

## CAPÍTULO 6

### ASPECTOS FUNDAMENTAIS DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA

**Andreza da Mota Souza**

Bacharel em Serviço Social e Licencianda em Artes Visuais

---

#### RESUMO

Este trabalho busca apresentar uma discussão sobre os principais aspectos da gestão democrática. Assim, busca apresentar noções sobre o surgimento deste modelo de gestão, sua ascensão frente as mudanças de paradigma educacional e três de suas dimensões principais. O método utilizado foi o bibliográfico, assim, foram feitas leituras de outros trabalhos sobre o tema, que foram interpretadas e articuladas na forma de texto posteriormente. Com isto busca-se trazer uma discussão sobre o tema para os leitores, deixando clara a importância da gestão escolar democrática para o desenvolvimento de um processo de aprendizagem satisfatório, além da produção de sujeitos aptos a viverem e agirem democraticamente dentro da sociedade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Gestão. Educação. Democracia.

#### INTRODUÇÃO

Considerando a metade final do século XX em países que passaram por longos regimes autoritários, como o Brasil, o ideal político-educativo mais cheio de significado democrático e com maior capacidade de transformação é o intitulado “gestão democrática das escolas”. Este modelo se encontra associado a democratização da educação, o que inclui pontos como a democratização de acesso, conteúdos e métodos, valorização da condição social dos professores e abertura da escola a comunidade externa, significando uma dimensão importante no processo de democratização política (GRÁCIO, 1986). Tal modelo de gestão teve alguns momentos de intensidade particular, em alguns períodos históricos, revelando-se estar além de um resultado mecânico da democratização política e se afirmando como uma contribuição importante para a própria democratização de regimes, instituições políticas, sociedade e cultura.

Considerando a importância deste modelo educacional, hoje protegido pela LDB, o texto a seguir buscará trazer algumas reflexões sobre a gestão escolar democrática. A pesquisa se baseou no método bibliográfico, logo, foram levantadas e feitas uma série de leituras de outros trabalhos que tratam do assunto, que após serem devidamente interpretadas foram articuladas e apresentadas no texto a seguir.

Buscando alcançar o objetivo aqui mencionado a pesquisa trará, inicialmente, uma discussão sobre a ascensão da gestão democrática, em Portugal, logo após a destituição de um regime autoritário. Nesta ocasião, mesmo sem base jurídica, o modelo acabou sendo imposto pelos atores do ambiente educacional a administração governamental. Também serão trazidas reflexões sobre a mudança de tratamento relacionada a gestão da educação, expressa através da adoção do termo “gestão educacional”, no lugar de “administração educacional”.

Ao fim, será discutida a importância de três dimensões presentes e imprescindíveis para a gestão democrática: eleições, colegialidade e participação. Com este empreendimento espera-se trazer uma discussão necessária para o público, deixando clara a importância de uma gestão democrática para o desenvolvimento de um ensino de qualidade, aspecto que o Brasil vem buscando há muito tempo, porém, sem muito sucesso.

## **A ASCENSÃO DO CONCEITO DE GESTÃO EDUCACIONAL DEMOCRÁTICA**

Em Portugal, país que assim como o Brasil esteve durante muito tempo sob um regime autoritário, antes da Revolução de abril de 1974, a gestão democrática já estava presente no discurso da oposição e movimentos de estudantes, como reivindicação expressa nas crises universitárias dos anos 1960 e que teve repercussões em toda a educação. Logo nos primeiros dias seguidos as ações dos capitães foi registrada uma ruptura com as regras autocráticas que regiam o âmbito escolar, estabelecidas havia quase cinquenta anos.

Assim, em diversas escolas, sem nenhum período de transição ou iniciativa anterior por parte de associações de pais ou conselhos escolares com algum nível de participação, assembleias e reuniões gerais de coletivos escolares decidiram depor reitores nomeados pelo regime deposto e colocar nos seus lugares, sem qualquer enquadramento jurídico, órgãos colegiados de distinta designação e composição, conhecidos como comissões de gestão (GHANEM, 2004).

Para isto foram adotadas práticas revolucionárias e de democracia direta, evocando uma legitimidade revolucionária com poder para dar primazia e protagonismo aos atores educativos periféricos, em frequente luta entre si e com o governo central e sua ação legislativa, mesmo quando este invocava e buscava pôr em prática a legitimidade revolucionária. No entanto, nem o Programa do Movimento nem os programas dos primeiros governos provisórios consolidaram os princípios de gestão democrática nas escolas, seu autogoverno ou autogestão pedagógica. Em suma, a gestão democrática na educação acabou sendo imposta ao Estado pela revolução (STOER, 1986).

A imposição de práticas de gestão democrática nas periferias escolares portuguesas perante o governo central; num contexto no qual é necessário considerar uma administração escolar centralizada, mesmo durante o período revolucionário, e a ausência de um projeto de transferência de certos poderes para as escolas, já que o ministério da educação manteve uma estrutura e ação centralistas; podem constituir práticas de autogoverno, que mesmo à margem da lei tiveram de ser aceitas pelo governo central, sendo legalizadas posteriormente, através do Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio (PORTUGAL, 1974).

Mesmo quando a legislação buscou limitar a capacidade de ação das comissões de gestão escolar, ao mesmo tempo que as reconhecia, os atores escolares a ignoraram, disputando a direção das escolas com os governos centrais. Assim, puderam se estabelecer como instâncias auto-organizadas, ensaiando práticas autonômicas e de democracia direta no interior das escolas, principalmente através das ações de professores, organizadas através de reuniões plenárias.

Neste período, mesmo que à margem dos conceitos de descentralização e autonomia escolar, ausentes no discurso da época, estas ações se configuraram como um exercício autogestionário, de práticas de autogoverno e de uma autonomia que podem ser considerados uma aceleração revolucionária que só aconteceria de maneira semelhante posteriormente, em 1975.

A Gestão Democrática da escola é uma categoria político-educativa complexa, construída socialmente e que não dispensa a análise do contexto histórico, dos projetos políticos e da relação de forças em ação, envolvendo também questões teóricas e conceituais. É por isto que o reconhecimento do simbolismo político da gestão democrática, da sua genealogia revolucionária e sua ligação com a democracia participativa não significa ignorar as dimensões teóricas do debate. Caso isto ocorresse haveria o risco de

solidificação enquanto uma categoria pretensamente democrática e legitimadora, desconectada de possíveis realizações democráticas na governabilidade das escolas. Assim, ela se transformaria num slogan utilizado por todos, que acabaria desvirtuado. Hoje, é possível encontrar vários significados dados para gestão democrática nas escolas, uma categoria em crise.

Gestão Educacional é um conceito que surgiu na educação graças a uma troca de paradigma ocorrida nesta área. Implica reconhecer o valor da participação consciente e esclarecida de gestores no seu trabalho e encontra-se ligado ao desenvolvimento da democratização no processo pedagógico, através da participação responsável e fundamentada de todos os envolvidos na tomada e efetivação de decisões, buscando resultados significativos com efetividade (LUCK, 1997).

O diretor é cada vez mais obrigado a levar em conta a ideia de democracia, que leva os profissionais envolvidos no processo educacional a possuírem uma maior participação neste; e isto estaria unido a uma necessidade de transversalidade entre o pedagógico e o político dentro do trabalho administrativo (KOSIK, 1976). Dessa maneira, métodos antigos de administração educacional, apesar de ainda necessários, se mostraram incapazes de conduzir o trabalho da direção, levando em conta esta nova dimensão. A dinâmica da realidade fez com que seus componentes se resignificassem, o que levou à mudança de termo, de “administração” para “gestão” educacional.

Desenvolver qualidade no ensino é um objetivo vinculado a uma orientação global e abrangente, com uma visão de longo prazo localizada nas estimulações próximas e do momento. Ao longo do histórico da educação no Brasil, é possível perceber a tomada de ações isoladas na tentativa de melhorar a educação, o que tem se mostrado como uma medida paliativa. A falta de articulação das ações pode explicar o fracasso e a ineficácia, tanto dos esforços quanto das despesas promovidos pelas instituições educacionais.

Casos podem demonstrar que, mesmo com a existência de alguns instrumentos, tais como boas condições físicas e materiais e boa proposta pedagógica, que podem ajudar a desenvolver um sistema de ensino de qualidade, a falta de articulação e de uma noção de ação conjunta podem torná-los ineficazes. Considerando isto, é possível afirmar que para o desenvolvimento de uma educação de qualidade ainda falta uma visão global das instituições de ensino como instituições sociais, com a capacidade de desenvolverem trabalhos pedagógicos em sintonia dentro de um todo.

Desenvolver tal sintonia seria responsabilidade da gestão escolar, que deveria buscar dinamizar e coordenar o processo buscando atender demandas educacionais da sociedade, focando em tecnologia e conhecimentos (LUCK, 1997).

A promoção de uma gestão da educação democrática está assentada sobre a divisão de tarefas na tomada de decisões, entre todos os níveis de autoridade e segmentos dentro deste sistema. Assim, cada unidade de ensino poderia buscar soluções para seus problemas internamente, alcançando saídas mais adequadas às necessidades de cada uma, segundo as noções de autonomia e participação presentes na gestão educacional. Além destas duas, há também a noção de autocontrole, responsável por construir o equilíbrio entre as duas primeiras e evitar que o espontaneísmo tome espaço; e a de responsabilidade, demonstrada através das ações de comprovação pública de trabalho e pelos esforços para melhorá-lo (VALÉRIEN, 1993).

Buscando desenvolver ações através da democracia e autonomia, alguns membros de unidades sociais mostram aversão a normas que possuam o objetivo de estabelecer ordem ou direcionamento ao trabalho educativo. No entanto, estas servem para orientar ações, cultivando relações com bases democráticas e fortalecendo princípios de orientação com capacidade para nortear a construção de uma autonomia.

Assim, a nova maneira de enxergar o trabalho de direção escolar afirma a importância do fato de que as decisões sobre o processo de ensino-aprendizagem sejam tomadas por pessoas envolvidas diretamente neste. Além disto, a autonomia de uma unidade de ensino não deve fazê-la funcionar à parte de um sistema de ensino, esta liberdade é limitada, já que as iniciativas que devem promover o conjunto só se fazem possíveis graças a uma coordenação geral, que oferece flexibilidade e normatização (LUCK, 1997).

O conceito de gestão tem sido utilizado como substituto de administração de forma errada. Ao comparar o que cada um destes conceitos propõe, além de adicionar as alterações que ocorreram na educação e na maneira de geri-la, é possível perceber que existe uma diferença razoável. Assim, o que ocorreu não foi apenas uma substituição de termos referente à maneira de gestão do ensino, já que utilizar ainda hoje a noção de administração da década de 1970 seria um meio de apenas manter aparências, sem eficácia de aprendizagem.

A ideia de gestão educacional acompanha outras noções globalizantes e dinâmicas no âmbito da educação, tais como o destaque para

o político e o social e a ação transformadora. Graças à complexidade crescente nas organizações e processos sociais que ocorrem nestas, demonstrada pela diversidade de interesses presente na dinâmica que envolve os embates ocorridos dentro delas, não é possível continuar seguindo a noção antiga de administração, que considera todos os envolvidos no processo educacional como partes de uma máquina controlada por forças externas a ela. Dentro desta interpretação, os problemas devem ser encarados como problemas de insumos, deixando de lado a dinamização de energia social para promover a educação de qualidade (LUCK, 1997).

Sistemas educacionais e escolas devem ser entendidos como organismos vivos. Logo, por estes serem caracterizados por uma rede de relações entre elementos com a capacidade de interferência no processo de ensino, a direção necessita de uma nova maneira para se organizar. É isto que a gestão educacional tenta trazer, abrangendo a dinâmica do trabalho como uma ação social, que se transforma no ponto chave da orientação da direção de uma unidade de ensino.

Assim, “gestão educacional” substitui “administração educacional” não apenas por trazer novas ideias, mas também um novo paradigma que busca transformar as instituições através da dinamização das relações ocorridas nos seus âmbitos interno e externo, além de estar ligada à transformação de outras dimensões educacionais. Considerando isto, percebe-se como o processo não se baseia apenas numa substituição terminológica, mas sim na instauração de um novo conceito para organização educacional.

A gestão educacional não pretende apagar a administração educacional, mas sim superar as limitações presentes nesta e redimensioná-la, superando-a e oferecendo um significado mais abrangente e com caráter transformador a ela. Por isto as ações administrativas ainda se mantêm como tarefa dos dirigentes de instituições de ensino. Assim, a consciência sobre gestão educacional, resultado da ligação entre movimento social e democratização organizacional, necessita da participação de toda a sociedade nas tomadas de decisão e capacidade para responder a problemas existenciais e funcionais presentes nas instituições educacionais (LUCK, 1997).

## **AS TRÊS DIMENSÕES DA GESTÃO ESCOLAR DEMOCRÁTICA**

Mesmo com uma alta possibilidade de problematização conceitual; graças a referências aos conceitos de administração e gestão escolares ou

conceitos político-administrativos de governo, gestão e direção; é mais produtivo listar as dimensões teóricas associadas ao conceito de gestão democrática, articuladas estreitamente com a análise de suas políticas e práticas e com o surgimento de sentidos divergentes. Isto inclui processos de erosão democrática e de críticas a partir de referenciais gestionários e efficientistas.

Como contribuição indispensável para o processo de realização do direito à educação e democratização das organizações escolares, a gestão democrática se mostra como uma tarefa com altos níveis de exigência e dificuldade. Graças a isto pode apresentar diversas formas de aprofundamento, avanço, recuos, contradições, seguindo de perto os pontos teóricos relacionados a democracia e suas teorias, assim como as diferentes intensidades das práticas de participação nos processos de decisão (LIMA, 2014).

Pesquisas feitas nos últimos trinta anos em escolas portuguesas mostraram a existência de uma associação teórica forte entre gestão democrática e eleição, colegialidade e participação na decisão. Estas são três dimensões consideradas cruciais, e que certamente podem ser associadas a outras dimensões relevantes, mas que de qualquer forma acabam dependentes ou subordinadas as primeiras. As eleições dos membros de órgãos diretivos, dos detentores dos principais cargos nas escolas e de representantes de vários corpos com papel importante na tomada de decisões são consideradas requisitos elementares, principalmente ao serem comparados a forma com que o procedimento era feito durante os regimes autoritários.

Os debates sobre as vantagens e desvantagens das três maneiras clássicas de escolha de dirigentes escolares (eleição, concurso ou nomeação, com a possibilidade de combinações entre estas) são antigos. A eleição, que coloca projetos político-pedagógicos diferentes em causa, é a opção mais coerente do ponto de vista democrático, mesmo que tenha que atender a diversos fatores com maior ou menor intensidade democrática, tais como: critérios de elegibilidade, definição de eleitor, processos eleitorais, duração de mandatos e competências a serem exercidas, sabendo-se que a eleição não pode ser considerada de forma atomizada e independente do grau de participação.

No entanto, é uma regra democrática básica, e nas escolas também um testemunho com impacto potencial na educação democrática, mesmo que se considere a competência técnica garantida pelo concurso e a presença frequente da escolha de nomes por indicação. Logo, a eleição é

democraticamente superior e mais favorável a possível combinação entre práticas de democracia direta e práticas de democracia representativa nas escolas (LIMA, 2014).

Em relação a colegialidade relativa aos órgãos escolares, a experiência portuguesa em trinta anos foi decisiva para a associação entre democracia e colegialidade, desde as primeiras experiências de afastamento de reitores e diretores e da constituição de comissões de gestão. A existência de órgãos como os conselhos diretivos; formados por representantes eleitos de docentes, alunos e funcionários; ou dos conselhos gerais; com participação alargada a representantes de pais, comunidade e do poder municipal; constitui uma alternativa democrática com um grande alcance, principalmente se a tomada de decisões ocorre nas escolas, o que as dota de autonomia e as insere num contexto de administração escolar descentralizado.

Mesmo ainda se apresentando como objeto de controvérsia, a escolha pela instalação dos órgãos colegiados pode se considerada mais próxima de concepções democráticas e participativas, mais longe das modalidades unipessoais, fortemente baseadas no exercício da liderança por um executivo eficaz, e das alternativas da burocracia monocrática, exercida por profissionais sob supervisão de um chefe (WEBER, 1984).

A participação nas decisões é um aspecto central da gestão democrática nas escolas, não apenas pela participação ativa típica dos processos de organização e mobilização democráticas, já que a participação verdadeira compreende muito mais do que uma série de processos despojados de poder de decisão, designados como participacionismo (TRAGTENBERG, 1989). Apenas o poder de decisão dá sentido as práticas de governo democrático nas escolas, rompendo com encenações que objetivam demonstrar um nível de participação que não existe.

O governo democrático não se limita ao cumprimento ou reprodução de regras e processos democráticos, já que pressupõe um quadro de autonomia, podendo chegar a prática de atos administrativos definitivos e executórios. Dentro deste contexto todas as formas falsas de participação são passíveis de crítica, já que participar significa decidir, o que implica o exercício da ingerência. O poder de decidir, através da participação democrática nos processos de tomada de decisão é o núcleo, o coração da democracia, logo, sem uma participação nas decisões se torna impossível pensar numa gestão escolar democrática das escolas, numa perspectiva de autogoverno. É essa dimensão político-participativa que confere sentido e substância as dimensões anteriores de eleição e colegialidade democráticas.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo trazer para discussão alguns aspectos referentes a gestão escolar democrática, ponto de extrema importância para a educação atual. Assim, através de uma pesquisa bibliográfica, buscou-se apresentar primeiramente o surgimento do modelo, numa Portugal pós- regime autoritário, onde graças a organização de alguns atores presentes no ambiente escolar foi instalado uma espécie de protótipo de gestão democrática, mesmo que sem base jurídica e à revelia da vontade do governo central.

Logo em seguida, ainda no mesmo tópico, o texto tentou demonstrar como mudanças de paradigma que atingiram a educação influenciaram uma mudança de concepção relacionada a gestão educacional. Assim, discutiu-se como a substituição do termo “administração” por “gestão” educacional vai além de uma simples mudança de palavras, mas com uma mudança de pensamento que se liga intrinsecamente ao advento da gestão democrática.

Ao fim, foi discutida a importância de três aspectos ligados a gestão democrática e que são imprescindíveis para que esta se consolide: eleições, colegialidade e poder de decidir. Através disto, espera-se que a pesquisa aqui apresentada possa ter trazido uma discussão de qualidade sobre os aspectos tocados aqui. Além disto, o trabalho também buscou deixar clara a importância deste modelo de gestão para o desenvolvimento de uma educação de qualidade, voltada para a produção de sujeitos com capacidades para viver num regime democrático e agir sobre ele de maneira autônoma.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria de Fátima. **Gestão colegiada em escola pública: expressão de autonomia ou heteronomia (?)**. Salvador, 1999. Dissertação (Mestrado) UFBA/UESC.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9394.htm), último acesso em 21 de março de 2019, às 20:08.

FORTUNA, Maria Lúcia de Abrantes. Sujeito, o grupo e a gestão democrática na escola pública. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p. 123-137, jan./jun. 1998.

FREIRE, P. **Educação como prática da liberdade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1967.

FREITAS, Katia Siqueira de, SILVA, Maildes Fonseca, SANTOS, Mara Schwingel. Gestão participativa na escola pública: legislação e prática. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p. 103-120, jan./jun. 1998.

GHANEM, E. **Educação escolar e democracia no Brasil**. Belo Horizonte: Autêntica/Ação educativa, 2004.

GRÁCIO, R. A educação, dez anos depois. Que transformações, que rupturas, que continuidade? **Revista Crítica de Ciências Sociais**. Coimbra, n. 18/19/20, p. 153-182, 1986.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

LIMA, L. C. A gestão democrática das escolas: do autogoverno à ascensão de uma pós-democracia gestonária? **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 35, nº 129, p. 1067-1083, out-dez, 2014.

\_\_\_\_\_. **Gestão das escolas secundárias. A participação dos alunos**. Lisboa: Livros Horizonte, 1988.

LÜCK, Heloísa. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.

\_\_\_\_\_. A evolução da gestão educacional a partir de mudança paradigmática. **Gestão em Rede**, n. 03, 1997, p. 13-18.

MOUSQUER, Maria Elizabete, PEREIRA, Sueli Menezes, HUBER, Fernanda. Gestão escolar numa perspectiva democrática. In: **Qualidade e Gestão da Escola Básica**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1998. p. 37-66. (Cadernos Ceda, 4).

PORTUGAL. Decreto-Lei nº 221/74, de 27 de maio de 1974. **Diário da República**, 1974.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Democracia Institucional na escola: discussão teórica. **Revista de Administração Educacional**, Recife, v. 1, n. 2, p.41-101, jan./jun. 1998.

STOER, S. R. **Educação e mudança social em Portugal (1970-1980), uma década de transição**. Porto: Afrontamento, 1986.

TRAGTENBERG, M. **Administração, poder e ideologia**. São Paulo: Cortez Editora, 1989.

VALÉRIEN, Jean. **Gestão da escola fundamental: subsídios para análise e sugestões de aperfeiçoamento**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Brasília: Unesco - Mec, 1993.

WEBER, Max. **Economia y Sociedad. Esbozo de sociologia comprensiva**. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica, 1984.