

# COMO IMPLEMENTAR O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO DA GESTÃO ESCOLAR

*Data de submissão: 07/06/2024*

*Data de aceite: 01/07/2024*

### **Lairton Ariel Kaefér**

Unilasalle - Canoas/RS, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/5733014979931414>

### **Paulo Fossatti**

Unilasalle - Canoas/RS, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/5549397267187698>

### **Heriton de Souza Vilanova**

Unilasalle, Canoas/RS, Brasil  
<http://lattes.cnpq.br/8904623548347579>

**RESUMO:** O artigo aborda a temática da gestão democrática na escola pública brasileira. Ela já é garantida nos aspectos legais e na literatura. Contudo, ainda vive-se um abismo entre os discursos e dispositivos legais e as efetivas práticas de gestão democrática de forma participativa envolvendo a comunidade escolar. Este escrito tem por objetivo refletir criticamente sobre as possibilidades para a efetivação do princípio da gestão democrática em escolas públicas, de educação básica brasileira. A metodologia considera a pesquisa qualitativa revisando documentos e literatura pertinente para a consolidação do arcabouço teórico reflexivo. E por se falar em fundamentação teórica, além

dos documentos oficiais do Ministério da Educação do Brasil, se vale do pensamento de Lüc, Libâneo e Paro, dentre outros pensadores. Os resultados evidenciam uma gestão escolar que amplia e ultrapassa os limites da administração escolar; o amparo legal e teórico dá segurança administrativa e legal, contudo, as práticas de gestão escolar democrática ainda não estão consolidadas apresentando-se frágeis pela ínfima participação efetiva da comunidade escolar. Conclui-se por uma formação que consolide a gestão democrática participativa com a presença ativa de todos os atores educacionais.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão Escolar; Gestão Democrática; Educação Básica; Brasil.

### HOW TO IMPLEMENT THE DEMOCRATIC PRINCIPLE OF SCHOOL MANAGEMENT?

**ABSTRACT:** The article addresses the theme of democratic management in Brazilian public schools. It is already guaranteed in legal aspects and in literature. However, there is still a gap between the discourses and legal provisions and the effective practices of democratic management in a

participatory manner involving the school community. This writing aims to critically reflect on the possibilities for the implementation of the principle of democratic management in Brazilian public basic education schools. The methodology considers qualitative research reviewing documents and relevant literature for the consolidation of the reflective theoretical framework. Speaking of theoretical foundation, in addition to the official documents of the Brazilian Ministry of Education, it draws on the thinking of Lück, Libâneo, Paro, among other scholars. The results show a school management that expands and surpasses the limits of school administration; legal and theoretical support provides administrative and legal security, however, practices of democratic school management are still not consolidated, presenting themselves as fragile due to the minimal effective participation of the school community. It is concluded that there is a need for training that consolidates participatory democratic management with the active presence of all educational actors.

**KEYWORDS:** School Management; Democratic Management; Basic Education; Brazil.

## INTRODUÇÃO

O tema que nos ocupa é a Gestão Democrática da Escola Pública. Este modelo de gestão, pensado a partir do princípio democrático, é tema de reflexão desde a Constituição Federal (1988). As instituições, em especial as públicas, encontram-se envolvidas por críticas no que se refere às suas funções, enquanto resultado das transformações sociais e suas relações de sentido. A instituição escolar, pensada enquanto organização social, é desafiada a partir deste contexto, a estabelecer processos de gestão que possam atender aos desafios contemporâneos.

Para tanto, esta pesquisa qualitativa, se vale em seus instrumentos, para a coleta de dados, de análise documental e de literatura. Temos por objetivo refletir criticamente sobre as possibilidades para a efetivação do princípio da gestão democrática em escolas públicas, de educação básica brasileira. Nossa fundamentação teórica se vale do pensamento de Lück, Libâneo e Paro, dentre outros pensadores.

Partimos de uma realidade onde o tema da gestão escolar democrática não é novo nos círculos de discussão e pesquisa educacional, aos menos nos discursos, na legislação e na literatura. Logo, a questão democrática coincide com a abertura política em nosso país, expressa em diversas partes da Constituição de 1988.

A gestão escolar amplia e ultrapassa os limites da administração. Embora que, em ambos os conceitos, a educação tenha tomado emprestado do campo da administração. Enfim, a gestão escolar é aqui compreendida como o princípio a nortear e organizar as ações pensadas e voltadas à função social da escola, em suas diversas práticas e reflexões com a finalidade de responder aos desafios da realidade educacional. Já o elemento democrático refere-se à forma e ao princípio em que os verdadeiros beneficiários de uma educação de qualidade, a comunidade escolar, são convidados a participar e se responsabilizar pelo processo educativo a ser construído desde a sua implantação.

Contudo, é digno de registro que a implantação da gestão escolar democrática, prevista nos dispositivos legais, a exemplo do que é preconizado na Lei de Diretrizes e Bases da educação (LDB) datada de 1996 (BRASIL, 1996), mesmo transcorridos mais de 20 anos, ainda hoje desafia gestores. Ela pressupõe um conjunto de ações a serem desenvolvidas, tanto em nível das mantenedoras dessas redes.

Pensada sob o princípio democrático, enquanto elemento organizador e promotor de ações pedagógicas produtoras de sentido e engajamento, a Gestão Escolar se dá voltada para a formação de sujeitos humanos e sociais. Esta premissa está muito presente nos dispositivos legais, que para serem transformados em planos de ação, reais e concretos, carecem de análise e aprofundamento acadêmico que provoque os contextos escolares de forma permanente.

Os dados a seguir foram coletados por meio da análise documental (MOROZ; GIANFALDONI, 2006; GIL, 2008; GODOY, 1995) de dispositivos tais como a Constituição Federal (BRASIL, 1988); Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996); (BRASIL, 2009), as Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos (BRASIL, 2010a); a Base Nacional Comum Curricular (BRASIL, 2017). A análise dos dados que seguem considera a Técnica de Análise de Conteúdo, proposta por Bardin (2016).

## **DISPOSITIVOS LEGAIS ORIENTADORES DA GESTÃO ESCOLAR**

A ideia de um Estado de Direito, no qual se insere um dos seus princípios fundamentais, a democracia, consegue organizar o conjunto das relações entre cidadãos que desta sociedade fazem parte, somente mediante regramentos e dispositivos reconhecidos enquanto válidos. Para tanto, tomamos por referência a Constituição da República Federativa do Brasil (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 1996), as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica (BRASIL, 2010b) e o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014).

Neste contexto legal a gestão escolar, em seu sentido mais amplo, da mesma forma que nas empresas, amplia o conceito do meramente administrativo, pois está colocada enquanto meio, como “atividade orientada a um fim” (Marx, 1983, p. 150). Em termos educacionais, este fim, em última análise, é o ser humano. Logo, o trabalho educativo não se desvincula, de forma alguma, deste fim. Portanto, em se tratando de educação, “Os fins a que se propõe advêm de sua valoração da realidade em que se encontra, ou seja, derivam dos valores criados pelo homem em sua situação de não indiferença diante do mundo” (PARO, 2015, p. 28).

Aqui, tratamos da mediação, que entendemos e pretendemos mostrar em sua eficácia, a partir do princípio democrático pensando na qualidade educacional. Segundo Sarmiento e Menegat (2020, p.4-5):

[...] a gestão escolar democrática é um dos fatores que contribuem para a oferta de educação de qualidade, pois viabiliza por meio das diversas instâncias de participação a corresponsabilidade dos integrantes da comunidade escolar com a elaboração e a efetivação do projeto educativo de uma determinada escola.

Introduzimos, desta maneira, a questão da qualidade nos processos educativos enquanto finalidade da gestão democrática na escola, apesar de ainda estar longe das práticas esperadas, o que nos faz buscar uma definição para tanto no Parecer CNE/CEB n. 7/2010:

O conceito de qualidade na escola, numa perspectiva ampla e basilar, remete a uma determinada ideia de qualidade de vida na sociedade e no planeta Terra. Inclui tanto a qualidade pedagógica quanto a qualidade política, uma vez que requer compromisso com a permanência do estudante na escola, com sucesso e valorização dos profissionais da educação. Trata-se da exigência de se conceber a qualidade na escola como qualidade social, que se conquista por meio de acordo coletivo. Ambas as qualidades – pedagógica e política – abrangem diversos modos avaliativos comprometidos com a aprendizagem do estudante, interpretados como indicações que se interpenetram ao longo do processo didático-pedagógico, o qual tem como alvo o desenvolvimento do conhecimento e dos saberes construídos histórica e socialmente (BRASIL, 2010a).

Neste sentido, a qualidade da educação está associada à função social exercida pela escola, função essa que será invocada pelos gestores e educadores na consciência de que a educação e gestão educacional extrapolam os muros escolares incidindo diretamente na vida da comunidade. No entanto, devemos nos perguntar pelo sentido dado às ações práticas que são tomadas quando tais dispositivos são invocados no dia a dia da escola pública para fazer gestão além muros. O contexto histórico, as lutas sociais, a participação popular, a presença da família na escola, a mobilidade social a partir da escola, dentre outras variáveis, são dispositivos que participam da função gestora.

Voltando à legislação, em termos de contexto histórico, com o fim da ditadura, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), em seu artigo 206, seção I, da educação, chama atenção para a gestão democrática do ensino público enquanto parâmetro legal. Portanto, a Constituição Federal (BRASIL, 1988), expressão máxima da organização social, pensa a educação em seus diversos aspectos a partir do princípio da gestão democrática enquanto elemento direcionador dos rumos da educação.

A LDB (BRASIL, 1996), em seu artigo 14, deixa em aberto, aos sistemas de ensino, como se organizar a fim de colocarem em prática as normas de gestão democrática, desde que atendam aos seguintes princípios: “I - participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II - participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Na continuidade do artigo 15 desta Lei, destaca que: “Os sistemas de ensino assegurarão às unidades escolares públicas de educação básica que os integram progressivos graus de autonomia pedagógica e administrativa e de gestão financeira, observadas as normas gerais de direito financeiro público” (BRASIL, 1996).

Esta autonomia se dá a fim de que os sistemas possam atender às suas peculiaridades. No entanto, precisam atender ao princípio de participação na elaboração do projeto pedagógico e da atuação sob este princípio no que se refere às instâncias de participação, como é o caso do Conselho Escolar. Contudo, fica a pergunta pela efetiva participação dos Conselhos Escolares além da garantia legal. Em quantas escolas, de fato, tal Conselho atua com efetividade?

E não é por falta de legislação sobre participação democrática que o Brasil padece. Temos também o Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014), que coloca no início de sua redação, mais precisamente no artigo 2, inciso VI, a ideia de “promoção do princípio da gestão democrática da educação pública”. Determina aos sistemas de ensino que disciplinam a gestão democrática da educação pública em seus espaços de atuação, em especial nas metas 7 de qualidade da educação e na meta 19 da efetivação da gestão democrática.

O princípio da gestão democrática é apresentado ainda nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, e tem sua efetivação atrelada a “Art. 7º [...] institucionalização do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no contexto da estrutura federativa brasileira, em que convivem sistemas educacionais autônomos”, que, por sua vez, deve ser “possibilitada por um Sistema Nacional de Educação, no qual cada ente federativo, com suas peculiares competências, é chamado a colaborar para transformar a Educação Básica em um sistema orgânico, sequencial e articulado” (BRASIL, 2010b).

Ao estabelecer em suas diretrizes como se dará a gestão democrática e participativa, assegurando o direito à educação, garante a participação de profissionais e comunidade escolar na elaboração do projeto pedagógico, enquanto exercício da autonomia em resposta às características dos envolvidos, dentro dos recursos disponíveis. Dessa maneira, as diretrizes definem os responsáveis por consolidar o princípio da gestão democrática nos mais diversos contextos escolares, sendo do “Art. 4º [...] poder público, a família, a sociedade e a escola” (BRASIL, 2010b), esta responsabilidade. Contudo, não basta termos a garantia legal da participação democrática. É preciso dar um passo além na instituição e na consolidação de uma cultura da participação democrática enquanto estilo de vida. Do contrário, continuaremos vivendo a esquizofrenia entre o discurso legal e as práticas dissonantes deste discurso.

E se falando em formação para a vivência democrática, a legislação ocupa-se com a formação de gestores. Na LDB (BRASIL, 1996), em seu art. 64, define a formação profissional para a função gestora, que “[...] será feita em cursos de graduação em pedagogia ou em nível de pós-graduação” (BRASIL, 1996). Contudo, este gestor tem um longo caminho a percorrer no intuito de oferecer formação mínima aos professores e comunidade educativa como um todo a fim de que tenham as competências básicas necessárias para a vivência de uma gestão democrática e participativa.

E esta trajetória é feita em parcerias entre os municípios, estados e federação. Logo, ao se percorrer, ao menos em parte o itinerário dos dispositivos legais, no que se refere ao princípio da gestão democrática, que vem sendo apontado desde a CF (BRASIL, 1988), passamos pelas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, que institui a colaboração entre os entes da federação, através do Sistema Nacional de Educação, visando “transformar a Educação Básica em um sistema orgânico, sequencial e articulado (BRASIL, 2010b). Todavia, a LDB (BRASIL, 1996), em seus artigos 12 e 13, coloca a organização e o próprio planejamento da ação gestora com a participação dos integrantes da comunidade escolar, que leve à mobilização da família e promova a integração entre os membros da comunidade escolar voltada à aprendizagem na proposta pedagógica da escola.

Esta mesma força propositiva e instauradora de pressupostos voltados à gestão democrática, que pensa a participação efetiva, sem contentar-se em apenas “favorecer”, aparece nas Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, conforme registra em seu art. 54. Ainda no art. 54, § 2º, são colocadas implicações da gestão democrática no ensino público: “[...] o que implica decisões coletivas que pressupõem a participação da comunidade escolar na gestão da escola e a observância dos princípios e finalidades da educação” (BRASIL, 2010b). Já no § 3º do mesmo artigo, afirmam que:

No exercício da gestão democrática, a escola deve se empenhar para constituir-se em espaço das diferenças e da pluralidade, inscrita na diversidade do processo tornado possível por meio de relações intersubjetivas, cuja meta é a de se fundamentar em princípio educativo emancipador, expresso na liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber (BRASIL, 2010b).

Para pensarmos a escola pública de gestão democrática, é imprescindível que este pensamento esteja expresso no projeto político pedagógico, que, segundo as Diretrizes, vai muito além de ser mais um documento, pois em seu art. 43, é “um dos meios de viabilizar a escola democrática para todos e de qualidade social” (BRASIL, 2010b). Para que isso aconteça, a comunidade escolar deverá se fazer presente na sua elaboração, execução e avaliação. E, para tal, a formação para a cidadania, a participação, a co-responsabilidade na educação e na gestão da escola, por parte das famílias é tarefa árdua e necessária.

Continuamos este percurso legal adentrando nos fundamentos da gestão Democrática. O art. 44 das Diretrizes, “[...] os fundamentos da gestão democrática...”, devem ser assegurados no projeto político. É também no projeto político que se apresenta outro pressuposto fundamental à gestão democrática, descrito pelas Diretrizes em seu art. 43:

A autonomia da instituição educacional baseia-se na busca de sua identidade, que se expressa na construção de seu projeto pedagógico e do seu regimento escolar, enquanto manifestação de seu ideal de educação e que permite uma nova e democrática ordenação pedagógica das relações escolares (BRASIL, 2010b).

Apesar de longa caminhada assinalada e registrada nos dispositivos legais, a partir da CF (BRASIL, 1988), datando desta forma mais de três décadas de uma educação que busca implementar o princípio democrático através da prática educativa em seus atores, ainda se carece de enfoques objetivos e proposições que deem dinamicidade às práticas das comunidades escolares. Ainda vivemos um abismo entre os discursos legais e as práticas efetivas para a gestão democrática nas escolas.

## **A GESTÃO ESCOLAR NUMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA**

O conceito de gestão, do qual o campo educacional se apropria, não tem sua importância e sentido diferentes do campo administrativo e empresarial, ao pensar o processo de forma organizada e com foco, o que na escola, tem sua especificidade no ensinar e no aprender. Como fazer com que este processo atinja a sua especificidade, está relacionado à gestão (LÜCK, 2015). Ao mesmo tempo constitui um enorme desafio, pois a especificidade da gestão depende da participação da comunidade escolar. É preciso superar o senso comum que aparece nas falas de quem frequenta diariamente o espaço escolar calcado numa tradição cultural enraizada na não participação (PARO, 2016). Ainda segundo o mesmo autor, para a escola ser transformadora, será necessário primeiro que ela mesma se transforme em sua organização e distribuição do trabalho interno, bem como repense seu sistema de autoridade. Neste sentido, a proposição de uma gestão democrática de construção do processo educativo, doravante proposto enquanto teoria, precisará estar conectado aos elementos da tradição cultural a fim de estabelecer uma gestão educacional, cultural, humana e socialmente válida.

Atualmente e especialmente devido à grande quantidade de informações, bem como à velocidade de transmissão dos acontecimentos, toda e qualquer organização depende basicamente da tomada de decisões. Constitui o centro da organização e dela se configura o planejamento, avaliação e os demais processos. Isto tudo é fazer gestão. Ou conforme nos diz Libâneo: “os processos intencionais e sistemáticos de se chegar a uma decisão e de fazer a decisão funcionar caracterizam a ação que denominamos de gestão” (LIBÂNEO, 2013, p. 88).

É importante registrar também que o processo educacional está relacionado à transformação da pessoa, nesta sua relação com o saber resultante da transformação da natureza através de sua ação intencional sobre ela, ao mesmo tempo em que transforma-se a si mesma pelo resultado produzido nesta relação. A ideia de saber posta aqui está necessariamente associada ao conceito de cultura, nesta ação consciente por parte do ser humano e por duas razões. A primeira delas é que não podemos confundir a gestão de uma empresa com a gestão escolar.

A administração escolar é portadora de uma especificidade que a diferencia da administração especificamente capitalista, cujo objetivo é o lucro, mesmo em prejuízo da realização humana implícita no ato educativo. Se administrar é utilizar racionalmente os recursos para a realização de fins determinados, administrar a escola exige a permanente impregnação de seus fins pedagógicos na forma de alcançá-los (PARO, 2016, p. 8).

O processo de gestão escolar precisa estar voltado a elementos de ordem especificamente humana, ou seja, de sua realização através do saber construído na individualidade e colocado a serviço do coletivo. Da mesma forma “[...] por detrás do estilo e das práticas de organização e gestão está uma cultura organizacional, ou seja, há uma dimensão cultural que caracteriza cada escola, para além das prescrições administrativas e das rotinas burocráticas” (LIBÂNEO, 2013, p. 35). A segunda razão pela qual se coloca a ideia de saber vinculada à cultura, enquanto construção humana, refere-se à finalidade da escola. Portanto, na escola, não podemos trabalhar com a premissa de que os fins seguem uma orientação pragmática e imediatista, como se o processo fosse algo passível de ser reduzido a equações de resultados exatos e previsíveis.

Portanto, o papel da escola e seus profissionais em promover condições intelectuais, de forma a capacitar reflexiva e criticamente a comunidade escolar, na busca pelo conhecimento, no exercício da consciência expressa nas ações, é cada vez mais plausível. Assim, a reflexão, a ação e a organização precisam estar conectadas aos que participam da escola e a fazem acontecer. Ou seja, estes vários elementos nos conduzem à pessoa que ocupa a função de direção da escola.

Neste cenário, a gestão escolar, na pessoa da direção, mediante a complexidade dos elementos envolvidos na dinâmica escolar, necessita ter clareza de concepções, competências e fundamentos educacionais. Uma sociedade marcada pelo conhecimento tecnológico, das informações, de comunicação instantânea e globalizada, marcada por uma diversidade cultural que desafia pessoas e instituições a se reinventarem constantemente, coloca a educação dentro de um contexto de permanente reinvenção e qualificação de suas competências.

A superação de tais desafios torna-se possível pelo recurso de competências específicas, de acordo com as dimensões de gestão envolvidas, mas, sobretudo, em qualquer caso e situação, demanda do diretor capacidade conceitual sobre a educação; a gestão escolar e seu trabalho, mediante visão de conjunto e perspectiva aberta e sólida sobre a natureza da educação; o papel educacional da escola e dos profissionais que nela atuam; a natureza e as demandas psicossociais educacionais dos alunos; a relação da escola com a comunidade, dentre outros aspectos, incluindo, por certo, uma fundamentação sobre as dimensões de gestão escolar (LÜCK, 2009, p. 17).

Colocados os desafios e as competências, associadas à ideia de gestão, é necessário reforçar a perspectiva democrática que a envolve. Para Libâneo (2013), a gestão democrática depende basicamente da participação, pois possibilita o envolvimento

de todos da comunidade escolar na tomada de decisões e no funcionamento da escola. “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 e pais” (LIBÂNEO, 2013, p. 89).

Diante desta necessidade de uma participação efetiva, enquanto expressão da gestão democrática, é preciso perguntar-se pelo sentido que a mesma traz para as relações no processo de educação. “Portanto, um modelo de gestão democrático-participativa tem na autonomia um dos seus mais importantes princípios, implicando a livre escolha de objetivos e processos de trabalho e a construção conjunta do ambiente de trabalho” (LIBÂNEO, 2013, p. 89). Entendemos que o princípio da autonomia vai permear ações, reflexões, práticas e relações que constituem fundamento e referencial das experiências educativas da escola. Tais experiências contribuem para que o ser humano se atualize e produza seu sentido de humanidade, enquanto sujeito histórico, diferenciando-se assim do restante da natureza.

A implicação de uma gestão democrática, portanto, envolve variáveis subjetivas que desafiam as comunidades educativas e, de modo especial, a direção escolar. Ainda, na visão de Paro (2016) a democratização no interior da escola é definida mediante a consciência das condições e contradições para sua efetivação enquanto utopia. Nestas variáveis subjetivas que nos referimos acima, a consciência assume papel preponderante no estabelecer das relações internas entre pessoas e grupos que se fazem presentes no espaço escolar. É neste espaço consciente que a educação formal e informal acontece. Este é o campo (BOURDIEU, 2004) de disputa e oposição de forças, de manifestação dos mais diversos interesses que não somente orbitam ali como também conflitam.

Neste campo, temos, por um lado, a figura da direção como autoridade máxima que supostamente teria autonomia mas, não passa de garantidora de tutela antecipada do cumprimento do ordenamento legal. E, por outro lado, se supõe que a pessoa da direção tenha competência técnica e conhecimento para o exercício da função, que aliada à autonomia, esbarra nas chefias superiores que não estão nem vivem o dia a dia da escola. “Essa impotência e falta de autonomia do diretor sintetiza a impotência e falta de autonomia da própria escola” (PARO, 2016, p. 16).

Neste contexto, voltemos à pergunta pela qualidade da educação sob os ombros da gestão educacional. Entendemos que tal qualidade está intimamente associada à resposta que a gestão produz na sua atuação junto à comunidade local. À medida que a comunidade escolar percebe efetividade no pressuposto e participação na construção coletiva do projeto pedagógico a ser implementado, colaborativamente, o processo e o trabalho no interior da escola adquirem maior sentido e significado. Nesta mesma esteira as grandes empresas também dependem do engajamento de seus colaboradores, o que também os identifica no sentido de se sentirem participantes da empresa. Nesta perspectiva, a educação só terá sucesso e reconhecimento mediante a interação do conjunto dos agentes envolvidos

neste processo. É necessário, sem sombra de dúvidas, que as pessoas se sintam partes integrantes do processo no qual elas estão implicadas. Quando o processo é pensado de fora e não por quem está diretamente envolvido, faz com que os resultados sempre dependam de elementos alheios, e que, por sua vez, quem está envolvido apenas aprova ou reprovava de forma isolada mas nunca contextualizada.

A questão da autonomia se refere ainda às condições reais das pessoas e setores da escola, para poderem exercer sua participação de forma a articular os objetivos educacionais aos interesses da comunidade escolar. Mas não é qualquer interesse quando o tema é educação; trata-se da aprendizagem, do conhecimento que eleve o ser humano à sua condição de autonomia e responsabilidade. Entende-se que assim a escola cumpra sua função social, de tal forma que o aluno possa ser sujeito de sua história.

## **AS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO ESCOLAR**

A busca pela gestão escolar democrática está fundamentada pela tendência em mudar paradigmas no que se refere à gestão escolar com vistas a descentralizar ações e tornar o processo educativo mais participativo. Esta mudança de concepção, como já nos referimos neste artigo, vem desde a nossa mais recente constituição em 1988, em seu Artigo 206, Inciso VI, ao prever, na forma da lei, a gestão democrática do Ensino. Na percepção de uma gestão descentralizada, baseada na construção coletiva e do diálogo, a concepção de que estes conceitos façam parte do espaço educativo, legitimam o ambiente escolar enquanto uma instância de construção e, portanto, participativa.

## **CONSELHO ESCOLAR**

Ao conceber a educação dentro de um processo sistêmico, a gestão escolar necessita valer-se de uma visão que amplie os horizontes a partir de onde a escola tenha seu olhar e sua ação pedagógica, de tal maneira que, para atingir seus objetivos, necessite utilizar-se do princípio da gestão democrática. Este processo necessita, portanto, da participação de todos os envolvidos nesta dinâmica, constituindo, assim, o próprio exercício da cidadania. Diante desta mudança de visão, sobre a dinâmica de organização, a conceber a escola, pensada enquanto relações horizontais e não verticais em que se possibilita a participação de todos, é que se insere o Conselho Escolar.

Uma gestão escolar mais democrática somente consegue fortalecer-se na medida em que torna prioritário, nas relações existentes no espaço escolar, ideias de igualdade e horizontalidade “[...] é necessário que se estabeleça uma relação de cooperação que ultrapasse a condição de dar ordens para a colaboração de todos os que buscam os mesmos objetivos envolvidos” (PARO, 2008, p. 7).

A partir desta ótica de colaboração, na busca dos objetivos comuns entre todos os envolvidos na escola, é que os Conselhos Escolares são instituídos. Uma vez que se

afiguram para a comunidade escolar, os Conselhos Escolares, enquanto uma importante instância de representação, articulação e mediação entre a individualidade dos sujeitos fazem parte da escola e dos anseios coletivos considerados nos diferentes agentes da escola, ressalvados os objetivos do sistema educacional como um todo.

Diante de cenários sociais e educativos dos mais diversos nas redes públicas de educação, a partir de uma mudança de paradigmas institucionais, os Conselhos Escolares se apresentam com a função de aproximar e legitimar políticas públicas que caminhem ao encontro das realidades e necessidades locais de cada escola. A consciência e a importância deste papel dos Conselhos Escolares em sua implantação, estão cercadas de polêmicas, desafios e expectativas. Conforme Paro (2007, p. 2):

Temido por diretores, que receavam perder seu poder no controle da unidade escolar [...] objeto de luta de movimentos populares que viam nele a oportunidade de reivindicar mais e melhor educação, o conselho de escola, junto com a eleição de dirigentes escolares, têm sido as características mais conspícuas das políticas educacionais daqueles sistemas de ensino que aceitam o desafio de democratizar a escola.

Logo, os Conselhos Escolares são a manifestação da concretude de uma gestão escolar democrática ao estabelecer, através deles, mecanismos efetivos, legitimados na forma da lei, da participação de todos os atores da escola pública e que se valem dos seus serviços educativos. Entendemos este espaço como garantia de uma participação, enquanto expressão vívida das comunidades locais em suas diversas especificidades a marcar sua autonomia em busca de um processo que atenda às suas demandas e necessidades concretas. Para Barroso (apud LÜCK, 2013, p. 65), os conselhos escolares são “mecanismos de construção da autonomia da gestão escolar”. Segundo Paro (2001), a implantação dos conselhos escolares é a visualização e a aproximação do ideal de democratização das relações no interior da escola pública. Certamente que a realidade cotidiana ainda está distante do ideal, mas já se sustenta num marco legal que caminha lentamente no sentido de aproximar as realidades às políticas públicas a serem implementadas.

Soma-se importância do Conselho Escolar a necessidade da comunidade escolar em perceber neste uma instância de exercício da gestão democrática participativa, que respeite a pluralidade de expectativas e anseios a representar com relevância a participação. Esta percepção ainda é um desafio a ser galgado na escola pública. E, segundo Paulo Freire (1996), o processo de gestão democrática somente acontece mediante o diálogo das alteridades que necessariamente conduz à construção coletiva de um projeto de educação formal de qualidade.

## A ARTICULAÇÃO ENTRE O ADMINISTRATIVO E O PEDAGÓGICO

O desafio posto à gestão escolar é extremamente complexo nos dias atuais. A velocidade das informações e a dinamicidade dos contextos imbricados nos seus mais diversos elementos constitutivos, levam a crer que qualquer aproximação reflexiva elevada à prática constituirá um avanço. A partir desta complexidade, nos apropriamos de duas dimensões, a pedagógica e administrativa, conforme (LÜCK, 2009) e (PARO, 2016) complementares, da mesma forma exigem uma análise conjunta, pois servem de pressupostos ao processo educativo. As competências próprias de cada uma das dimensões adquirem sentido se compreendidas na ação que as relaciona aos objetivos educacionais de forma dinâmica e coletiva.

Ao expressar ideias de dinamicidade e coletividade, se entende que os processos educativos trazem elementos que precisam ser analisados dentro da organização escolar pública devido à riqueza subjetiva lançada em seus pressupostos. Estes mesmos elementos, de ordem subjetiva, se articulam dentro dos processos diários da escola ao representar uma coletividade de interesses e representações que permitem a construção da ideia de uma gestão voltada à participação democrática.

Ao falar de qualquer dimensão da gestão escolar, em especial a pedagógica, para a qual devem convergir todos os esforços nos processos educacionais, é necessário ter clareza de entendimento sobre: qual o objetivo principal da escola? De maneira direta, mas com várias implicações, a pergunta é respondida com “aprendizagem e formação dos alunos, são pois, o foco do trabalho escolar” (LÜCK, 2009, p. 94).

As implicações a esta resposta é que nos conduzem a uma série de reflexões e análises. A diversidade de contextos presentes na escola, sua diversidade cultural e de interesses, a qualidade da formação de seus profissionais, o conjunto de expectativas lançadas sobre a escola, aliado à complexidade das relações na comunidade escolar, constituem uma trama de significações que exigem diversas competências do diretor escolar. Uma vez que, dada esta diversidade de compreensões e consequentes ações, articulá-las na perspectiva da gestão democrática constitui um desafio potencial em particular.

O papel de ensinar e preparar alunos na perspectiva de desenvolvimento de suas habilidades, de forma a que tenham uma contribuição efetiva nos contextos sociais dos quais fazem parte, constitui-se no cerne da gestão pedagógica, que por sua vez, é fundamento último das ações de todos os que estão na escola. No entanto, as ações precisam estar planejadas de tal forma a trazer em si tais intencionalidades. Assim, há necessidade de que todos os profissionais tragam em suas práticas este sentido a fim de que o todo da organização escolar, em qualquer uma de suas ações, esteja impregnado desta significação. Neste sentido, a prática pedagógica entendida como o conjunto das ações organizadas, dentro de um espaço chamado escola, é suficiente para garantir que ocorra a gestão do processo educativo? Pelo que já foi dito anteriormente, seria um

reducionismo pensar a pedagogia como mero elemento a organizar ações. Assim, voltamos a nos perguntar sobre a natureza e a finalidade da gestão pedagógica.

A compreensão da natureza pedagógica é fundamental no direcionamento das ações tomadas como válidas no cotidiano da escola. Muitas das práticas, que em diversas situações são incorporadas ao fazer diário da escola, assumem a condição pedagógica quando não são justificadas como pertencentes a esta concepção, no entanto, são em geral relacionadas ao senso comum. Na verdade, em muitas situações, se tornam prejudiciais ao processo educativo. Exemplo disso ocorre quando a escola manda tarefas para casa, os ditos temas, e não existe um acompanhamento destes retornos pelo professor. A execução de uma ação como essa desqualifica o processo educativo da escola, dando a entender que as tarefas precisam ser executadas pois assim foram pensadas e ordenadas pela escola. No entanto, o caráter específico de elemento pedagógico ausente é o da sistematização consciente voltada à aprendizagem.

O acompanhamento, bem como a orientação sobre o processo que ocorre em cada sala de aula, buscada através da observação e do diálogo junto aos professores, constitui prática imprescindível do diretor dentro de uma gestão que tem por princípio a participação. No entanto, o direcionamento desta prática irá depender de um currículo constantemente atualizado e referendado nas diretrizes emanadas pela instituição à luz dos parâmetros curriculares nacionais.

Neste sentido, o currículo perpassa e integra, enquanto elemento dinâmico, todas as ações da escola voltadas à formação e à aprendizagem dos alunos.

Portanto, desafios especiais se apresentam ao diretor escolar, na busca de estabelecimento da unidade do processo educacional, mediante o fortalecimento do seu currículo como agente integrador de todas as experiências educacionais promovidas pela escola, a partir do seu reconhecimento de que o currículo constitui-se em um referencial teórico que possibilita uma visão globalizada de ensino, em oposição à fracionada (LÜCK, 2009, p. 99).

Em outras palavras, a maneira como é pensado o processo educativo dentro da escola vai depender de como é significativo o currículo dentro dos seus objetivos educacionais. A organização destas significações, a partir de um programa que objetiva a formação de alunos para o agir cidadão, dependerá em grande medida da proposta de gestão pautada no interior da escola.

Uma vez que todo processo educativo da escola tem por objetivo a aprendizagem e esta, por conseguinte, qualifica o aluno em seu agir cidadão, este processo tem seus pressupostos descritos no ideário de seu projeto pedagógico. A constante retomada, avaliação e atualização deste documento norteador é tarefa fundamental da direção junto à comunidade escolar, mediante uma gestão voltada à participação. Portanto, o projeto pedagógico é um documento de diretriz legal e normativa, de constituição participativa, voltado a uma proposição prática ainda mais coletiva, pois enseja em sua essência o fazer

da escola, e portanto, é pensado na perspectiva de uma gestão democrática a garantir sua organicidade e unidade.

Para Libâneo (2013), o que ocorre atualmente é a falta de unidade e organização das práticas pedagógicas por parte de educadores e demais agentes do sistema escolar, o que no seu entender prejudica quem está na escola, com destaque acentuado para as comunidades da escola pública. O olhar insistente e atento ao interior de cada escola no que se refere ao seu funcionamento e organização torna-se vital, pois “[...] de nada adiantarão boas políticas, planos de ação e eficazes estruturas organizacionais, se não for dada a devida atenção aos aspectos internos da escola [...]” (LIBÂNEO, 2013, p. 18). A sala de aula é um desses espaços, onde estes aspectos internos se mostram com mais intensidade e dinamicidade. No entender de Lück (2009), não existe gestão pedagógica exercida pela direção de escola se esta não sabe o que ocorre em termos de processo de aprendizagem na sala de aula. A necessidade de promover melhorias, de influir com propriedade sobre os processos, a fim de que o trabalho pedagógico seja efetivo e eficaz em buscar atingir os objetivos da escola, dependerá da gestão.

Em termos gerais ocorre um distanciamento dos profissionais que fazem parte da equipe de gestão no que se refere ao trato das questões de sala de aula, ficando está apenas como espaço de autonomia do professor. Dentro desta perspectiva, quais são as possibilidades de efetivar uma gestão voltada à participação e à organização de sentido para o fazer pedagógico voltado à qualidade na educação? Esta possibilidade fica reduzida, para não dizer nula, se a gestão pedagógica não estiver focada na construção a unificar o trabalho educacional respeitando a diversidade e a peculiaridade de cada escola. Esta unidade é articulada a firmar um todo organizado que reúna as ações sem perder de vista a integração da diversidade dos elementos que representam e constituem a escola. Esta articulação é de competência da direção.

O trabalho de organizar, contextualizar e fazer com que a centralidade e a intencionalidade das ações da escola estejam voltadas em sua totalidade para o fim último de seu fazer cotidiano, está na base das competências e habilidades da direção de escola.

Atualmente e especialmente devido à grande quantidade de informações, bem como a velocidade de transmissão dos acontecimentos, toda e qualquer organização depende basicamente da tomada de decisões. Constitui o centro da organização e dela se configura o planejamento, a avaliação e os demais processos. O que em outras palavras, de maneira geral, constitui a gestão da organização. As implicações técnicas da ideia de gestão, usadas muito antes nas organizações empresariais que nas organizações educacionais, foram tomadas como referencial mas com outro foco. É compreensível a empresa ter foco no lucro, mas qual o foco da gestão escolar?

A fim de responder a esta pergunta, Paro (2016), que se vale do conceito de gestão e administração como sinônimos, define administração como aquela que dá conta da realidade enquanto mediadora entre esta e os fins da atividade humana. “[...] é objeto

de estudo da administração, em igual medida, tanto a coordenação do espaço humano envolvido quanto a organização e racionalidade do trabalho que se realiza para atingir os resultados desejados” (PARO, 2016, p. 93). Logo, os resultados precisarão estar em conexão com os objetivos da escola, especificamente neste trabalho da escola pública. Será que a escola pública sabe aonde quer chegar com seu trabalho? Sem que se tenha claro a resposta a esta pergunta, fica difícil tomar a ideia de gestão escolar como meio de organizar e pensar os processos educativos.

Pretende-se que a gestão escolar nas escolas públicas, a partir da visão de ser um meio de instaurar processos de trabalho e organização que atenda aos “princípios administrativos de racionalidade e eficiência” (PARO, 2016, p. 93), possam ser adotados na prática cotidiana. Mas, infelizmente, em duas situações, estruturas físicas e burocratização das relações, não se percebe estes mesmos princípios.

As estruturas mínimas, tanto de recursos didáticos, espaços físicos não adequados às demandas de ensino, equipamentos sucateados quanto à falta de profissionais e funcionários, ocupam em grande parte o tempo e o empenho de energias por parte da direção. É necessário dizer que na referência da estrutura como meio, a pessoa da direção entrega suas funções, por determinação do Estado, a ser o responsável último pela situação de abandono a que a escola pública está submetida. Alie-se a esta condição, as relações burocratizadas e estrategicamente pensadas pelas instâncias centralizadoras que adotam mecanismos de controle da administração pública. Diante desta realidade, a escola pública vive imersa em dificuldades causadas pela falta de material mínimo para exercer seu trabalho com certa objetividade, ao mesmo tempo que não consegue valer-se de alguns elementos para fazer a gestão da organização do pouco que tem, pois está preocupada em atender demandas burocráticas que não estão associadas à sua função social e educativa. (PARO, 2016).

Muitas das relações no interior da escola têm em sua fundamentação a marca burocrática. Esta realidade traduz-se na autoridade que centraliza o processo e não se ocupa do exercício da liderança como se espera da direção, a fim de que a escola cumpra sua função social de maneira eficaz. Estes estereótipos de gestão induzem à pergunta: quais são as possibilidades de construir novas perspectivas aos que trabalham ou são estudantes dessas escolas? É preciso rever uma gestão administrativa pautada nas relações, no interior da escola, fundamentadas com a marca burocrática, com a centralização de processos e não de liderança a ser exercida pela direção. Para que cumpra sua função social, de maneira eficaz, ela necessita voltar seu olhar para relações horizontais que estimulem a participação.

A resposta condizente com uma gestão administrativa, democrática e participativa depende de um esforço de conscientização destes que estão na escola pública: direção, pais, alunos, funcionários e professores. São estes que constituem a comunidade escolar e precisam perceber que o acesso à educação de qualidade, enquanto direito universal da pessoa, a faz um ser humano participante e pertencente à sociedade que ela própria ajuda a significar, ao mesmo tempo em que é significada como alguém de valor.

## A AÇÃO GESTORA NUMA PERSPECTIVA ESTRATÉGICA

O planejamento exerce função primordial em qualquer instituição. No entanto, é determinante no processo educativo, organizar estratégias de ação deste organismo vivo e sistêmico chamado escola. Para tanto, a clareza das ideias que vão permear as ações, definidas com critérios concisos, servem de fundamento na definição das metas a serem alcançadas coletivamente.

A capacidade de perceber e estabelecer diálogo com a comunidade escolar, a partir das percepções conjuntas e não baseadas na individualidade, constituem uma aproximação estratégica das ações que permitem a coletividade dos que participam da escola e entender sua prática em conexão com a realidade vivida pela instituição escolar.

O ato de planejar estrategicamente incide na conjunção de diversos fatores e elementos, a determinar as mais diversas concepções e entendimentos sobre uma determinada realidade. Na instituição escolar, muito especialmente na pública, dada a diversidade de fatores sociais e econômicos, a complexidade dos elementos constitutivos de um plano de ação é variável a ser considerada. Todavia, a gestão escolar, ao considerar a diversidade de concepções, sejam elas culturais ou sociais, estará se abrindo ao diálogo participativo junto à comunidade, mediante um todo organizado, planejado e com unidade em sua proposição voltada ao processo educativo. Ao aceitarmos por definição que “[...] a educação escolar é um processo intencional e sistemático, orientada para promover resultados propostos e caracterizado por elevada complexidade, evidencia-se como imprescindível que as práticas educacionais sejam criteriosamente planejadas [...]” (LÜCK, 2012, p. 28). Portanto, a ação gestora na escola necessitará ainda mais desse planejamento.

O indicativo que demanda a necessidade de um plano de gestão aparece ainda, de maneira mais explícita, no art. 52 das Diretrizes (BRASIL, 2010b), ao fazer relação com a avaliação institucional, que por sua vez deverá estar prevista no projeto político. Tal perspectiva vai ao encontro do princípio democrático na gestão, quanto às Diretrizes em seu art. 55:

[...] constitui-se em instrumento de horizontalização das relações, de vivência e convivência colegiada, superando o autoritarismo no planejamento e na concepção e organização curricular, educando para a conquista da cidadania plena e fortalecendo a ação conjunta que busca criar e recriar o trabalho da e na escola [...] (BRASIL, 2010b).

Em linhas gerais, o princípio democrático da gestão escolar, manifestado na participação coletiva, é estimulado pelas instâncias de participação. Da mesma forma, o projeto político evidencia-se no plano de ação estratégico da gestão escolar, enquanto dispositivo singular a ser considerado para que a finalidade última, a educação de qualidade, aconteça.

## REFERÊNCIAS

BOURDIEU, Pierre. **Os usos sociais da ciência**: por uma sociologia clínica do campo científico. São Paulo: Editora UNESP, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/3IOAZZM>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional (LDB), Brasília, DF, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm). Acesso em 28 de out. de 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação; Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 5, de 17 de dezembro de 2009**. Fixa as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. Diário Oficial da União, Brasília, 18 de dezembro de 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3BNV5c8>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 7, de 14 de dezembro de 2010**. Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos, Brasília, 2010a. Disponível em: <https://bit.ly/3vjsits>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 4, de 13 de julho de 2010**. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica, 2010b. Disponível em: <https://bit.ly/3n0AyeF>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação-PNE e dá outras providências, 2014. Disponível em: <https://bit.ly/2YTNPNW>. Acesso em: 16 out. 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. **Base Nacional Comum Curricular**. Brasília: MEC, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3n2gojX>. Acesso em: 16 out. 2021.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas em pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **RAE**: Revista de Administração de Empresas, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/30sit0Z>. Acesso em: 16 out. 2021.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: teoria e prática. 5. ed. Goiânia: Editora Alternativa, 2004.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola**: Teoria e prática. 6. ed. São Paulo: Heccus Editora, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

LÜCK, Heloísa. **Gestão da Cultura e do clima organizacional da escola**. 2. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

LÜCK, Heloísa. **Perspectivas da avaliação institucional da escola**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2012.

LÜCK, Heloísa. **A gestão participativa na escola**. 11. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2013.

LÜCK, Heloísa. **Liderança em gestão escolar**. 9. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2014.

LÜCK, Heloísa. **Gestão educacional: uma questão paradigmática**. 12. ed. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2015.

MARX, Karl. **O Capital: crítica da economia política**. Livro I: o processo de produção do capital. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

MOROZ, Melania. GIANFALDONI, Mônica Helena Tieppo Alves. **O Processo de pesquisa: iniciação**. 2. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2006.

PARO, Vitor Henrique. **Escritos sobre a educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

PARO, Vitor Henrique. Estrutura da escola e prática educacional democrática. In: PARO, Vitor Henrique. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Caxambu, Rio de Janeiro: ANPED, 2007.

PARO, Vitor Henrique. **Educação como exercício do poder: crítica ao senso comum em educação**. São Paulo: Cortez, 2008.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

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

PARO, Vitor Henrique. **Diretor Escolar: educador ou gerente?** São Paulo: Cortez, 2015.

PARO, Vitor Henrique. **Gestão democrática da escola pública**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2016.

SARMENTO, Dirléia Fanfa; MENEGAT, Jardelino. Gestão escolar democrática : desafios e perspectivas. **Roteiro**, v. 45, p. 1–20, 2020. Disponível em: <https://bit.ly/3vl4Xb1>. Acesso em: 26 set. 2021.

SIMON, Herbert. **Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas**. Rio de Janeiro: FGV, 1979.