



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

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**TEREZA APARECIDA BEZAGIO**

**CRUZEIRO DO OESTE, PR, Brasil  
2009**

# **GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA**

**por**

**Tereza Aparecida Bezagio**

Monografia apresentada ao Curso de Pós-Graduação a Distância  
Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional, da Universidade  
Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para  
obtenção do título de  
**Especialista em Gestão Educacional**

**Orientador: Prof. Dr<sup>a</sup> Sueli Menezes Pereira**

**Cruzeiro do Oeste, PR, Brasil**

**2009**

**Universidade Federal de Santa Maria**  
**Centro de Educação**  
**Curso de Pós-Graduação a Distância**  
**Especialização *Lato-Sensu* em Gestão Educacional**  
(Fonte: Arial 14)

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

**GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA**

elaborada por  
**Tereza Aparecida Bezagio**

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

**COMISSÃO EXAMINADORA:**

**Sueli Menezes Pereira, Dr<sup>a</sup>** (UFSM)  
(Presidente/Orientador)

**Oséias Santos de Oliveira, Ms.** (UFSM)

**Alexandra Silva dos Santos Furquim, Ms.** (UFSM)

Santa Maria, 18 de dezembro de 2009.

## **RESUMO**

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

### **GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA PÚBLICA**

AUTORA: Tereza Aparecida Bezagio

ORIENTADOR: Sueli Menezes Pereira

Data e Local da Defesa: Cruzeiro do Oeste/PR, 18 de dezembro de 2009.

O objetivo deste estudo é caracterizar a gestão democrática no âmbito escolar, identificando os principais aspectos que a envolvem. Para tanto, fez-se uso de levantamento bibliográfico de autores que tratam sobre o tema, como Paro, Lück, Santos Filho, entre outros. Percebendo que o termo gestão democrática é enfatizado na prática, mas utilizado de forma ambígua no cotidiano escolar, buscou-se analisar os desafios enfrentados para se construir esse modelo de gestão e encontrar alternativas para se vencer esses desafios e colocar em prática a gestão democrática nas escolas do município de Xambrê, Pr.

Palavras-chave: Educação. Participação. Gestão democrática.

## **ABSTRACT**

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

DEMOCRATIC MANAGEMENT IN PUBLIC SCHOOL

AUTHOR: TEREZA APARECIDA BEZAGIO

ADVISER: SUELI MENEZES PEREIRA

Data e Local da Defesa: Cruzeiro do Oeste/PR, 18 de dezembro de 2009.

The aim of this study is to characterize the democratic management within school, identifying the main aspects that involve. Thus, it was made use of bibliography of authors who deal on the subject, as Paro, Lück, Santos Filho, among others. Realizing that the term democratic management is emphasized in practice, but used so ambiguous in the daily school, sought to examine the challenges to build this management model and find alternatives to overcome these challenges and put into practice the true democratic management schools in the municipality.

Keywords: Education. Participation. Democratic Management.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	6
Objetivo Geral .....	7
Objetivos Específicos .....	7
<b>CAPÍTULO 1 A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO GERAL</b> .....	8
<b>1 O Conceito da Administração Geral</b> .....	9
1.1 Relação entre a Administração Escolar e a Administração Empresarial .....	10
a) <b>2 A Administração Escolar numa Perspectiva Democrática</b> .....	14
<b>A Evolução do Pensamento Administrativo e a Gestão Educativa</b> .....	17
<b>1.3 Construção do Enfoque de Gestão: da divisão do trabalho ao trabalho Coletivo</b> .....	19
1.4.1 O que é Gestão Participativa .....	22
1.4.2 Lições da Gestão Participativa .....	26
<b>CAPÍTULO 2 A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR</b> .....	28
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	34
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	36

## INTRODUÇÃO

A democratização da gestão escolar representa um movimento já iniciado no Brasil, há alguns anos, na tentativa de superar procedimentos tradicionais baseados no corporativismo e no clientelismo.

Desde a década de 90, os planos e os programas educacionais e a legislação, especificamente a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/9394/96), enfatizam as propostas referentes à descentralização, à gestão democrática e à universalização do acesso e permanência do aluno no sistema de ensino. Essas diretrizes propõem a participação dos envolvidos no processo educacional e da comunidade no gerenciamento da escola.

A mudança de paradigma de administração para gestão vem ocorrendo no contexto das organizações e dos sistemas de ensino, como parte de um esforço fundamental para a mobilização e articulação do talento humano e sinergia coletiva, em seu contexto, voltados para o esforço competente de promoção da melhoria do ensino brasileiro e sua evolução.

Essa mudança visa produzir avanços significativos, tais como o envolvimento da comunidade escolar na seleção do diretor da escola, a implantação de Conselhos Escolares, que possuem autoridade deliberativa e também poder decisório e o controle por parte da escola de recursos financeiros.

Entretanto, o que se observa nas escolas são diretores “perdidos” tentando passar para a prática todas as orientações que recebem e a maioria deles cumpre estas determinações apenas no papel, pois é muito difícil conseguir a participação efetiva da comunidade. O melhor que se consegue, são pais que se dispõem a colocar seus nomes como membros do Conselho Escolar ou da Associação de Pais, Mestres e Funcionários e assinar atas e documentos que comprovem as tomadas de decisões coletivas na escola.

Considerando a importância de se aprofundar os conhecimentos sobre como organizar a gestão democrática na escola, é que esta pesquisa bibliográfica foi realizada.

A presente pesquisa tem como objetivo geral identificar as ações e instrumentos necessários para a implantação efetiva da gestão democrática na escola pública. Para tanto se propõe a realizar um aprofundamento nos conhecimentos sobre gestão democrática e participativa na escola, a partir das

teorias da administração empresaria; demonstrar a importância da participação coletiva nas tomadas de decisões da escola.

Os procedimentos metodológicos adotados para a realização do trabalho foi a pesquisa bibliográfica e, por isso, investigou-se as ideias de diversos autores e pesquisadores como Libâneo, Lück, Paro, entre outros, que abordam o assunto com análise, síntese e descrição dessas ideias objetivando compreender o processo de gestão democrática da escola pública.

Por meio de fontes bibliográficas que tratam do assunto, é possível efetivar a construção do conhecimento proposto para a investigação, gerando conhecimentos científicos significativos que auxiliam o entendimento no estudo da temática.

Sendo o tema demasiado vasto e tendo em vista a sua amplitude, serão tratadas apenas algumas vertentes, não numa perspectiva de meta de chegada de conhecimentos definitivos, mas do ponto de partida para outras abordagens interativas do ato educativo.

Para o desenvolvimento dos objetivos propostos, o texto divide-se em dois capítulos. No capítulo I, intitulado “A Democratização da Gestão Escolar no Contexto dos Princípios da Administração Geral” foi analisada a administração no seu sentido amplo e escolar, considerando a necessidade de revisar as teorias que sustentam a administração em geral e seus reflexos na administração da educação .

No capítulo II intitulado “A Participação da Comunidade na Gestão Escolar” foi tratada a importância atribuída à participação dos diversos segmentos presentes na unidade escolar, para a melhoria de sua qualidade de ensino, discutindo de que forma a comunidade pode participar da gestão escolar.

Por fim, a título de considerações finais, fez-se uma revisão das principais ideias tratadas no trabalho verificando a condição que ocupa a democracia na gestão da escola.

## CAPÍTULO I

### A DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR NO CONTEXTO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO GERAL

Considerando que até há bem pouco tempo falava-se em Administração Escolar, é importante analisar o que vem a ser administração no sentido amplo e escolar, pois ambas se baseiam nos mesmos conhecimentos sobre administração.

Paro (1990) considera que as colocações acerca do problema da Administração Escolar no Brasil tendem a se movimentar entre duas posições antagônicas: de um lado, a defesa dos procedimentos administrativos na escola sob a forma de adesão ao emprego, com princípios e métodos desenvolvidos e adotados na empresa capitalista; de outro, a negação da necessidade e conveniência da própria administração na situação escolar.

Para o autor, a primeira concepção é mais largamente difundida, achando-se presente quer na literatura sobre Administração Escolar, onde ela predomina quase exclusivamente, quer na realidade de nossas escolas, onde a direção escolar procura adotá-la com maior ou menor rigor, quer ainda na formação dos futuros administradores escolares, perpassando de modo marcante os currículos e programas da Habilitação de Administração Escolar, no interior do Curso de Pedagogia. Ela se fundamenta na pretensa universalidade dos princípios da administração adotados na empresa capitalista, os quais são tidos como princípios administrativos das organizações de modo geral. Pois, nas palavras de Paro (1990, p. 11-12):

Embora adaptados a cada situação específica, os métodos e técnicas administrativos utilizados nas mais diversas organizações são todos semelhantes entre si, na medida em que se baseiam nos mesmos princípios gerais da Administração. Assim, diante da necessidade de se promoverem a eficiência e a produtividade da escola, não há razão para que esta, entendida também como organização, não possa pautar-se, na consecução de seus objetivos, por procedimentos administrativos análogos àqueles que tanto êxito alcançam na situação empresarial.

Paro (1990) considera que a segunda concepção opõe-se de forma radical a essa concepção empresarial, colocando-se contra todo tipo de administração ou

tentativa de organização burocrática da escola. Ela procura constituir-se, mais precisamente, numa reação ao caráter autoritário das relações que dominam no interior da escola, como de resto em qualquer tipo de organização em nossa sociedade. Assim, a escola só será uma organização humana e democrática na medida em que a fonte desse autoritarismo, que ela identifica como sendo a administração, ou a burocracia, que é o termo que os adeptos dessa visão preferem utilizar, for substituída pelo espontaneísmo e pela ausência de todo tipo de autoridade ou hierarquia nas relações vigentes na escola.

Por isso, uma visão crítica do problema da Administração Escolar exige um conhecimento mais preciso da estrutura sócio-econômica da sociedade e da Administração Empresarial Geral.

### **O Conceito de Administração em Geral**

Segundo Paro (1990) a administração, como é entendida e realizada hoje, é produto de longa evolução histórica e traz a marca das contradições sociais e dos interesses políticos em jogo na sociedade. Por isso, para melhor compreender sua natureza, é preciso examiná-la, inicialmente, independentemente de qualquer estrutura social determinada. Isso implica examinar o conceito de administração em geral, ou seja, a administração abstraída de seus determinantes sociais que, sob o capitalismo, por exemplo, configuram a chamada administração capitalista. “Mas, aí, não se trata, já, de administração em seu sentido apenas geral e sim administração historicamente determinada pelas relações econômicas, políticas, sociais, que se verificam sob o modo de produção capitalista” (PARO, 1990, p. 18).

Captada a sua especificidade, ou seja, sua forma geral, aquela que é comum a todo tipo de estrutura social, é possível identificar quais os elementos que, em sua existência concreta, se devem às determinações históricas próprias de um dado modo de produção.

Considerando-a em seu sentido geral, Paro (1990) afirma que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. Assim pensada, ela se configura, inicialmente, como uma atividade exclusivamente humana, já que somente o homem é capaz de estabelecer livremente objetivos a serem cumpridos.

Porque propõe objetivos, o homem precisa utilizar racionalmente os meios de

que dispõe para realizá-los. A atividade administrativa é, então, não apenas exclusiva, mas também necessária à vida do homem. Sempre existiu, portanto, permeando as mais diversas formas de organização social.

### **1.1 Relação entre a Administração Escolar e a Administração Empresarial**

Para se entender a Gestão Democrática da Educação, é importante fazer alguns apontamentos sobre a relação entre Administração Escolar e Administração Empresarial.

Félix (1984) afirma que enquanto a Administração de Empresa desenvolve as teorias sobre a organização do trabalho nas empresas capitalistas, a Administração Escolar apresenta proposições teóricas sobre a organização do trabalho na escola e no sistema escolar. No entanto, a Administração Escolar não construiu um corpo teórico próprio e no seu conteúdo podem ser identificadas as diferentes escolas da Administração de Empresa o que significa uma aplicação dessas teorias a uma atividade específica, neste caso, à educação.

Os teóricos da Administração Escolar procuram utilizar nos seus estudos as teorias da Administração de Empresa, procurando alcançar um grau de “cientificidade” necessário para comprovar a importância da Administração Escolar como orientação teórica capaz de assegurar o funcionamento satisfatório da organização escolar em correspondência às expectativas da sociedade.

A complexidade alcançada pela escola, exigindo-lhe cada vez mais unidade de objetivos e racionalização do seu funcionamento, levou-a a que ela se inspirasse nos estudos de Administração em que o Estado e as empresas privadas encontraram elementos para remover suas dificuldades decorrentes do progresso social. Sendo evidente a semelhança dos fatores que criam a necessidade dos estudos de administração pública ou privada, a escola teve apenas de adaptá-los à sua realidade. Assim, a Administração Escolar encontra seu último fundamento nos estudos gerais de Administração. (RIBEIRO, 1978, p. 59)

Nesse sentido, Felix (1984, p. 71) afirma:

Se a Administração Escolar enquanto disciplina e enquanto prática administrativa tem como referencial as teorias da Administração de Empresa, utilizando-o na análise das questões da estrutura e funcionamento do sistema escolar e na proposição de modelos de organização e administração, constata-se a existência de uma relação entre a Administração Escolar e a Administração de Empresa, relação esta que deve ser investigada para que se tornem explícitos os condicionantes que a determinam.

Nota-se, portanto, de um lado, o empenho dos teóricos da Administração de Empresa em elaborar uma teoria que se aplique à situação de administração de todas as organizações, garantindo, assim, a sua generalização. Por outro lado, o desenvolvimento dos estudos dos teóricos da Administração Escolar, a partir das teorias da Administração de Empresa, na tentativa de validar as suas proposições teóricas em “bases científicas” para nortear a prática administrativa na organização escolar de tal forma que ela possa alcançar padrões de eficiência e racionalização já alcançados por outras organizações e, especialmente, pelas empresas.

Felix (1984), considera que dois pressupostos básicos estão subjacentes a essas posições assumidas pelos teóricos da Administração de Empresa e da Administração Escolar.

O primeiro deles é o de que as organizações, apesar de terem objetivos diferentes, são semelhantes e, por isso, têm estruturas similares, podendo ser administradas segundo os mesmos princípios, conforme os mesmos modelos propostos pelas teorias da Administração de Empresa, feitas apenas as adaptações necessárias para atingir suas metas específicas.

As instituições de serviço não diferem muito das empresas em qualquer área exceto na sua missão específica. Enfrentam desafios parecidos ou mesmo iguais para tornarem o trabalho produtivo e os trabalhadores realizados. Não diferem muito das empresas em suas responsabilidades sociais (...). Com efeito, a administração possui seu próprio sistema de regras, normas e preceitos, seus próprios princípios acerca do ato administrativo independentemente do objetivo ou realidade que será administrada. Em outras palavras, do ponto de vista da administração, a Volkswagen, a universidade, o primeiro e o segundo grau, o Detran, a P.M., o museu de arte, o cinema, o teatro, a Bom-Bril ou a Bendix são absolutamente equivalentes. Nada há, do ponto de vista da administração, algo que individualize esses “objetos”, pois são todos igualmente administráveis, isto é, organizáveis, planejáveis. (CHAUÍ, 1980, p. 24)

O segundo pressuposto é o de que a organização escolar e o sistema escolar como um todo, para adequar-se às condições sociais existentes e atingir os objetivos que são determinados pela sociedade, necessitam assimilar métodos e técnicas de administração que garantam a eficiência do sistema, justificando assim a sua própria manutenção. Ou seja, a escola deve sofrer um processo de organização, em que a eficiência é determinada pela capacidade de atingir plenamente objetivos bem definidos, para os quais são canalizados todos os recursos disponíveis, ordenados dentro de um sistema julgado o mais adequado

para aquela situação. Esses objetivos, entretanto, são susceptíveis de mudanças e, conseqüentemente, a estrutura geral da escola também deve mudar.

Trata-se de introduzir aqui uma alteração no modo de conceber a escola, passando de um organismo meramente institucional, isto é, preso à tradição e tendendo a cristalizar normas e valores para uma “organização escolar”, compreendida esta como uma entidade social especialmente dirigida para a consecução de determinados fins (os quais são retomados e explicitados através do tempo) e preocupada com a “ação eficiente”. (ALONSO, 1976, p. 11)

Em síntese, a Administração Escolar adota a orientação da Administração de Empresa, buscando o seu modelo de eficiência e esta procura ampliar a sua validade, elaborando proposições sobre as estruturas organizacionais e os critérios da avaliação do seu funcionamento considerados elementos que definem o desempenho da maioria das organizações.

Entretanto, Paro (1990) considera que, com relação à atividade administrativa levada a efeito na empresa capitalista e na escola, pode-se afirmar que, em contraste com a racionalidade interna existente na empresa – que a leva a promover a irracionalidade social -, a escola, nas condições em que se encontra, possui a irracionalidade em seu próprio processo interno, contribuindo igualmente para a irracionalidade no plano social. Em outras palavras:

Enquanto a empresa capitalista alcança com grande eficiência seu objetivo último de realizar a mais-valia,<sup>1</sup> atendendo, assim, aos interesses de uma classe minoritária, que são antagônicos aos interesses da sociedade como um todo, a escola, pela sua ineficiência na busca de seus objetivos educacionais, acaba por colocar-se também contra os interesses gerais da sociedade, na medida em que mantém apenas na aparência sua função específica de distribuir a todos o saber historicamente acumulado (PARO, 1990, p. 135).

Isto, porque falta, em muitos casos, o entendimento de que a Administração Educacional possui especificidades que a diferenciam da administração capitalista, devido, sobretudo, à natureza do trabalho pedagógico da instituição escolar e, também, dos objetivos que se pretende alcançar.

No entender do autor, a Administração Escolar precisa saber buscar na

---

<sup>1</sup> Mais-valia é o nome dado por Karl Marx à diferença entre o valor produzido pelo trabalho e o salário pago ao trabalhador, que seria a base da exploração no sistema capitalista.

natureza própria da escola e dos objetivos que ela persegue os princípios, métodos e técnicas adequados ao incremento de sua racionalidade. O exemplo da empresa a este respeito parece bastante revelador:

Se atentarmos para o desenvolvimento histórico da atividade administrativa no interior das empresas, perceberemos que o crescimento de sua racionalidade se deu através do desenvolvimento de técnicas e métodos adequados a sua especificidade e ao alcance de seus objetivos. Se existe algo, nesse processo, de que a Administração Escolar pode tirar proveito, não é certamente a absorção acrítica dos procedimentos aí desenvolvidos, mas precisamente a constatação de que a atividade administrativa, enquanto processo que se renova permanentemente e enquanto instrumento na busca da racionalidade, não pode deixar de ter o desenvolvimento de seus princípios, métodos e técnicas intimamente relacionados com a natureza e os propósitos da coisa administrada. (PARO, 1990, p. 136)

Uma Administração Escolar que pretenda promover a racionalidade das atividades no interior da escola deve começar, portanto, por examinar a própria especificidade do processo de trabalho que aí tem lugar.

Em conformidade com as políticas atuais, as teorias clássicas e científicas da administração empresarial, identificadas no Taylorismo e no Fordismo, não se coadunam mais com as exigências do mundo do trabalho, considerando o modo de produção flexível e, nele, a necessidade do envolvimento do trabalhador no processo de trabalho e a descentralização de processos decisórios. Isto configura um modelo de administração descentralizado, o que justifica a gestão democrática nas políticas educacionais.

A pergunta que se faz é: deverá a escola continuar reproduzindo a gestão empresarial?

Isto nos leva a afirmar que “é preciso discutir que formas de democracia queremos e de qual democracia estamos falando e, a partir destas considerações, oportunizar a participação dos diferentes segmentos dentro do contexto escolar” (CONCEIÇÃO et al, 2006, p. 8).

## **1.2 A Administração Escolar numa perspectiva democrática**

As escolas de hoje são muito diferentes daquelas de várias décadas atrás, que eram formadas por, basicamente, um conjunto de turmas e um diretor, cuja principal função era a de supervisão pedagógica. Eram administradas diretamente

pelo órgão central, o que significa que todos os seus recursos chegavam em espécie, não havendo transferência de recursos financeiros para as escolas.

Hoje, na tentativa de mudar essa realidade, as escolas públicas de ensino fundamental e médio, nos diferentes estados e municípios brasileiros, apresentam aspectos comuns quanto à sua organização. Isto porque são todas elas regidas pelos dispositivos gerais contidas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB 9394/96. Esta Legislação define, em última análise, a estrutura e o funcionamento dos sistemas de ensino. Sendo assim, mesmo que seja só no papel, muitas escolas se organizam obedecendo a esses dispositivos.

Pode se observar que sua principal característica deve ser a flexibilidade. As escolas devem estabelecer em seus regimentos escolares uma forma própria de organização e de funcionamento, abrangendo desde a matrícula do aluno até a emissão de documentação escolar, a partir das regras comuns contidas no artigo 24 da LDB 9394/96.

Quanto à administração das escolas, o exame da legislação permite afirmar que o princípio da gestão democrática do ensino está presente no texto constitucional de 1988, presença que resulta das lutas da sociedade civil organizada. Trata-se de colocar a escola, o diretor, os professores, ou mesmo os estudantes e suas famílias na liderança da atividade educacional. Isto significa dar à direção e à comunidade das escolas a liberdade e os estímulos para tomar iniciativas, zelar pelo funcionamento cotidiano da instituição, buscar apoio e recursos na comunidade mais ampla, ou seja, transferir verbas e poder de decisão sobre currículos, orientações pedagógicas e financeiras às próprias escolas e mais especialmente à sua direção que é a responsável em prestar contas pelos resultados educacionais conseguidos e pelo gerenciamento dos recursos públicos repassados à instituição.

Segundo Valerien (1993), a transferência de responsabilidade de gestão para as próprias escolas tornou-se uma das ideias mestras da administração escolar dos dias atuais, não apenas por se constituir numa solução mais democrática, mas também porque responde às dificuldades crescentes enfrentadas pelos sistemas de ensino para gerirem um número de escolas que vem ultrapassando sua capacidade de controle.

Nesse sentido, Silva (2006) considera que o Estado tem como interesse a diminuição de investimentos, principalmente os de ordem financeira, nas escolas. “Vemos, reiteradamente, um grande incentivo para que os cidadãos participem da

gestão escolar através de trabalhos voluntários. Exemplo disso é a campanha veiculada pela Rede Globo, convocando toda a população para ser Amigos da Escola” ( SILVA, 2006, p. 23).

Já Sarubi (2006) observa que essa transferência de responsabilidades para as escolas trouxe novas exigências para o trabalho dos profissionais da escola, principalmente para os que se encontram na direção escolar e se encarregam da elaboração de orçamento e prestação de contas da escola que devem ser submetidas ao colegiado, controle de pessoal, compra de merenda, autonomia para executar pequenos reparos nas dependências da escola, entre outras. Entretanto, esse repasse de tarefas não veio acompanhado de uma infra-estrutura adequada, sobrecarregando então o diretor escolar e resultando em um envolvimento quase exclusivo a essas tarefas. Ou seja, a direção precisa deixar que parte de seu tempo seja absorvida por essas novas demandas, reduzindo, assim, sua atuação em projetos e questões pedagógicas.

Na busca de minimizar essas dificuldades, os estabelecimentos de ensino, orientados pelos órgãos superiores, têm promovido uma maior abertura para que a comunidade participe, de forma mais ativa, da administração escolar. Acredita-se que a comunidade participando da gestão escolar, o trabalho realizado torne-se menos estafante para a equipe de direção e haja maiores possibilidades de que se consiga mais organização e melhor qualidade nas atividades desenvolvidas.

Assim, os órgãos colegiados presentes nas escolas apresentam-se como um meio pelo qual a comunidade pode participar dos processos decisórios ali ocorridos. E, são dois os órgãos mais representativos que atuam em nossas escolas, principalmente por contar com a participação de membros de diferentes segmentos: a Associação de Pais, Mestres e Funcionários (APMF) e o Conselho Escolar. É por meio desses órgãos que a comunidade pode se envolver e participar do trabalho desenvolvido pela instituição de ensino. Os membros desses órgãos são escolhidos pelos diferentes segmentos, em que cada qual escolhe o seu representante e reúnem-se periodicamente, para discussões de assuntos pertinentes ao trabalho escolar.

Nas palavras de Maia e Bogoni (2008, p. 23):

Quando pais e professores estão presentes nas discussões dos aspectos

educacionais, estabelecem-se situações de aprendizagem de mão dupla: ora a escola estende sua função pedagógica para fora, ora a comunidade influencia os destinos da escola. As famílias começam a perceber melhor o que seria um bom atendimento escolar, a escola aprende a ouvir sugestões e aceitar influências.

Entretanto, “não se deve ignorar a grande dificuldade que os pais das classes trabalhadoras terão para participar de reuniões nas escolas tanto por razões econômicas como até por cansaço físico, situação constatável até em países de Primeiro Mundo” (POPKEWITZ, 1979, apud SANTOS FILHO, s. d).

Por isso, o gestor deve estar preparado para garantir a participação das comunidades interna e externa, por meio do diálogo, do respeito às diferenças, da liberdade de expressão e partilhamento do poder, para que assumam o papel de co-responsáveis na construção e conquista da autonomia da escola.

Hallak, apud Valerien (1993) considera que as principais características da gestão realizada pelas escolas – que supõe uma significativa delegação de autoridade e de direção às escolas – podem ser descritas em três palavras: autonomia, participação e autocontrole.

Segundo o autor, a autonomia permite à escola a busca de soluções próprias, mais adequadas às necessidades e aspirações dos alunos e de suas famílias.

A participação abre espaço para a tomada democrática de decisões, bem como a captação e incorporação de recursos da comunidade: alunos, professores, funcionários, pais de alunos e outras pessoas interessadas no bom desempenho da escola.

O autocontrole completa as condições precedentes e permite o retorno de informações, indispensável para um funcionamento adequado da escola e para uma participação efetiva.

Entretanto, como já foi mencionado, os gestores<sup>2</sup> devem estar preparados para realizar suas ações com cautela. Isto, porque a questão não está isenta de perigos e eventuais falhas, que precisam ser evitadas. Hallak apud Valerien (1993, p. 9-10), demonstra este problema de forma bastante clara, nos seguintes termos:

Alguns problemas e tensões aparecem quando se aplica o enfoque da

---

<sup>2</sup> Em uma gestão democrática, onde deve haver a participação dos professores, de pais e alunos, todos serão gestores. O diretor é um dos gestores. Os demais são os gestores, considerando que gestão democrática implica em divisão de poder.

gestão realizada pelas escolas, com o propósito de melhorar a eficiência e a equidade. Isto se relaciona com a dificuldade de conciliar autonomia, participação e autocontrole.

Para começar, é preciso ter em mente que a escola é uma organização humana. Esta dimensão é muito importante para compreender a qualidade da educação e da aprendizagem proporcionadas pela escola. Na medida em que a autonomia e a participação implicam, essencialmente, mudanças na direção e na distribuição do poder entre os principais atores do sistema de ensino, estão destinadas a gerar conflito e competição.

Em segundo lugar, porque as escolas são organizações humanas, as condições dos recursos humanos – incluindo a capacidade de gestão, a cooperação na tomada de decisões, a circulação e uso da informação – constituem fatores determinantes do êxito da gestão realizada pelas escolas. Infelizmente, em muitos países os recursos humanos são pobres e inadequados. Por isto não se deve descuidar da participação ativa dos diferentes atores. Isto se refere a diretores, professores, pais de alunos, alunos e a comunidade que rodeia a escola.

A gestão realizada pelas escolas pode produzir maior qualidade e eficiência da educação, mas para que funcione eficientemente precisa ser concebida tendo em conta as condições específicas das sociedades em que é aplicada.

Ademais, esse tipo de gestão precisa ser coerente com o sistema nacional de ensino. Procurar a melhoria da escola como organização não significa decretar políticas e programas decididos centralmente para pressionar ou intimidar as escolas para que melhorem. Tampouco significa eliminar todos os regulamentos e normas, deixando as escolas à deriva em um mar de autonomia.

O desafio consiste em encontrar um equilíbrio entre estes dois extremos, para delimitar e distribuir cuidadosamente a autoridade e a responsabilidade em todo o sistema. Trata-se de maximizar a utilização dos recursos humanos e financeiros em cada nível, com o objetivo final de que os estudantes tenham melhores resultados.

Desse modo, o conceito de gestão democrática compreende a redefinição da estrutura de poder, desde o nível macro do Ministério da Educação na sua forma de organização e funcionamento, até o nível micro de cada escola.

### **1.3 A Evolução do Pensamento Administrativo e a Gestão Educacional**

De acordo com Heloísa Lück (s. d.), gestão é uma expressão que ganhou corpo no contexto educacional, acompanhando uma mudança de paradigma no encaminhamento das questões desta área. Para a autora, em linhas gerais, é uma mudança caracterizada pelo reconhecimento da importância da participação consciente e esclarecida das pessoas nas decisões sobre a orientação e planejamento de seu trabalho. Nesse sentido, Hora (1994, p. 21) diz:

As teorias a respeito de administração escolar numa perspectiva democrática têm proliferado no Brasil ultimamente, no intuito de explicar sua fundamentação, apontando a gestão participativa como uma das condições

necessárias para o desenvolvimento da sociedade democrática.

O conceito de gestão, segundo Lück (s. d.) está associado ao fortalecimento da democratização do processo pedagógico, pela participação responsável de todos nas decisões necessárias e na sua efetivação, mediante seu compromisso coletivo com resultados educacionais cada vez mais efetivos e significativos.

Conforme se tem observado, ao longo da história da nossa educação, não se tem promovido a melhoria da qualidade do ensino por meio de ações isoladas e desarticuladas que resultam em meros paliativos aos problemas enfrentados. Isto, porque as decisões são tomadas em gabinetes para serem executadas no ambiente escolar.

Atualmente, como já foi mencionado, a comunidade escolar está sendo chamada a participar na tomada de decisões, por várias razões. Uma delas é o próprio processo de democratização da sociedade, ampliando os canais de participação. Outra razão é que a escola não está isolada, mas inserida numa comunidade concreta, cuja população tem expectativas e necessidades específicas que ela precisa levar em conta. Nas palavras de Bastos et al (1999, p. 22-23):

A gestão democrática da escola pública deve ser incluída no rol de práticas sociais que podem contribuir para a consciência democrática e a participação popular no interior da escola. Esta consciência e esta participação, é preciso reconhecer, não tem a virtualidade de transformar a escola numa escola de qualidade, mas tem o mérito de implantar uma nova cultura na escola: a politização, o debate, a liberdade de se organizar, em síntese, as condições essenciais para os sujeitos e os coletivos se organizarem pela efetividade do direito fundamental: acesso e permanência dos filhos das classes populares na escola pública.

Para isso, há a necessidade de se oferecer oportunidades para que haja realmente essa participação popular e conseqüentemente a consciência democrática.

Além disso, como afirma Lück (s. d.) é necessário ter claro que a expressão “gestão educacional” comumente utilizada para designar a ação dos dirigentes surge, em substituição a “administração educacional”, para representar não apenas novas ideias, mas sim um novo paradigma, que busca estabelecer na instituição uma orientação transformadora, a partir da dinamização de rede de relações que ocorrem, dialeticamente, no seu contexto interno e externo. Conseqüentemente, não

se trata, apenas, de simples substituição terminológica, baseada em considerações semânticas. Trata-se, sim, da proposição de um novo conceito de organização educacional que não se propõe a depreciar a administração, mas sim, a superar suas limitações de enfoque dicotomizado, simplificado e reduzido e redimensioná-la no contexto de uma concepção de mundo e de realidade caracterizado pela visão da sua complexidade e dinamicidade, pela qual as diferentes dimensões e dinâmicas são utilizadas como forças na construção da realidade e sua superação.

#### **1.4 Construção do Enfoque de Gestão: da divisão do trabalho ao trabalho coletivo**

Com a finalidade de reforçar o entendimento sobre o desenvolvimento de um trabalho de gestão competente e participativo, considera-se necessário analisar questões que orientem essa perspectiva.

Os aspectos a seguir, enumerados e descritos por Lück (1998), fazem parte do movimento de mudança de paradigma e devem ser levados em consideração pelos que compõem a escola, a fim de que possam dele participar criticamente e contribuir para o seu desenvolvimento. Esses aspectos, embora sejam indicados separadamente, não ocorrem, na realidade, da mesma forma, sendo intimamente relacionados entre si na construção de novas e mais potentes realidades. Os mesmos estabelecem um movimento de uma polaridade limitada para uma dimensão abrangente.

##### **b) Da ótica fragmentada para ótica globalizadora**

O senso comum é sobremodo marcado pela ótica limitada da dicotomização que orienta para se ver a realidade de modo absoluto e isolado. Dessa forma,

Separamos por exemplo, “eles” e “nós” – em que “eles” são os agentes responsáveis pelo que de ruim nos acontece, e “nós” somos colocados como vítimas de suas ações, ou como pessoas que agem de maneira sempre justa e correta. (LÜCK, 1998, p, 87)

Assim, de acordo com essa ótica, os professores não conseguiriam ensinar eficazmente quando os alunos não quisessem ou não estivessem preparados para aprender; o dirigente da escola se sentiria impotente para promover um avanço na qualidade do ensino, quando os professores não colaborassem; a secretaria não manteria seu trabalho quando o dirigente não lhe desse orientação. Estas são, no

entanto, muitas das colocações feitas no dia-a-dia de organizações de ensino que sugerem uma falta de compreensão da interação de ações e de atitudes existentes no seu processo social.

A superação dessa ótica pode ocorrer pelo reconhecimento de que cada um faz parte da organização e do sistema de ensino como um todo e que, por isso mesmo, interfere no seu processo de construção, quer tenha, ou não, consciência desse fato.

c) Da limitação de responsabilidade para sua expansão

Na medida em que vigora na escola o entendimento de que ela é criação pronta e acabada de um sistema maior que determina seu funcionamento, sobre o qual seus membros não têm poder de influência nenhuma, ou muito pouca, esses membros consideram, da mesma forma, que pouca ou nenhuma responsabilidade têm sobre a qualidade de seu próprio trabalho.

Em acordo com essa ótica, os participantes tendem a delimitar as suas responsabilidades a tarefas burocraticamente determinadas e de caráter fechado, deixando de ver o todo, de sentir-se responsáveis por ele e de contribuir para sua construção ou reestruturação.

A esse respeito, Senge (apud LÜCK, 1998, p. 88) nos indica que “quando os membros de uma organização concentram-se apenas em sua função, eles não se sentem responsáveis pelos resultados como quando todas as funções atuam em conjunto”.

c) Da ação episódica para o processo contínuo

Sabendo que a educação é um processo longo e contínuo, é preciso, portanto, superar a tendência de agir episodicamente, de modo centrado em eventos, em casuísmos, que resulta na construção de rotinas vazias da possibilidade de superação das dificuldades do cotidiano.

É necessário prestar atenção a cada evento, circunstância e ato, como parte de um conjunto de eventos, circunstâncias e atos orientados que devem ser dirigidos para a promoção de resultados a curto, médio e longo prazo. Isso porque nossas ações, por menores que sejam, produzem consequências que vão além do horizonte próximo e imediato. “Pense grande e aja no pequeno” é a afirmação de Amir Klink (apud LÜCK, 1998, p. 88), que, para obter sucesso em seus empreendimentos, valoriza cada pequeno detalhe em seu potencial de contribuir ou prejudicar a realização da sua meta maior.

#### d) Da hierarquização e burocratização para a coordenação

A complexidade do trabalho pedagógico levou à instituição de funções diferenciadas no sistema de ensino e na escola, atribuídas a profissionais diversos. No entanto, nem sempre os membros da escola estiveram preparados para essas formas mais complexas de ação e passaram a simplificá-las e a estereotipá-las, burocratizando-as e estabelecendo, desnecessariamente, hierarquias e segmentação inadequadas. Em vista disto, o que poderia ter correspondido a um avanço na educação, promoveu um dispêndio de recursos e de energia, sem resultados positivos e operacionais correspondentes.

Pelo exagero da burocratização e da hierarquização, tem-se como consequência, no cotidiano das unidades de ensino, situações como a de ouvir alguém dizer que vai fazer algo porque a diretora mandou, ou de ver a secretária escolar não sair da secretaria ou dar atendimento a um aluno com má vontade, porque não considera como sua função. (LÜCK,1998 p. 89)

A superação dessa visão passa necessariamente pelo desenvolvimento e aperfeiçoamento da totalidade dos membros do estabelecimento, no sentido de que compreendam a complexidade do trabalho pedagógico e percebam a importância da contribuição individual e da organização coletiva, para sua melhor realização e eficácia.

#### e) Da ação individual para a coletiva

A complexidade do processo de ensino depende, para seu desenvolvimento e aperfeiçoamento, de ação coletiva, de espírito de equipe, devendo ser esse o grande desafio da gestão educacional.

A prática individualista e competitividade, em nome da defesa de áreas e territórios específicos, muitas vezes expressadas de forma camuflada e sutil, deve ser superada gradativamente em nome de uma ação coletiva pela qual, no final, todos saem ganhando, aprimorando-se no exercício da democracia e da socialização como forma de desenvolvimento individual.

De acordo com Lück (1998) há muitos campos de ação quando se fala em gestão escolar. A abordagem de gestão participativa pode trazer benefícios significativos para as escolas em que a gestão de pessoal se dê de tal forma que encoraje tanto a criatividade como o trabalho em equipe na resolução de desafios cotidianos.

A gestão participativa pressupõe a existência de espaço para opinar sobre a escolha de diretores e, também, para a escolha de funcionários e professores, nos casos em que tal decisão possa ser tomada na escola.

A autora ressalta ainda que, apenas mudar denominações, em si, nada significa. O que preconiza, com a denominação de gestão é uma nova ótica de direção, voltada para a transformação das instituições e de seus processos, como meio para a melhoria das condições de funcionamento do sistema de ensino e suas instituições.

#### 1.4.1 O que é Gestão Participativa

A gestão participativa pode ser explicada como uma forma regular e significativa de envolvimento dos funcionários de uma organização no seu processo decisório. Em organizações democraticamente administradas, inclusive escolas, todos os funcionários que atuam em seus vários níveis, são envolvidos no estabelecimento de objetivos, na solução de problemas, na tomada de decisões, no estabelecimento e manutenção de padrões de desempenho e na garantia de que sua organização está atendendo adequadamente às necessidades do educando. Ao se referir a escolas e sistemas de ensino, o conceito de gestão participativa envolve, além dos professores outros funcionários, os pais, os alunos e qualquer outro representante da comunidade que esteja interessado na escola e na melhoria do processo pedagógico.

A gestão participativa (ou compartilhada), como o próprio nome sugere, compreende aquela em que todos os agentes envolvidos participam no processo decisório, partilhando méritos e responsabilidades. Dentro do processo democrático e descentralizador, a gestão participativa escolar propicia igualdade de condições na participação e distribuição equitativa de poder, responsabilidades e benefícios. Considerando os esforços da democratização, na busca da qualidade da escola, promovendo, por um lado, a melhoria das condições concretas do funcionamento, através da participação, mobilização e comprometimento dos diferentes segmentos da comunidade, visando superar os problemas existentes no processo educativo, a gestão participativa compõe a ferramenta determinante para assimilação do que é ser um cidadão socialmente responsável, por parte dos alunos (SEED-PARANÁ, 2002).

O entendimento do conceito de gestão já pressupõe, em si, a ideia 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 o “todo orientado por uma vontade coletiva” (LÜCK et al, 1998, p. 15).

Nesse sentido, Libâneo (2001, p. 79) diz:

A participação é o principal meio de se assegurar a gestão democrática da escola, possibilitando o envolvimento de profissionais e usuários no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. Além disso, proporciona um melhor conhecimento dos objetivos e metas, da estrutura organizacional e de sua dinâmica, das relações da escola com a comunidade, e favorece uma aproximação maior entre professores, alunos, pais. Nas empresas a participação nas decisões é quase sempre uma estratégia que visa a busca do aumento de produtividade. Nas escolas, esse objetivo não precisa ser descartado, pois elas também buscam bons resultados. Entretanto, há aí um sentido mais forte de prática da democracia, de experimentar formas não-autoritárias de exercício do poder, de intervir nas decisões da organização e definir coletivamente o rumo dos trabalhos.

Entretanto, a experiência nos mostra que existe a possibilidade de se praticar a gestão escolar pura e simplesmente como uma administração modernizada, atualizada em seus aspectos externos, mas mantendo-se a antiga ótica de controle sobre as pessoas e processos. Esta é a razão de se analisar a questão da participação em destaque. Mesmo porque podem acontecer práticas de gestão participativa pelas quais os participantes do contexto organizacional são apenas convidados a simplesmente praticar a participação elementar de verbalização e aprovação em grupo sobre questões já definidas anteriormente e que passam a ser legitimadas por essa aprovação.

A abordagem participativa na gestão escolar demanda maior participação de todos os interessados no processo decisório da escola, envolvendo-os também na realização das múltiplas tarefas de gestão.

Libâneo (2001, p. 80) cita cinco fundamentos do trabalho em equipe ou trabalho participativo:

Em primeiro lugar, a equipe deve ter uma meta, propósito, causa ou objetivo que seja identificado, aceito, compreendido e desejado por todos os membros da equipe. Em segundo lugar, a equipe deve ter espírito, moral, e desejo de triunfar ainda que seja ao custo de consideráveis sacrifícios individuais. Em terceiro lugar, as linhas de autoridade e responsabilidade

devem estar claramente definidas e compreendidas perfeitamente por todos. Em quarto lugar, devem ser estabelecidos os canais de comunicação. Em quinto lugar, o líder deve descobrir e utilizar ao máximo as capacidades criadoras de cada uma das pessoas e uni-las numa equipe homogênea.

Nesse sentido, para que a gestão escolar participativa seja bem sucedida, observa-se a necessidade de que os gestores<sup>3</sup> dediquem uma quantidade considerável de tempo à capacitação profissional e ao desenvolvimento de um sistema de acompanhamento escolar e de experiências pedagógicas caracterizadas pela reflexão-ação.

No entanto, sabe-se que a participação, em seu sentido dinâmico de inter-apoio e integração, visando construir uma realidade mais significativa, não se constitui em uma prática comum nas escolas. O mais comum é a queixa de diretores escolares, de que “têm que fazer tudo sozinhos”, que não encontram apoio para o trabalho da escola como um todo, limitando-se os professores a suas responsabilidades de sala de aula e muitas vezes, nem mesmo assumem responsabilidade por fazer bem seu trabalho de sala de aula. Quanto aos pais, a sua participação é, na maioria das vezes, apenas convocada para tratar de questões periféricas da vida escolar como, por exemplo, aspectos físicos e materiais da escola.

Essa situação, no entanto, não será mudada por simples vontade de dirigentes ou por indução dos mesmos para que todos participem. É comum dirigentes indicarem que os professores reclamam de não poderem participar da determinação do currículo escolar, mas que, quando lhes é dado espaço para isso, não querem colaborar, se omitem dessa contribuição. Pode-se, porém, afirmar que se essa situação existe, é porque a compreensão do significado de participação não está claro nem mesmo para o dirigente. É fundamental que este examine seu entendimento sobre a questão e que reforce seus conhecimentos sobre a mesma.

É necessário ter em mente que uma cultura não é mudada apenas por desejo, mas sim através do alargamento da consciência profissional e da competência técnica e política para tanto. É importante reconhecer que mesmo que as pessoas desejem participar da formulação e construção dos destinos de uma

---

<sup>3</sup> Gestores - inclui qualquer pessoa responsável pela gestão da escola, inclusive a capacitação do próprio diretor, dos pais para atuar no Conselho Escolar, dos professores para as decisões de caráter administrativo-pedagógicas. Isto implica em formação continuada para todos os envolvidos na gestão da escola, especialmente os professores, incluindo-se aí, o diretor.

unidade social, não querem aceitar, rapidamente, a responsabilidade de fazê-lo, daí porque, após manifestarem esse interesse, demonstram, por meio de comportamentos evasivos, resistência ao envolvimento nas ações necessárias à mudança desejada. Isto, porque, não se sentem incluídos no processo, pois, muitas vezes, falta transparência nas informações e nos controles de avaliações, debates e votação das decisões coletivas.

Aos responsáveis pela gestão escolar, diretor e membros dos órgãos colegiados, compete, portanto, promover a criação e a sustentação de um ambiente propício à participação plena, no processo social escolar, dos seus profissionais, de alunos e de seus pais, uma vez que se entende que é por essa participação que os mesmos desenvolvem consciência social crítica e sentido de cidadania.

Para tanto, devem os mesmos criar um ambiente estimulador dessa participação, processo esse que se efetiva a partir de algumas ações especiais, citadas por LUCK et al (1998 p. 18-19):

- \* Criar uma visão de conjunto associada a uma ação de cooperativismo.
- \* Promover um clima de confiança.
- \* Valorizar as capacidades e aptidões dos participantes.
- \* Associar esforços, quebrar arestas, eliminar divisões e integrar esforços.
- \* Estabelecer demanda de trabalho centrada nas ideias e não em pessoas.
- \* Desenvolver a prática de assumir responsabilidades em conjunto.

Nesse contexto, a participação da comunidade (pais ou responsáveis dos alunos), dentro da proposta de gestão democrática tem o compromisso de, criticamente, discutir os problemas da escola e buscar soluções para os mesmos, o que, em grande parte, tem sido dificultado pela centralização de decisões, como já foi salientado, e como consequência, um distanciamento de discussões mais amplas sobre escola e sociedade.

Os diretores participativos baseiam-se no conceito da autoridade compartilhada, por meio da qual o poder é delegado a representantes da comunidade escolar e as responsabilidades são assumidas em conjunto.

#### **1.4.2 Lições da Gestão Participativa**

A pesquisa sobre educação, efetivamente, amplia a nossa compreensão de

como a gestão participativa é capaz de afetar a qualidade escolar, pois requer respeito com o trabalho do professor, com o gestor escolar, com as comunidades e localidades.

As escolas bem dirigidas, conforme evidenciado pelo desempenho dos alunos e pela percepção clara dos professores sobre seu trabalho, exibem uma cultura de reforço mútuo das expectativas: confiança, interação entre os funcionários e a participação na construção dos objetivos pedagógicos, curriculares e de prática em sala de aula.

Além disso, a participação, como qualquer melhoria substancial, requer o desenvolvimento e a adoção de um programa de atividades. Lück et al (1998, p. 29-31) cita vários passos iniciais e difíceis a serem tomados nesse sentido, que incluem:

1 – Redigir um código de valores que represente o comprometimento de todos da escola com a gestão participativa. As frases que abordam os valores podem, muitas vezes, ser apenas uma estratégia do responsável por relações públicas. No entanto, se uma frase for desenvolvida com base no debate de um grupo numeroso de funcionários, pode agir como uma orientação sobre o que a organização pretende alcançar. As pessoas podem ser influenciadas e motivadas por um senso maior de propósito e as frases sobre conceitos e valores podem direcionar este esforço.

2 – Construir o comprometimento pessoal da cúpula. Uma liderança forte é necessária para superar as várias barreiras e dificuldades. Se o diretor e a equipe de apoio técnico-administrativo não estiverem comprometidos, os professores sempre questionarão se o seu envolvimento será levado a sério ou se ele é válido.

3 – Promover a capacitação em serviço de professores e pais para que se desenvolvam as habilidades necessárias à atuação participativa. Se os professores e os pais forem efetivamente participar nos processos de administração e decisão, precisam desenvolver as habilidades necessárias. Administrar participativamente, assim como ensinar, é uma forma de arte, quando bem praticada. No entanto, a gestão participativa é baseada em habilidades e técnicas específicas, muitas das quais são objetos deste livro. Ao desenvolver estas habilidades, os membros da escola necessitam de orientação e tempo para aperfeiçoá-las. A gestão participativa pode parecer confusa e atrapalhada para muitos, em um primeiro momento, inclusive, parecer tomar mais tempo do que o necessário. Por isso, tanto os diretores como os demais funcionários devem estar dispostos a dedicar algum tempo e atenção para esta aprendizagem, viabilizando a criação de um sistema de trabalho com base na gestão participativa.

4 – Circular a informação de cima para baixo na organização. Consultar é um esforço de mão dupla. Se um diretor dá a impressão de que consultar significa apenas fornecer informações para os superiores, então os demais funcionários podem se sentir frustrados. No entanto, se este processo envolver a troca de ideias entre o diretor e os professores, o ambiente será mais propício à existência de consultas. E, embora nem todos os professores tenham interesse em participar do processo decisório, a maioria gosta de saber que algum dos seus colegas tomou parte no processo, representando suas percepções.

5 – Iniciar com alto envolvimento no processo de planejamento. Existem

dois indicadores críticos para o sucesso: a) o grau de abertura para a livre participação dos membros da organização, no processo de planejamento e definição de objetivos; b) o nível de comprometimento e acompanhamento da direção, no que se refere à participação de professores.

Para garantir a existência de tempo e recursos voltados para a participação, é necessária a capacitação dos integrantes da comunidade escolar – professores, diretores e demais funcionários, pais e alunos. Preparar a comunidade escolar para a gestão democrática é a essência da transformação do sistema de ensino.

## CAPÍTULO II

### A PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE NA GESTÃO ESCOLAR

É comum se ouvir diretores reclamando que suas escolas experimentam muitas dificuldades. Mas as dificuldades aí encontradas são conhecidas por quase todas as escolas públicas brasileiras. Afinal, qual escola não convive ou não conviveu com problemas como falta de merenda e de professores, reclamações de pais, demandas de secretarias e de políticos, indisciplinas, salas lotadas, insegurança, reprovação, dentre tantos outros?

Dois tipos de atitudes são muito comuns no interior de nossas escolas. A atitude daqueles que se entregam às situações adversas, dizendo que é assim mesmo, que não se pode consertar o mundo, etc. E a atitude daqueles que querem resolver sozinhos, individualmente, essas situações. Por caminhos diferentes, as duas posições levam ao mesmo lugar: derrota e frustrações. Só um caminho, ao longo de toda a história, tem se mostrado eficiente: a união. Ou seja, os problemas apontados acima, só serão superados se forem tratados de forma coletiva.

O Estado implementa a “sua” gestão democrática a sua maneira: desresponsabilizando-se de sua função na questão financeira, centralizando as políticas educacionais na perspectiva de barateamento, aligeiramento, sucateamento, utilizando ideologicamente o discurso de parceiros: “Amigos da escola”, “Adote um aluno”, “Formação de Motivação” (Faxinal do Céu).

Sobre o assunto, Carvalho (2000 p. 03) diz:

A escola tem sido esvaziada de sua capacidade de pensar sobre si mesma – que constitui um paradoxo, pois é uma instituição que, a rigor trabalha com aprendizagem e construção de conhecimento e, com transformação, não pode abdicar de refletir sobre sua prática e do papel de transformá-la. A política educacional proposta, não foi e não é resultado de equívocos ou erros de percursos. Ela corresponde a uma concepção de estado, cuja função precípua é a criação de pavimento econômico necessário ao modelo capitalista.

E continua na mesma página destacando que:

O nosso grande desafio enquanto educadores é, portanto, contrapor ao método da exclusão, da imposição, da manipulação – elementos substanciais da cultura autoritária – o método da participação, das decisões coletivas, da socialização das informações, da convivência das diferenças, desencadeando processos alternativos para a formação de uma sólida cultura democrática.

Para isso, um trabalho de gestão participativa pode contribuir muito na construção de uma cultura democrática capaz de disseminar-se no corpo social. Seu avanço depende da ação e das vontades individual e coletiva em todos os espaços sociais. A escola dará a sua contribuição nessa sociedade eliminando as práticas autoritárias, desenvolvendo no seu interior uma cultura de participações, de decisões coletivas, de convivência com as diferenças. A comunidade escolar deverá ser capaz de construir um programa de gestão da escola que contemple uma proposta administrativa e pedagógica produzida coletivamente, estabelecendo um compromisso programático com a comunidade escolar. Sem programa, a gestão da escola estará vulnerável às mesmas práticas clientelistas do toma lá dá cá. A fiscalização e a cobrança da ação e da postura só serão factíveis com o envolvimento no programa coletivo, sendo um parâmetro para neutralizar a troca de favores como instrumento de algumas escolas para a manutenção do poder .

O nosso desafio é construir novas relações no interior da escola, onde pais, alunos, funcionários não sejam meros executores de parcelas nas ações educativas, mas sujeitos coletivos capazes de apropriar-se da concepção e do planejamento integral da escola. É preciso superar o funcionamento compartimentado, autoritário e excludente, onde os alunos apenas estudam, pais acompanham precariamente a vida da escola, funcionários cumprem rotina e professores atuam isoladamente.

Como bem coloca Vianna (1986, p. 33):

Na medida em que decide, escolhe, planeja e executa, o grupo se responsabiliza por seus atos e tende a realizá-los com maior perfeição. Consequentemente, a comunidade é levada a tomar consciência de suas necessidades e problemas, dialogar sobre eles para descobrir a melhor solução, com criatividade e consciência.

É preciso debater também as condições de trabalho, “tarefas” a que somos submetidos ou que são aceitas naturalmente; e mais ainda: superar e desmistificar a condição de capacidade individualista, ou de competitividade no interior das escolas e entre elas. Não é possível aceitar a condição de que uma escola é “boa” e outra é “ruim” porque desempenhou melhor papel ou não “vestiu a camisa”. É necessário

avaliar o todo, as políticas e as condições para que se implemente o trabalho produzido coletivamente através do projeto de ação pedagógica. Projeto que nada mais é do que a atividade de pensar a ação.

Nesse sentido, a participação da comunidade como parceira na gestão das escolas públicas é uma iniciativa muito importante. Certamente, nenhum administrador escolar deixará de reconhecer a importância desse envolvimento.

O problema surge quando se busca formas de envolver essa comunidade. Afinal, a escola foi historicamente o espaço dos professores, vistos como únicos especialistas em educação e, portanto, possuidores de todas as respostas. Aos pais, quase sempre, coube apenas atender prontamente as chamadas para ir à escola e ouvir o que os professores ou a direção tinham a dizer sobre seus filhos. O resultado dessa relação unilateral é que a escola, embora seja de fato da população que a mantém, pelo pagamento dos impostos, não é vista pela população como sua ou como um bem público.

Para mudar essa realidade, é necessário estabelecer o diálogo entre as famílias e a escola. E, para que isto possa acontecer, “é preciso que, de um lado os administradores das escolas e os professores deixem de considerar a participação dos pais e alunos como uma intrusão em seu domínio profissional tornando inefetiva sua representação e, por outro, afirmativamente incorporem o novo objetivo educacional de ensinar e viver os valores da democracia, justiça e liberdade na agenda pedagógica da escola” (SANTOS FILHO, s.d., p. 23).

Uma boa estratégia é o reforçamento das Associações de Pais e Mestres e dos Conselhos Escolares, que devem deixar de existir apenas para arrecadar dinheiro ou participar de mutirões. Devem ser locais de reflexão das práticas escolares, da dinâmica familiar, da importância desta para todo o desenvolvimento da criança, especialmente, enfatizando a vida escolar, social e afetiva.

Fazer reuniões é a maneira mais comum usada pelas escolas para se aproximar das famílias. Porém, a prática mostra que muitos pais se constroem nessas reuniões e apesar de estarem presentes, não opinam, não sugerem, não participam. A escola pode utilizar outras estratégias, promovendo círculo de pais, grupos de estudo e outras atividades para pais e mães na escola, como cursos e palestras. Reunidos em pequenos grupos, o diálogo pode fluir mais facilmente, tornando-se possível a reflexão sobre os problemas e potencialidades das crianças, da família, da escola e da comunidade onde estão inseridos.

Reconhece-se que é muito difícil conseguir a adesão das famílias, entretanto de acordo com Bencini (2003, p. 39) “para que as reuniões tenham quorum, é preciso ter objetivos bem definidos e conhecer as famílias e a comunidade em que a escola está inserida. Planejamento é essencial”.

Além disso, tanto Hegel como Arendt, citados por Santos Filho (s.d., p. 31) veem a necessidade de uma constituição que estabeleça o arcabouço para a participação cidadã, através da instalação e funcionamento efetivo do seu colegiado deliberativo. Como escreve Weffort (1995, apud SANTOS FILHO, s. d., p. 31):

a escola que se abre à participação dos cidadãos não educa apenas as crianças que estão na escola. A escola cria comunidade e ajuda a educar o cidadão que participa da escola, a escola passa a ser um agente institucional fundamental do processo da organização da sociedade civil.

Assim, a escola participativa passará com o tempo a tornar-se a casa comum dos residentes de uma comunidade local. Esta nova realidade terá inclusive implicações para a configuração material do estabelecimento educativo que precisa repensar sua estrutura física para facilitar o desenvolvimento das atividades participativas. Se a escola passa a acolher a presença e a ação de todos os componentes da comunidade local para se transformar numa autêntica comunidade educativa, precisa sediar em seu edifício escolar numerosas e variadas atividades sociais, culturais, recreativas da coletividade local. As escolas participativas oferecerão periodicamente cursos aos pais dos alunos e criarão espaços para a discussão de temas relevantes por pais, professores e alunos. A escola estará aberta ao público após as aulas dos alunos e durante os fins de semana para sessões de informação e formação e para múltiplas atividades. Promovendo inúmeras iniciativas na escola aberta à comunidade, esta adquirirá o sentimento de encontrar-se na escola como em sua própria casa e não como cliente, convidado ou visitante mais ou menos tolerado (SANTOS FILHO, s. d., p. 32).

Nesse sentido, a participação efetiva da comunidade escolar pode proporcionar mudanças significativas na vida das pessoas: permite confrontar ideias, argumentar com base em diferentes pontos de vista, expor novas percepções e alternativas, possibilitar mudanças que atendam a participação dos profissionais de educação. Por isso, deve ser assegurada e incentivada a realização de reuniões periódicas como forma de garantir o acompanhamento e a participação nas

deliberações a serem adotadas pelos sistemas de ensino.

Pode, também, interferir na prática escolar, em vários níveis e modalidades, como reuniões periódicas entre pais e mestres, que aproximam a comunidade da escola; com formação do Conselho Escolar de modo a contribuir nas tomadas de decisões na escola; com o estabelecimento de relações de parcerias com outros segmentos sociais, para melhorar o crescimento sócio-educativo do aluno e sua conscientização.

Para isso, é preciso que a escola e seus educadores repensem a prática cotidiana, para que as pessoas tenham a oportunidade de elaborar ideias e atuar de forma consciente. Isso exige que a instituição reveja sua ação e rompa com paradigmas que imperam há décadas.

Uma escola que ousa experimentar construir seu projeto com a participação de pais, alunos, funcionários e professores, nunca mais será a mesma, pois terá que se repensar. Este não é, contudo, um processo fácil ou simples porque como herdeiros de uma sociedade profundamente autoritária e preconceituosa, os educadores, além desses condicionamentos, são formados para conceber o conhecimento como forma de dominação e ascensão social, o que torna difícil, muitas vezes, a aceitação da participação da comunidade plenamente. São comuns observações como: "Como pais e funcionários irão discutir e decidir sobre questões de natureza pedagógica se não têm domínio sobre as áreas de conhecimento com as quais trabalham os professores?".

É preciso que se diga que a participação não ocorre magicamente. A população, na grande maioria das vezes, por ter sido alijada da escola e do direito de participação social mais ampla, se intimida frente ao conhecimento técnico, administrativo e profissional de professores e especialistas e isto é normal. É necessário que tenhamos visão de processo para que essa realidade se transforme. Não caberá necessariamente aos pais ou aos alunos dominar todas as questões pedagógicas que são competência profissional dos educadores, mas cabe sim a eles discutirem e decidirem sobre as metas e orientações. É através do debate de ideias, da socialização e da troca de informações e experiências que essa situação se transforma.

Ao final, vale a pena lembrar que é preciso reafirmar a utopia da gestão democrática como, de acordo com Paro, (apud CARVALHO 2000), "o lugar que ainda não existe, mas pode vir a existir", se desejado e construído coletivamente. É

preciso reafirmar o sonho e a luta por uma sociedade radicalmente humana, porque sem essa crença a educação perde seu sentido e sua razão de ser, pois ela só existe efetivamente como busca da superação que só é possível se for coletiva.

É no coletivo que o conhecimento global e verdadeiro da escola é alicerçado. Consciente disso, a gestão participativa procura construir um trabalho vivo, discutido, decidido e sustentado pelos diferentes segmentos da comunidade. Por isso, as reflexões sobre a realidade da escola, suas necessidades e possíveis soluções para os problemas são feitos sob duas perspectivas: a escola que se tem e a escola que se quer.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, conclui-se que a administração das escolas públicas seguiu, até há bem pouco tempo, de forma muito semelhante à da administração de empresas, o que não contribuiu para que a escola cumprisse com o papel e objetivos pedagógicos, nem atendesse às necessidades educacionais de sua clientela. Por isso, com o objetivo de reforçar as relações democráticas na organização escolar por meio da prática do compartilhamento das decisões sobre os assuntos da escola, um novo modelo de gestão constitui-se em norma legal para a organização da escola por meio da participação ativa de toda a comunidade escolar, em aspectos que dizem respeito às dimensões administrativas, financeiras e pedagógicas da unidade escolar.

Entretanto, apesar do respaldo legal, efetivar o processo de implementação da gestão democrática tem sido um grande desafio em meio às incertezas de uma tradição calcada no autoritarismo e na centralização das decisões.

É impossível mudar a escola e promover a gestão democrática sem alcançar um nível de conscientização do papel participativo de toda a comunidade envolvida e seu comprometimento com esse processo.

Ao longo desse estudo percebe-se a importância e a necessidade de se entender que a gestão democrática é sinônimo de projeto coletivo e que para que aconteça realmente, é necessário que a comunidade seja participativa na escola, não se omitindo em fazer colocações e dar opiniões; que a administração escolar seja feita de forma que todos se sintam à vontade para participar; que o educador esteja sempre em constante busca pelo aprimoramento de seus conhecimentos, para que possa atuar com segurança favorecendo um ensino de qualidade, e, principalmente uma conscientização de toda comunidade escolar, a respeito do que é e como se faz gestão democrática na escola.

Percebe-se, também, que a qualidade da educação não se restringe a competência de gestores, professores, pais, funcionários e alunos, pois, o sucesso também está relacionado à ação do Estado quanto ao investimento destinados ao desenvolvimento do processo educacional.

Além disso, a experiência mostra que, no geral, a escola pública ainda não criou a cultura das decisões coletivas. Percebe-se a ideia de decisões conjuntas,

mas não a prática. Na prática, as escolas ainda cumprem regras e determinações, além de evidenciar uma despreocupação, de modo geral, em compreender as políticas educacionais relacionadas com a realidade social, esperando soluções prontas, descomprometidas com a criação de sua identidade, tentando resolver problemas imediatos, tais como questões disciplinares, dificuldades de aprendizagem individuais, isoladas do contexto social, problemas individuais de professores, problemas internos de organização, ou seja, reproduzindo a organização setorializada sem pensar a formação do aluno para enfrentar a sociedade.

Esta realidade indica que a escola tem uma grande caminhada para a formação de um coletivo, onde aí se insira a comunidade, não por suas características assistenciais e sim por suas decisões comprometidas com a formação de cidadãos para conviver e buscar soluções para os problemas enfrentados no dia-a-dia.

Sendo assim, é muito importante que se busque formas engendradas de participação da família na escola, que a tomada de decisões seja coletiva, que as práticas sejam interpessoais e baseadas no diálogo, que a participação da comunidade escolar seja realmente efetiva na gestão e que haja a construção coletiva de projetos para a melhoria da qualidade da educação. Tudo isso requer o reforçamento da Associação de Pais, Mestres e Funcionários e do Conselho Escolar que são os principais órgãos de participação da comunidade na gestão escolar. Para isso, a formação continuada, para todos os gestores, representa a possibilidade de um processo sustentado no diálogo e na alteridade, respeitando normas coletivamente construídas para tomada de decisões com a garantia de amplo acesso às informações a todos os sujeitos da escola.

## REFERÊNCIAS

ALONSO, M. **O papel do diretor na administração escolar**. São Paulo: Difel. Educação, 1976.

BASTOS, J. B. (Org.). **Gestão Democrática**. Rio de Janeiro: DP&A:SEPE, 1999.

BRASIL. Diretrizes e Bases da Educação Nacional. **Lei nº 9.394/96**. Diário Oficial da União, 20/12/1996.

CHAUÍ, M. Ideologia e Educação. **Revista Educação & Sociedade**. São Paulo: Cortez/CEDES, 1980.

CONCEIÇÃO, V. C.; ZIENTARSKI, C.; PEREIRA, S. M. **Gestão democrática da escola pública: possibilidades e limites**. Disponível em: <[www.unirevista.unisinos.br/pdf/UNIrev\\_Conceicao\\_et\\_al.pdf](http://www.unirevista.unisinos.br/pdf/UNIrev_Conceicao_et_al.pdf) Acesso – abril/2009>

FELIX, M. de F. C. **Administração Escolar: um problema educativo ou empresarial?** São Paulo: CórteX: Autores Associados, 1984.

HORA, D. L. da. **Gestão Democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. Campinas: Papyrus, 1994.

LIBÂNIO, J. C. **Gestão da Escola: Teoria e Prática**. Goiânia: Alternativa, 2001.

LÜCK, H. **A Evolução da Gestão Educacional a partir de mudança paradigmática**. S.d. xérox.

\_\_\_\_\_. (Org.) **A Escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

MAIA, B.P.; BOGONI, G. D. **Gestão Democrática**. Coordenação de Apoio à Direção e Equipe Pedagógica. CADEP. 2008. Disponível em: <[http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/portal/cadep/gestao\\_democratica.ppt#312,2,Slide2](http://www.diaadiaeducacao.pr.gov.br/portals/portal/cadep/gestao_democratica.ppt#312,2,Slide2)> Acesso em maio/2009

PARO, V. H. **Participação da comunidade na gestão democrática da escola pública**. Série Idéias, nº 12. São Paulo: FDE, 1992.

\_\_\_\_\_. **Administração Escolar: Introdução Crítica**. São Paulo: Cortez, 1990.

RIBEIRO, J. Q. **Ensaio de uma teoria da Administração Escolar**. São Paulo: Saraiva, 1978

SANTOS FILHO, J. C. dos. **Democracia Institucional na Escola: discussão Teórica**. São Paulo: UNICAMP, s.d.

SILVA, N. R. G. **A participação da comunidade na gestão escolar: dádiva ou conquista?** Disponível em

<http://sare.unianhanguera.edu.br/index.php/reduc/article/viewFile/195/192> Acesso em maio/2009.

VALERIEN, J. **Gestão da Escola Fundamental**: subsídios para análise e sugestão de aperfeiçoamento. São Paulo: Unesco/MEC, Cortez, 1993.