GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA: UM DIREITO DE PARTICIPAÇÃO DA COMUNIDADE E UMA NECESSIDADE DA ESCOLA

Claudia Pereira de Pádua Sabia, Cláudio Roberto Brocanelli, Márcia Parpinéli Moro Garcia

Universidade Estadual Paulista (FFC) Campus de Marília – Departamento de Administração e Supervisão Escolar. E-mail: fsabia@uol.com.br

RESUMO

Este trabalho resulta de estudo teórico e prático, realizado em um projeto de extensão que propõe a reflexão entre professores da Universidade Estadual Paulista, diretores de escolas estaduais e supervisores da Diretoria de Ensino da Região de Marília. O objetivo deste texto é refletir sobre a gestão democrática a partir de pensamentos atuais sobre o assunto, contemplando o Conselho Escolar e a construção do Projeto Político-Pedagógico. Utiliza também a legislação, baseando-se na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases 9.394/96. Conforme as orientações legais, a escola deve privilegiar a participação de toda a comunidade. A metodologia utilizada adotou a pesquisa bibliográfica, a documental e a coleta de dados. Anunciamos, como resultados que a gestão democrática deve ser buscada a fim de alcançar os objetivos educacionais e não para atender à legislação. Para este propósito destacamos a importância do Conselho Escolar, tendo como atribuição a elaboração coletiva do PPP.

Palavras-chave: Educação, Escola, Gestão Democrática, Conselho Escolar, PPP.

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é fruto de estudos sobre Gestão Escolar por fazermos parte de um projeto de extensão intitulado “A implantação do Plano de Desenvolvimento da Escola – PDE na rede pública paulista: implicações e contradições para a prática da gestão educacional”. A realização da pesquisa ocorre em quatro escolas públicas estaduais da região de Marília/SP, desde abril de 2011, nas quais foi implantado o PDE. Realizamos visitas nas escolas, solicitando os documentos (PDE e Projeto Político-Pedagógico - PPP) e, a partir da necessidade de estudos, foi construído um grupo composto pelos diretores dessas escolas, alguns supervisores de ensino da Diretoria de Ensino de Marília, docentes e discentes da UNESP; refletimos sobre as concepções de gestão do PDE e do PPP no que tange à sua elaboração, além de outros assuntos relacionados com a temática. Este projeto de pesquisa foi encaminhado ao Comitê de Ética da Universidade Estadual Paulista e atendeu a todos os procedimentos exigidos pelo mesmo.

Apresentamos neste texto um estudo teórico e prático sobre a gestão democrática, considerando a escola como um espaço de participação efetiva de toda a comunidade por intermédio do Conselho Escolar e da construção do Projeto Político-Pedagógico. Iniciaremos nossa reflexão abordando o embasamento legal e a concepção da Gestão Democrática. Em seguida o

Conselho Escolar e a construção do Projeto Político-Pedagógico. Na sequência apresentaremos uma análise do PPP das escolas participantes do Projeto de Extensão na tentativa de compreender a gestão neles contida e também analisaremos as entrevistas realizadas nestas escolas, focando a gestão democrática. Sobretudo, procuramos provocar a reflexão dos leitores sobre a temática, destacando a importância da participação efetiva da comunidade no ambiente escolar, proporcionando o exercício da democracia.

Embasamento legal e concepção da Gestão Democrática

A Gestão Democrática para as escolas públicas está estabelecida na Constituição federal de 1988, que define como um de seus princípios “a gestão democrática do ensino público, na forma da lei” (BRASIL, 1988, Art. 206, inciso VI).

Segundo Oliveira (2008) ao ser inserida a gestão democrática no ensino público, promovendo a descentralização da educação, também indicou novas formas de organizar e administrar a escola e o sistema. Desse modo, a descentralização da educação que ocorre nos seus aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos provoca um deslocamento de responsabilidades da União para os estados e estes, por sua vez, para os municípios, responsabilizando a escola por certas obrigações que antes cabiam aos estados.

Assim, a democratização da educação será compreendida pelo Estado como uma necessidade de procurar imprimir maior racionalidade à gestão da mesma. São proposições que convergem para novos modelos de gestão do ensino público, calcados em formas mais flexíveis, participativas e descentralizadas de administração dos recursos e das responsabilidades. (OLIVEIRA, 2008, p. 131).

Normalmente, os diretores encontram dificuldades em delegar poderes no interior da escola, pois as responsabilidades são centralizadas na sua figura, sendo diretamente cobrados pelo sistema; desse modo, acabam contribuindo para a manutenção do poder ou centralização nas tomadas de decisão.

Os princípios constitucionais da Gestão Democrática são reintegrados e detalhados pela LDBEN de 1996 (Lei nº 9.394/96). No Art. 14º, Inciso I e II, garante às escolas o direito de definirem as normas dessa gestão, levando em conta suas peculiaridades e a participação dos atores do contexto escolar na instituição, para a elaboração PPP da escola e também nos conselhos escolares ou equivalentes. E no Art. 15º assegura à escola progressivos graus de autonomia

pedagógica, administrativa e financeira, diretamente subordinada ao sistema de ensino. (BRASIL, 1996).

A Gestão Democrática para a escola pública está amparada legalmente e constitui-se em um direito, garantindo a participação dos funcionários da escola, pais, alunos e comunidade na instituição; entretanto, buscamos compreender: qual a concepção de gestão democrática? Como deve ser essa participação? Para Medeiros; Luce (2006) o termo *gestão democrática da educação* articula a organização de meios e ações que promovam a participação da sociedade em todo o processo educacional.

Conforme Gadotti (2000) é necessário uma *mudança de mentalidade* de todos os atores que fazem parte do contexto escolar para que a gestão democrática da escola pública se concretize; essa mudança se dá no sentido de compreender que a escola é da e para a comunidade e não a serviço do Estado, devendo ser dirigida e gerida por todos os seus membros, de acordo com as propostas expressas na lei, pondo-as em prática no contexto escolar.

Neste sentido, acreditamos que para ocorrer essa *mudança de mentalidade* é preciso que os profissionais da educação estejam em constante aprendizado, o que pode ser conseguido por meio da formação continuada e, também, na parceria entre a universidade e a escola. Essa prática permite uma socialização de conhecimentos práticos e teóricos, promovendo o revezamento entre teoria e prática de forma dialógica, reflexiva e horizontal, contemplando e completando tanto a escola quanto a universidade.

No que tange à gestão democrática da educação fica claro a necessidade da participação efetiva dos atores da escola: equipe administrativa, funcionários, pais, alunos e comunidade em todos os assuntos da instituição, compreendendo a tomada de decisões para a melhoria permanente de sua especificidade. Para Medeiros; Luce (2006), tanto a participação na execução das propostas quanto na tomada de decisões são importantes e devem fazer parte do processo democrático; porém, ambos devem ter como pressuposto uma participação ativa.

Entendemos que a participação ativa dos atores da escola na tomada de decisões provoca, naturalmente, uma participação ativa na execução das propostas eleitas, deliberando sobre as decisões, o comprometimento e o engajamento para que, por meio desta responsabilidade coletiva, se alcance concretamente resultados positivos.

O Conselho Escolar e a construção do Projeto Político-Pedagógico da escola

Segundo estudos de Antunes (2008), com a lei complementar n.444 de 27 de dezembro de 1985, foi implantado o Estatuto do Magistério na rede estadual paulista. Por meio desta lei o Conselho de Escola passa a ser deliberativo, ou seja, tem poder de decisão, contando também com uma composição paritária. Somente o diretor é membro nato do Conselho de Escola; os demais integrantes são eleitos por seus pares e possuem direito de voz e voto nas reuniões. Isto ocorreu devido a pressões da população na década de 80, que reivindicavam participação na tomada de decisões da escola.

A autora ressalta que onde o Conselho de Escola atua efetivamente, na maior parte dos casos, observa-se uma queda no autoritarismo, maior sensibilidade da escola ao tratar das necessidades e problemas, principalmente de pais e alunos, tornando possível a participação efetiva de todos os atores da escola. “Assim, esse colegiado torna-se não só um canal de participação, mas também instrumento de gestão da própria escola.” (ANTUNES, 2008, p. 21).

É de suma importância que a escola atue esclarecendo os segmentos que a compõem, promovendo palestras e ajudando sua mobilização e sua organização, estimulando e encorajando para que elejam seus representantes que atuarão no Conselho Escolar e na construção do PPP da escola.

Conforme estudos de Garcia (2006) o surgimento do PPP aconteceu por meio de movimentos realizados nas escolas, que tinham por objetivo a construção coletiva de escola de qualidade, visando a participação da comunidade no contexto escolar e, por meio do diálogo e da reflexão, chegar à definição do papel social da escola. Em suas palavras “Pode-se afirmar que o Projeto Político-Pedagógico nasce do inconformismo dos profissionais da escola face a uma situação histórica de concentração de renda e de negação de direitos a grande parte da população” (GARCIA, 2006, p. 73).

Segundo o autor, a obrigatoriedade de construção do PPP pelas escolas foi trazida pela LDBEN de 1996 (Lei 9.394/96), e esta imposição dos órgãos superiores, vinda de fora do contexto escolar, fez com que o PPP perdesse suas características originais, deixando de ser um instrumento de luta por mudanças e assumindo um papel burocrático, passando a ser mais uma obrigação a ser cumprida.

Vasconcellos (2004) explica que a necessidade de construir o PPP pode surgir de qualquer um dos segmentos que compõem a escola; porém, é mais comum a decisão inicial partir da equipe

gestora. No entanto, é necessário o envolvimento coletivo, percebendo sua importância e validando a decisão inicial.

Compreendemos que durante este trabalho é necessário um estudo sobre as origens do PPP, buscando retomar e incorporar seus propósitos, procurando romper com interesses impostos pela obrigatoriedade e resgatando o princípio democrático, possibilitando uma real visão dos objetivos e necessidades da escola.

Com o processo de diálogo, reflexão, discussão e troca de ideias dos atores da escola, pensando e repensando sua prática, buscando a finalidade da escola, o cidadão que pretende formar, os seus objetivos, analisando seus problemas, elaborando propostas que possam solucionar esses problemas e, principalmente, decidindo em conjunto o que e como fazer, respeitando as diferenças e divergências de opiniões, tudo isso contribui para a construção da sua identidade e autonomia, cuidando para que prevaleçam os interesses do coletivo em detrimento dos particulares.

Dessa forma, para Veiga (1998), por meio do PPP, a escola adquire uma nova identidade, e deve considerar o tema da qualidade de ensino. A autora ressalta a importância da autonomia para que a instituição escolar não fique totalmente dependente dos órgãos superiores que comumente fixam políticas educacionais, das quais a escola acaba sendo mera executora. Assim, a autora separa a autonomia em quatro dimensões, que se relacionam entre si: autonomia *administrativa*, autonomia *jurídica*, autonomia *financeira* e autonomia *pedagógica*. Ressaltamos que a autonomia financeira é muito limitada, pois os recursos financeiros mantenedores da escola pública provém do Estado; apesar disso, a escola deve ter autonomia para organizar e executar seu orçamento. Também a autonomia pedagógica fica comprometida pelo currículo mínimo imposto pelo Estado. Para que a escola não caia no vazio burocrático, é necessário que o PPP seja vivenciado e avaliado cotidianamente.

Portanto, é primordial a adoção da gestão democrática pela escola como princípio básico para a construção do PPP; acreditamos que esta seja a única forma de promover o diálogo, a problematização e a reflexão acerca de seus limites e possibilidades.

Estudo dos PPP das escolas e entrevistas

Examinamos o PPP das quatro escolas que implantaram o PDE e participam do Projeto de Extensão. Para este texto observamos a gestão contida no projeto.

Em uma das escolas, encontramos o termo Gestão Democrática de forma explícita, como base norteadora da sua gestão, privilegiando a participação dos seus atores. Outra inclui a Gestão Democrática entre os seus princípios de ação que embasaram o seu ensino; porém, notamos em seu PPP termos como “articular”, “racionalizar”, “liderar”, “controlar”, ações que entendemos ter uma perspectiva gerencial e contraditória à Gestão Democrática. As demais escolas não mencionam o termo Gestão Democrática, mas destacam a importância da participação da comunidade, principalmente pais e alunos, no ambiente escolar. Contudo, quando se referem à função do diretor empregam palavras como “poder de decisão” e “autoridade” que preservam o tradicionalismo e também são contrários à concepção de Gestão Democrática.

Realizamos entrevistas semiestruturadas nas referidas escolas, onde entrevistamos dezenove pessoas ocupantes dos seguintes cargos: diretor, vice-diretor, coordenador pedagógico e professores¹.

Perguntamos a equipe gestora: O que você entende por gestão democrática?

Direito de agir, direito de fazer. Só que não consegue fazer, não consegue usar da autonomia, meio que ‘amarrado’. (D1, 2012).

Minha gestão não é totalmente democrática. Onde muitos participam é complicado. (D2, 2012).

Hoje é muito mais fácil trabalhar. Você tem tudo de materiais. A parte humana é mais complicada. O descontentamento do professor, falta de perspectiva de crescer (Plano de Carreira), às vezes faz aquilo que não gosta. Não existe mais professor habilitado, hoje quem dá aula são os bacharéis. (D3, 2012).

Não sei dizer. (VD1, 2012).

Aí, eu não... gestão democrática ... você sabe, que a gente já não tem vontade de falar nada. Sou de exatas né... eu não sei falar pra você. (VD2, 2012).

Fazer tudo com a participação de todos (alunos, pais e comunidade), não decidir tudo sozinho. (CP1, 2012).

Parte do princípio todos participando do projeto pedagógico. (CP3, 2012).

Ser uma gestão com a participação de todos. (CP4, 2012).

Percebemos que a pergunta causou “um poço de embaraço” dos entrevistados. Ficou evidente a compreensão daqueles que se referiram à participação, esta pautada na socialização das decisões tomadas pela equipe gestora. Observamos também que o posicionamento de um dos

¹ Faremos uso de abreviação do cargo e numeração conforme a seguinte sequência: Escola 1, o vice-diretor (VD1), o coordenador pedagógico (CP1) e dois professores (P1 e P2). A Escola 1 aguarda a substituto para o cargo de diretor, devido à aposentadoria da diretora; Escola 2, o diretor (D1), o vice-diretor (VD2), o coordenador pedagógico CP2 e dois professores (P3 e P4); Escola 3, a diretora (D2), duas vice-diretoras (VD3 e VD4), duas coordenadoras pedagógicas (CP3 e CP4), e dois professores (P5 e P6); Escola 4, a diretora (D3) e dois professores (P7 e P8). Como possui um pequeno número de alunos a Escola 4 não conta com os serviços do vice-diretor e do coordenador pedagógico.

diretores foi contrário à gestão democrática, considerando a participação de muitas pessoas nas decisões da escola se torna complicado.

Para os professores Indagamos: Como se dá a gestão escolar nesta escola?

A escola é pequena, todo mundo participa, tudo é dividido entre todos. (P2, 2012).

Eu acho que é uma gestão que 'acontece'... a direção aqui, principalmente na pessoa do diretor, que é... digamos assim ... o mentor, ele faz questão de gerir tudo assim, bem de perto. (P4, 2012).

Há uma equipe de coordenação muito boa. Repassam orientações da Diretoria, não vê com autoritarismo. (P5, 2012).

As questões são discutidas em conjunto com a direção e a coordenação. Dentro de nossa alçada o grupo é autônomo. (P6, 2012).

Grupo pequeno, tudo a gente participa. (P7, 2012).

Bem participativa. Equipe pequena. Os professores sempre unidos (P8, 2012).

Constatamos que os professores são informados das decisões já tomadas; nas duas escolas maiores o poder de decisão está concentrado na figura do diretor, enquanto que nas outras duas menores há uma diluição do poder entre direção e coordenação.

DISCUSSÕES

A partir das reuniões realizadas e das informações colhidas nas entrevistas, pudemos identificar a necessidade de aprofundar os estudos sobre a concepção de Gestão Democrática, o Conselho escolar e o Projeto Político-Pedagógico. Neste sentido, destacamos os seguintes pontos apreendidos nestas reuniões:

* Verificamos que os profissionais da educação ainda não possuem uma ideia formada e clara acerca da concepção da Gestão Democrática da escola, permitindo que a tomada de decisões fique concentrada, na maioria das vezes, no gestor.

* Observamos que não há participação efetiva dos segmentos no Conselho Escolar; os pais e os alunos são os que menos participam e também não há organização dos segmentos para eleger seus representantes.

* Constatamos que o PPP é elaborado primeiramente para atender a exigências burocráticas, privando os atores do contexto escolar da consciência da sua importância.

* Procuramos, por meio das discussões e embasados nas teorias, levar os gestores a refletir sobre a necessidade da Gestão Democrática para a escola proporcionando a participação ativa da

comunidade na tomada de decisões e na execução dessas decisões, visando impulsionar a escola rumo aos seus objetivos definidos pelo coletivo.

CONCLUSÕES

É necessário que o PPP seja compreendido como um instrumento de gestão, necessário para que a escola caminhe buscando soluções para seus problemas. Na elaboração/revisão do PPP deve ser discutido a função social da escola e seu papel na construção da cidadania.

A Gestão Democrática é a concepção que embasa o PPP, onde os atores do contexto escolar podem se manifestar com voz e voto dos seus representantes, por meio das reuniões do Conselho Escolar. Todo esse processo demanda tempo para que os segmentos possam ser consultados pelos seus representantes que, pela discussão e reflexão, portará propostas e decisões coletivas ao Conselho Escolar; portanto, a “pressa” pode comprometer o processo democrático. Embora a Gestão Democrática seja garantida legalmente, a sua transposição para a prática ainda tem um longo caminho a percorrer, que demanda muito aprendizado.

Por fim, consideramos e defendemos que a gestão democrática deve ser buscada pelos gestores, não meramente para atender à legislação, mas porque ela é fundamental e necessária para atingir os objetivos educacionais. O PPP deve ser construído com a participação de todos os atores da escola, proporcionando o comprometimento com seus objetivos. Por sua vez, o Conselho de Escola deve garantir a gestão democrática, tendo como atribuição a elaboração coletiva do PPP e possibilitando à comunidade o exercício de seu direito de participação na escola.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Â. **Aceita um conselho?** Como organizar o colegiado escolar. 3 ed. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2008.

BRASIL, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, Senado, 1996. **Net.** Acessível em <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/ldb.pdf>, Acesso em 20 /04/ 2013.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado, 1998. **Net.** Acessível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm, Acesso em 20/04/2013.

GADOTTI, M. Projeto político-pedagógico da escola: fundamentos para sua realização. In: GADOTTI, M.; ROMÃO, J. E. (Orgs.) **Autonomia da escola:** princípios e propostas. São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire, 2000. cap. 2. p. 33-41.

GARCIA, R. L. Projeto Político-Pedagógico – do resultado de um movimento da escola a uma imposição das Secretarias de Educação. In. LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. (Orgs.) **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: UFRGS, 2006. p. 73 -77.

MEDEIROS, I. L. P.; LUCE, M. B. Gestão democrática na e da educação: concepções e vivências. In. LUCE, M. B.; MEDEIROS, I. L. P. (Orgs.) **Gestão escolar democrática: concepções e vivências**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006. p. 15-25.

OLIVEIRA, D. A. Mudanças na organização e na gestão do trabalho na escola. In. OLIVEIRA, D. A.; ROSSAR, M. F. F. (Orgs.) **Política e gestão da educação**. 2. ed. São Paulo: Autêntica, 2008. p. 127-136.

VASCONCELLOS, C. S. **Planejamento – Projeto de Ensino-Aprendizagem e Projeto Político Pedagógico**. São Paulo: Libertad Editora, 2004.

VEIGA, I. P. A. Perspectivas para Reflexão em Torno do Projeto Político-Pedagógico. In: VEIGA, I. P. A; RESENDE, L.M.G. (Orgs). **Escola: Espaço do Projeto Político-Pedagógico**. Campinas: Papirus, 1998, p.9-32.