. Paro (1997) vê na gestão democrática, o caminho para que o ensino financiado pelo estado possa ser chamado de público. Todavia, para que isso aconteça faz-se necessário entender o conceito de participação, supondo a comunidade como sua parte integrante. Conforme Barbosa:

A gestão da escola passa a ser então o resultado do exercício de todos os componentes da comunidade escolar, sempre na busca do alcance das metas estabelecidas pelo projeto político-pedagógico construído coletivamente. A gestão democrática, assim entendida, exige uma mudança de mentalidade dos diferentes segmentos da comunidade escolar. A gestão democrática implica que a comunidade e os usuários da escola sejam os seus dirigentes e gestores e não apenas os seus fiscalizadores ou meros receptores de serviços educacionais (BARBOSA, 1999, p. 219).

De acordo a LDB nº 9394/96, artigo 14, há dois princípios que regem a gestão democrática: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola. II – participação das comunidades escolar e local em

Conselhos de Escola ou equivalentes. Portanto, esta concepção é marcada pelo crescente envolvimento da comunidade escolar na tomada de decisões, no acompanhamento e na fiscalização de todo o processo de gestão, visando à melhoria das condições gerais que dizem respeito a todos.

A gestão participativa envolve suas atividades muito além da equipe diretiva, ou seja, envolve qualquer membro da comunidade externa que esteja empenhado em colaborar com a melhoria do processo pedagógico. Assim, o projeto de uma administração participativa e democrática constitui o resultado da construção social dos envolvidos em cada comunidade escolar. A participação não se dará por ato jurídico ou decreto, mas através da própria necessidade de participar. O processo pode ser considerado participativo se tiver como propósito a participação plena e irrestrita de todos os envolvidos.

Para que a gestão democrática se realize, a descentralização das ações constitui-se um passo significativo. Alguns exemplos de ações desencadeadas, cujos resultados caminham nesta direção: eleição para diretor, grêmios estudantis, conselho escolar, conselho municipal de educação, etc. É preciso que haja um permanente esforço para o diálogo. Nessa direção, é importante que todos compreendam a importância do papel que podem desempenhar independente da posição técnica, social ou de quaisquer diferenças tais como sexo, raça, credo, opção política, etc.

Nesse sentido, Cury (1997) ressalta que gestão não só é o ato de administrar um bem fora de si, mas também é algo que traz em si, porque nele está contido. Esta seria a oportunidade de suscitar, junto com a sociedade, o desejo de assumir o debate sobre a qual projeto se aspira para a escola pública. É a intersubjetividade assumida que transforma atores em protagonistas de qualquer processo de mudança. Não esperar que as mudanças ocorram aleatoriamente, porque o desenvolvimento do processo democrático pressupõe sua construção no cotidiano escolar tendo como cerne a reflexão contínua dos obstáculos e das potencialidades apresentadas.

Por isso, a importância da gestão educacional na determinação desse novo destino, uma vez que, a partir de seu enfoque de visão de conjunto e orientação estratégica de futuro, tendo por base a mobilização de pessoas articuladas em equipe, permite articular ações e estabelecer a devida mobilização para maximizar os resultados (LUCK, 2006). A participação é a essência do processo democrático.

3.1 Gestão Educacional: paradigmas e possibilidades de mudança

Os processos de gestão pressupõem a ação ampla e continuada que envolve múltiplas dimensões, tanto técnicas quanto políticas e que só se efetivam, de fato, quando articuladas entre si [...] toda visão que exclui alguma dimensão é limitada, de modo que se articulem diferentes concepções, a fim de se constituir uma referência própria, a mais abrangente e aprofundada possível.

LUCK

Tem se observado, ao longo da história de nossa educação a melhoria da qualidade do ensino por meio de ações que privilegiam ações isoladas, as quais explicariam casos de fracasso e falta de eficácia na efetivação de esforços e despesas para melhorar o ensino. Falta, para a promoção da educação, uma visão global do estabelecimento de ensino como instituição social. A promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisão entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema educacional. Desse modo, as unidades de ensino poderiam, em seu interior, praticar a busca de soluções próprias para seus problemas e, portanto, mais adequadas às suas necessidades e expectativas. A gestão educacional cultiva relações democráticas, fortalecendo princípios comuns de orientação, norteadores da construção da autonomia competente.

Como, no entanto, o entendimento de gestão como concepção paradigmática não se encontra devidamente evidenciado e entendido, torna-se necessário esclarecê-lo para que ações decorrentes sejam consistentes, claras e efetivas no seu direcionamento. Condição para que gestores educacionais preparem-se para o exercício efetivo de seu papel.

A nova ótica do trabalho de direção do estabelecimento de ensino lembra a necessidade e importância de que as decisões a respeito do processo de ensino sejam efetivadas na própria instituição de ensino. Essa proposição de autonomia não elimina a vinculação da unidade de ensino com o sistema educacional que a sustenta. É importante notar que a ideia de gestão educacional desenvolve-se associada a outras ideias globalizantes e dinâmicas em educação, como, por exemplo, o destaque à sua dimensão política e social, ação para a transformação, globalização, participação, práxis, cidadania.

O significado de práxis, embutido nesse pensamento, estabelece a importância de se dirigir à instituição não impositivamente. Esse entendimento sobre gestão, superando a de administração, demanda a participação ativa de todos que atuam na sociedade para a tomada de decisão, pelo planejamento participativo, e a capacidade de resposta urgente aos problemas da existência e da funcionalidade das organizações.

A complexidade do processo do ensino depende, para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, de ação coletiva, de espírito de equipe, sendo este o grande desafio da gestão educacional. A prática individualizada e mais ainda a individualista e competitiva empregadas em nome da defesa de áreas e territórios específicos (muitas vezes expressada de forma camuflada e sutil) necessita ser superada gradativamente em nome de uma ação coletiva.

CONSIDERAÇÕES CONCLUSIVAS

A realidade social é construída, isto é, ela não preexiste, e sim é criada pelas ações de grupos sociais. Mediante contínuos movimentos interativos, marcados por ações e reações, estruturas e funções, dúvidas e certezas, fluxos e refluxos, objetividades e subjetividades, ordens e desordens. Inevitavelmente a realidade é marcada pela complexidade de dimensões e movimentos expressos por meio de contradições, tensões e incertezas, cuja superação prepara o contexto para novos estágios mais abrangentes e significativos desses aspectos.

Kosik

No decorrer deste estudo, tivemos como propósito investigar em que medida a gestão democrática, entendida como espaço plural de poder e negociação de conflitos, vêm de fato se constituindo na prática da escola, tendo em vista as definições da política educacional concernente. Para tanto, nos pautamos nas referências teóricas expostas ao longo de nosso trabalho e na interlocução com os discursos oficiais. A investigação se apoiou em pressupostos teóricos que envolveram o tratamento de alguns conceitos: democracia, gestão escolar, participação e descentralização.

Nossa análise confirma que permanecemos no paradigma da gestão centralizada. Entre o dito e o feito, a escola vem legitimando, através de sua prática seu discurso. A gestão democrática, enquanto espaço plural de negociação de acordos, conflitos e partilha de poderes, é bastante incipiente. O fortalecimento de relações democráticas entre escola e comunidade, núcleo gestor e segmentos escolares, através da descentralização de poderes e decisões, estão apenas no plano das intenções. Os mecanismos democráticos constituídos para essa vivência, tais como as eleições de diretores e o Conselho Escolar, não têm assumido a função política que se expressaria num projeto de escola construído e implementado coletivamente.

Assim, tendem a repetir o discurso dominante sobre a incapacidade de tomar decisões por grande parte dos brasileiros. Neste sentido, desconhecem que a participação é uma aprendizagem que, para tanto, requer o efetivo exercício. Compete à escola desenvolver essa aprendizagem cívico-cultural, por meio de sua função social, capaz de possibilitar condições para a formação e o exercício crítico, a participação política, assumindo erros, acertos, atropelos e riscos.

O contexto fragmentado desse tipo de gestão, voltada para uma descentralização instrumental, portanto de caráter gerencial, se expressa nas escolas como o melhor direcionamento para o alcance de resultados, segundo o entendimento da política educacional do que sejam esses resultados.

Dessa forma, compreendemos que os avanços nos indicadores educacionais são insuficientes para comprovar uma mudança substancial na educação, por desconsiderar todo o percurso do processo. Não podemos desconhecer que as práticas da vivência democrática e da participação são ainda muito incipientes na sociedade brasileira, o que se manifesta nas instituições escolares.

Um redirecionamento das medidas de políticas pautadas pelo gerencialismo ainda se mostra difícil de acontecer, muito embora a existência, neste quadro, do Conselho Escolar abre perspectivas para que um processo de democratização substantiva possa vir a se instalar. Mas, para que isto ocorra, como já mencionamos, seria necessário também, que as escolas estivessem atentas à sua função social de formação para a cidadania e para a solidariedade, funções que se atritam com os princípios da gestão gerencial, conforme procuramos demonstrar ao longo da pesquisa.

A gestão da escola se traduz cotidianamente como ato político, pois implica sempre em uma tomada de posição dos atores sociais (pais, professores, alunos, funcionários). Logo, a sua construção não pode ser individual, pelo contrário, necessita ser coletiva, envolvendo os diversos atores na discussão e na tomada de decisão. Esse processo elimina as práticas autoritárias, que as escolas sofreram ao longo da história, deixando de ser meras receptoras e constrói uma nova visão de compromisso por parte da comunidade escolar, tornando-se membros atuantes da ação educativa. Está evidente o que Luck expõe em seus escritos:

A promoção de uma gestão educacional democrática e participativa está associada ao compartilhamento de responsabilidades no processo de tomada de decisões entre os diversos níveis e segmentos de autoridade do sistema de ensino e de escolas. Desse modo, as unidades de ensino poderiam, em seu interior, praticar a busca de soluções próprias para seus problemas e portanto, mais adequadas as suas necessidades e expectativas, segundo os princípios de autonomia e participação. (LUCK, 2006, p. 44).

Os processos de democratização encontram entraves ao procurarem espaços em terrenos capitalistas, que acabam centralizando a política educacional em processos puramente burocráticos. A alteração de princípios, valores, concepções, orientações e posturas que vem ocorrendo em todos os âmbitos que contextualizam as alterações da educação e o modo de sua organização e liderança é uma mudança significativa, uma vez que paradigmática, isto é, caracterizada por mudanças profundas e essenciais no modo de ser e de fazer, mediante uma mudança de visão. Por isso, precisamos estar conscientes de que a democracia na gestão é um processo complexo. A luta pela transformação social está diretamente relacionada com a maior participação dos segmentos nas escolas.

Entretanto, a escola não é tudo e sozinha é incapaz de promover mudanças. Falar em autoridade partilhada requer a indissociável interação entre direção e a respectiva autonomia. Nesse sentido, após ver os sentidos entre essas práticas, é que se pode entender as demais derivações daí extraídas, principalmente em relação à participação ativa de todos os envolvidos no processo. Quanto mais partilhada é a autoridade, mais participativa é a democracia.

Na escola, todos os atores envolvidos concebem-se como atores sociais, participantes de um processo coletivo de fazer educação, entre escalas locais e escalas nacionais. “[...] Essas articulações dão credibilidade e fortalecem as práticas locais pelo simples fato de as transformarem em elos de redes e movimentos mais amplos e com maior capacidade transformadora” (SANTOS, 2002, p.73), em direção às possibilidades da democracia de alta intensidade.

Através da construção de possibilidades, ações coletivas é possível consolidar uma cultura gestonária. Falar em escola democrática antecipando a gestão necessita basicamente da “concretização” dos princípios da LDB. A intensidade da democracia pode ser evidenciada pelo grau de participação dos atores envolvidos no processo (qualidade dessa participação, que se viabiliza pelo envolvimento ativo dos sujeitos e que resulta na possibilidade de mudança no seu campo de atuação). O processo de participação implica execução e tomada de decisões.

Nesse contexto, a escola tenta “ouvir” os alunos e compreender suas manifestações, uma vez que todos os atores envolvidos devem ser concebidos como participantes de um processo coletivo de fazer educação, além de estar

aberta para conversas, críticas ou sugestões. Se a democracia é um espaço em construção, isso exige um planejamento articulado de forma coletiva, voltado a atender as necessidades e anseios de sua comunidade escolar.

O reconhecimento, proteção e respeito aos direitos humanos, emancipação, defesa da liberdade e da paz, são princípios, convicções e posturas que se aprendem, mas é preciso que a escola problematize, reflita e atue racionalmente. A escola é convidada a exercer sua autonomia de forma democrática e criativa, onde todos possam participar levando em consideração as diversidades e necessidades locais, com o objetivo de tornar os seres humanos sujeitos ativos e atuantes, voltada para a igualdade social e de cunho participativo.

Os sistemas de ensino e as escolas, como unidades sociais, são organismos vivos e dinâmicos e na medida em que sejam entendidos dessa forma tornam-se importantes e significativas células vivas da sociedade. Assim, ao se caracterizarem por uma rede de relações entre elementos que nelas interferem, direta ou indiretamente, a sua liderança, organização e direcionamento demandam um novo enfoque de orientação. E é essa necessidade que a gestão educacional responde.

REFERÊNCIAS

AZEVEDO, J.M.L. de & OUTROS. **Política municipal e democratização da educação**. Recife. NEPPE/UFPE, 2004 (Projeto integrado de pesquisa).

AZEVEDO, J.M.L. de. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal, **Revista Educação & Sociedade** v.23, n. 80. São Paulo: Cortez; Campinas, CEDES, 2002. (número especial de 2002).

BARBOSA, Jane Rangel Alves. Administração pública e a escola cidadã. In: **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**. Porto Alegre, v. 15, n. 2, p. 217-226, jul/dez, 1999.

BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, Naura S. C. (Org). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2001.

BARROSO, J. Para construir uma cultura de participação na escola. In: **Cadernos de Organização e Gestão Curricular**. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1995.

BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão democrática**. Rio de Janeiro: DP&A: SEPE, 2002.

BOBBIO, N. **Estado, governo e sociedade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2000.

BOBBIO, N. **O futuro da democracia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORDIGNON, G; GRACINDO, R. V. Gestão da Educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C; AGUIAR, M. A. S. (Orgs). **Gestão da Educação: Impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL, Lei nº 9394 de 20/12/96, estabelece as **Diretrizes e Bases da Educação Nacional**.

BRASIL, MEC. **Plano Nacional de Educação**. Brasília. 2001.

BRASIL. **Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. 2002.

CHAUÍ, M. de S. **Cultura e Democracia: o discurso competente e outras falas**. São Paulo: Cortez, 1997.

CURY, Carlos Roberto Jamil. *O Conselho Nacional de Educação e a Gestão Democrática*. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (org.). **Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos**. Petrópolis, Vozes, 1997, p. 199-206).

DEMO, P. **Participação é conquista**. São Paulo: Cortez, 2001.

DOURADO, L. F. A escolha de dirigentes escolares: Políticas e gestão da educação no Brasil. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). **Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 2002.

DOURADO, L.F.(Org.). **Gestão Escolar Democrática: a perspectiva dos dirigentes escolares na rede municipal de ensino de Goiânia-Go**. Goiânia: Alternativa, 2003.

DOURADO, L.F.& COSTA, M. **Escolha de dirigentes escolares no Brasil**. Relatório Final de Pesquisa. Brasília: ANPAE, 1998.

FERREIRA, N. S. C (Org). **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão Democrática da educação para uma Formação humana: conceitos e possibilidades**. In: revista em aberto, Brasília, V.17, nº 72, fev./ junh. 2000.

FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S (Orgs.). **Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos**. São Paulo: Cortez, 2001.

GADOTTI, Moacir. **Escola cidadã**. São Paulo: Cortez, 1986.

GRAMSCI, A. **Concepção dialética da histórica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1991.

GRAMSCI, A. **Obras escolhidas**. São Paulo: Martins Fontes, 1978.

LIMA, L. C. **A escola como organização educativa**: uma abordagem sociológica. São Paulo. Cortez, 2001.

LIMA, L. C. Construindo modelos de gestão escolar. In: **Cadernos de Organização e Gestão Curricular**. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, 1995.

LUCK, Heloísa. Gestão Educacional: uma questão paradigmática. **Série: cadernos de gestão**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2006.

MEC (2002). **Fatos sobre a Educação no Brasil 1994-2001**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br/acs/ftp/fatos.doc>> Acesso em: 15 de maio. 2009.

MENDONÇA, E. A gestão democrática nos sistema de ensino brasileiros: a intenção e o gesto. In: **Reunião Anual da Anped 23**, 2000, Caxambu-MG. NASPOLINI, A. A Reforma da Educação Básica no Ceará: Uma Construção Coletiva. **Revista Estudos Avançados** – USP. São Paulo, 2001.

PARO, V. H. **Eleição de diretores**: a escola pública experimenta a democracia. Campinas, SP: Papyrus, 2003. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

PARO, V. H. **Escritos sobre educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, V. H. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**. 73 (174): 225-290, mai/ago 1992.

PARO, V. H. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo, SP: Ed. Ática, 1997. (Série Educação em Ação).

RODRIGUES, N. **Por uma nova escola**: O permanente e o transitório da educação. 11 Ed. São Paulo: Cortez, 1997.

SANTOS, B. S. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. São Paulo: Cortez, 2001.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos para a democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, B. S. **Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade.** São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências.** 7 ed. Porto: Afrontamento, 1995.

SAVIANI, D. **Escola e democracia.** São Paulo: Cortez, 1983.

SILVA JÚNIOR, J. R.; FERRETTI, C. J. **O institucional, a organização e a cultura da escola.** São Paulo: Xamã, 2004.

SILVA, T.T. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: SILVA. T. T.; GENTILI, P. A. A. (Orgs). **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** Petrópolis, Vozes, 2001.

VIEIRA, S. L. (Coord). **Eleições de diretores: o que mudou na escola?** Brasília: Plano Editora. 2001.

VIEIRA, S. L.(Org.) **Gestão da escola: desafios a enfrentar.** Rio de Janeiro: DP&A Editora: 2002.

WEFFORT, F. C. **Qual Democracia?** São Paulo: Companhia das Letras, 1992.