

# GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA: DE ONDE VIEMOS E PARA ONDE VAMOS?

**Isabel Cristina Nonato**  
Universidade Estácio de Sá  
majorisabel@yahoo.com.br

**Resumo:** O presente artigo trata da questão da gestão democrática no ambiente escolar, no contexto do sistema educacional brasileiro. Aborda as diferentes concepções de gestão da administração, diferenciando a gestão burocrática da democrática. Analisa as diferentes características dos modelos de administração e de gestão. Trata a Teoria Administrativa do século XX, abordando o tema da formação de gestores escolares e da importância de sua atuação. Trata dos conceitos de comunidade e de autonomia administrativa, nas percepções dos órgãos públicos e a percepção dos profissionais de educação.

**Palavras-chave:** gestão democrática; formação de gestores; autonomia administrativa.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo trata da concepção de gestão democrática, analisada com base em diversos autores, como Oliveira (2009), Paro (2003) e Vieira (2007), no ambiente da escola pública brasileira.

Procuramos desenvolver a respeito da história das teorias administrativas, que tanto influenciaram em nosso sistema capitalista e neoliberal, desde a década de 20 aos dias atuais, principalmente no campo de nosso sistema educacional. Destacamos as características que diferenciam a concepção de gestão da administração e, após, fizemos o mesmo perante os conceitos de gestão burocrática e de gestão democrática. Em seguida, contextualizamos o conceito de democracia, utilizado no presente artigo, nos valendo da definição de Sacristán (1999).

Em seguida, fundamentamos a questão da gestão democrática, considerando-se o contexto legal brasileiro, além de analisarmos as diferentes características dos modelos de administração e de gestão. Contextualizamos, historicamente, a Teoria Administrativa do século XX, desenvolvida através das escolas clássica, psicossocial e contemporânea, estabelecendo suas divergências.

Mais adiante, abordamos o tema da formação de gestores escolares e da importância de sua atuação no ambiente participativo e democrático na escola, destacando os conceitos de comunidade, por Paro (2003), e de autonomia administrativa, por Dourado *et alii* (2006). Por fim, ressaltamos a questão da democratização da escola sob três aspectos, considerando-se a percepção dos órgãos públicos e a percepção dos profissionais de educação.

Ressalta-se, contudo, que o presente não objetiva esgotar a discussão sobre o tema-mestre, ao comparar tais conteúdos, mas visa destacar a importância da participação da

comunidade escolar, dos pais, dos atores escolares e da sociedade civil, que vive no entorno de uma escola pública, na gestão escolar pública como forma de manifestação da democracia e do exercício prático da cidadania social.

## GESTÃO DEMOCRÁTICA NA ESCOLA

Atualmente, a formação de gestores e a gestão democrática são os dois focos priorizados pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC), objetivando a qualidade da Educação Básica em nosso país. Com base nestes focos, iremos trabalhar alguns autores e suas respectivas concepções a respeito deste binômio educacional, além de citarmos os textos legais que os sinalizam com ênfase.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei n. 9.394, de 1996, em seu artigo 14, e o Plano Nacional de Educação (PNE), em seu artigo 22, prevêm que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público, na educação básica, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto político pedagógico (PPP) da escola, levando-se em consideração a participação das comunidades escolares nos conselhos escolares. Assim, compreendemos que o conceito de democracia na escola por si só não tem significado, pois ela só terá sentido se estiver vinculada a uma percepção, na prática, de democratização da sociedade.

Para Barros (2009), na gestão democrática, deve haver a compreensão da administração escolar como sendo uma atividade-meio, através da reunião de esforços coletivos de toda a comunidade escolar para o implemento dos fins da educação, assim como a compreensão e a aceitação do princípio de que a educação é um processo de emancipação humana, que dura a vida inteira do indivíduo, num processo que nunca se acaba. Deve haver também a compreensão de que o Plano Político Pedagógico (PPP) deve ser elaborado por meio dessa construção coletiva e que, além da preocupação com formação de qualidade do educando, deve haver também a preocupação com o fortalecimento do Conselho Escolar.

Podemos acrescentar que a gestão democrática está vinculada a mecanismos legais e institucionais e à coordenação de atitudes, que objetivam principalmente a participação social, no planejamento e na elaboração de políticas educacionais; na tomada de decisões; na escolha do uso de recursos e prioridades de aquisição; na execução das resoluções colegiadas; nos períodos de avaliação da escola e da política educacional. Com a aplicação da política de universalização do ensino, previsto no PNE, deve-se estabelecer, como prioridade educacional, a democratização do ingresso e a permanência do aluno na escola, assim como a garantia da qualidade da educação a todo e qualquer cidadão.

Contudo, antes, é necessário destacarmos algumas características de gestão, tendo por base uma concepção de um modelo dinâmico, contrapondo-as com o modelo estático de administração, sendo elas: novo enfoque de organização escolar; busca pelo desenvolvimento de novos conhecimentos e habilidades; sem modelos e, sim, com novas concepções; a direção como um processo de equipe; o respeito pela realidade; reivindicação de esforços de participação; novo

paradigma de dinâmica e realidade global e complexa; formação de uma equipe humana atuante; etc. Como características de administração, temos, contrariamente: uma direção tutelada, sem voz própria, já que segue padrões de ações e normas impostas numa relação vertical e hierárquica diante da Administração Pública; desresponsabilização com os resultados; caráter eminentemente normativo; preocupação quantitativa; homogeneidade do corpo docente; etc.(LÜCK, 2000).

Segundo a autora, em virtude destes tipos de gerenciamento dados a uma escola, podemos ter dois resultados práticos no ambiente escolar: de um lado, com um modelo estático de administração, teremos uma escola com uma realidade regular, estável e permanente; comportamento previsível e controlado por normas; problemas escolares reprimidos e abafados; responsabilidade para a obtenção de recursos; fragmentação pela direção de tarefas aos demais professores; presença de objetividade para o alcance de bons resultados; presença de profissionais e usuários cativos; hierarquia e verticalização do ensino; burocratização dos processos; desresponsabilização das pessoas; cultura de dependência e determinação; etc. e, de outro, um modelo mais dinâmico, baseado na gestão, onde a escola apresenta crises e conflitos vistos como oportunidades de crescimento; a meta é o processo e não tem limites; presença de ações empreendedoras visando a continuidade do processo; a responsabilidade do gestor é a articulação sinérgica de talentos, competência e energia humanos; participação conjunta; contextos vistos como referência apenas e não como modelos; respeito às peculiaridades humanas; ações conjuntas visando a qualidade da educação; compartilhamento do poder; aluno preparado para compreender a vida, buscando a experiência e a cidadania; diretor da escola como um articulador da diversidade para dar-lhe visão e consistência; etc.

De acordo com Barros (2009), na formação do gestor educacional, as atitudes, os conhecimentos e o desenvolvimento de habilidades e de competências são consideradas tão importantes quanto a prática de ensino, em sala de aula. Na verdade, de nada eles valerão se o gestor não estiver preocupado com o processo de ensino-aprendizagem na sua escola, porque o gestor deve também possuir as habilidades para diagnosticar e propor soluções assertivas às causas geradoras de conflitos, observados nas equipes de trabalho, além de ter habilidades e competências para a escolha de ferramentas e de técnicas que possibilitem a melhor administração do tempo, promovendo, assim, ganhos de qualidade e melhoria na produtividade profissional de todos os profissionais de sua unidade escolar.

A democracia, aqui contextualizada no presente artigo, conforme definição de Sacristán (1999), pode ser entendida como:

um conjunto de procedimentos para poder viver racionalmente, dotando de sentido uma sociedade cujo destino é aberto, porque acima do poder soberano do povo já não há nenhum poder. São os cidadãos livres que determinam a si mesmos como indivíduos e coletivamente (p.57).

Fundamentando o destaque dado a esse tipo de gestão escolar, pelos textos legais, lembramos que, em nossa atual Constituição Federal, em seu artigo 206, a gestão democrática

é colocada como um princípio em nosso sistema educacional, devidamente ratificada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), quando destaca a “participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes” (BRASIL, 1996). Além disso, o próprio Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece que a gestão democrática seja uma das metas a serem alcançadas na educação, como já dito antes, em seu artigo 22.

Para Fonseca *et alli* (2004, p. 62), a gestão administrativa é entendida como “ação que prevê a descentralização pedagógica e administrativa da escola, deseja e implanta o funcionamento de colegiados que garantam uma participação mais decisória dos protagonistas escolares”. Ressalta-se, porém, que, segundo os autores, como existem diversas propostas para o que se denomina gestão da escola pública, muitas vezes até com a própria denominação de “gestão democrática”, é fundamental que se perceba a real base ideológica apresentada para este conceito, a fim de não haver dúvidas a respeito do que se quer dizer (Idem, p.63).

Esses autores discutem, também, a possibilidade de existência de duas concepções antagônicas de gestão educacional, numa mesma esfera governamental, nos estados investigados pelos autores, sendo “uma de caráter burocrático-gerencial e outra mais autônoma e de qualidade” (Idem, p.64). Para eles, ao dizerem que um projeto de mudança possui condicionantes internos (como cultura institucional, por exemplo) e externos (pressões da administração, por exemplo) e que deve haver um grupo capaz de direcionar o projeto de forma a permitir que todos os seus participantes o conheçam bem, através da presença de um canal que facilite a real comunicação entre eles (Idem, p.66).

No Brasil, a administração escolar está vinculada aos princípios administrativos empresariais, baseando-se nos fundamentos gerais da Teoria Geral da Administração, em virtude da visão capitalista de nossa sociedade, cujos interesses do capital encontram-se presentes nos diversos tipos de organizações, já que encontram-se inseridas neste contexto sócio-econômico (HORA, 1994) e, sendo assim, a escola também não fica de fora dele.

Neste sentido, o diretor da escola, por possuir as funções de organizar e administrar o espaço escolar, tende a ser, antes mesmo de ser um educador, um mero “repassador de ordens, burocrata atado atrás das mesas, assinando papéis de pouco significado para a educação, (...)” (Idem, p.19), distanciando-se do conhecimento da realidade e das necessidades da comunidade escolar onde a sua escola atua. Muitas vezes, inclusive, encarna um papel centralizador e autoritário no controle e fiscalização das tarefas exercidas na escola, acabando por manter a burocracia na efetivação das normas educacionais e pedagógicas da instituição sob suas ordens (Idem).

Para melhor entendermos as transformações ocorridas, iremos tratar historicamente a Teoria Administrativa do século XX, desenvolvida através de três escolas, a saber: a clássica, a psicossocial e a contemporânea (Idem, p.27).

A clássica, compreendida no período da Revolução Industrial até o início do século XX, é representada pelos seguintes movimentos: a administração geral de Fayol, a administração científica de Taylor e a administração burocrática de Weber.

Na Administração Geral de Fayol, a autoridade, a unidade de direção, a subordinação de interesses individuais aos interesses gerais, a centralização, a hierarquia, a divisão do trabalho, a ordem, a remuneração, dentre outros, são considerados seus princípios básicos (HORA, 1994, p.36-38). Já no movimento da Administração Científica, Frederick W. Taylor destaca o papel do administrador, figura responsável pelo controle das atividades e de seu planejamento, desempenhando a função de trabalhador essencial para a gerência da atividade laboral capitalista. Por último, o movimento da Administração Burocrática, por Max Weber, caracteriza-se pelo controle dos meios materiais nas mãos do chefe de uma empresa capitalista privada, destacando-se a “separação entre planejamento e execução, trabalho manual e intelectual, intensificando a dominação do capital sobre o trabalho (...)”, visando a produtividade máxima, isto é, a produção do máximo com o mínimo de recursos possível, de tempo e de energia.

Em contraposição aos ideais trazidos pela Escola Clássica de Administração, a partir da década de 1920, surge a Escola Psicossocial, que baseava-se nas concepções de movimentos humanos de Mayo, Roethlisberger e Dickson, bem como no comportamento administrativo de Barnard e Simon. Esta escola via a organização como um sistema orgânico, natural, onde a administração representava-se pela relação de seus elementos no que tange às eficácias técnica e administrativa. O pensador Barnard definia o administrador como sujeito capaz de integrar os elementos do sistema produtor, com o objetivo de alcançar os melhores resultados, por meio da eficiência no trabalho, enquanto que Simon via o administrador como o “decisor”, num contexto cuja organização era entendida como um “sistema de decisões”, possuindo a função de “regular o processo de decisões à luz dos critérios de eficiência e eficácia” (HORA, 1994, p. 39). Os teóricos da Escola Contemporânea, utilizam-se do critério da efetividade, que consiste na “mensuração da capacidade de produzir a solução ou resposta desejada” (HORA, 1994, p.39), consistindo numa relação de compromisso com os objetivos sociais e políticos de uma comunidade, preocupando-se com o seu desenvolvimento sócio-econômico e com a melhoria das suas condições de vida.

Aplicando-se o conceito de efetividade do movimento da Escola Contemporânea à administração da educação, Hora (1994, p.40) obtém a perspectiva de que os objetivos sociais devem ser mais amplos do que o espaço das demandas educacionais, destacando que “a efetividade se sobrepõe à eficiência, devido à sua abrangência que alcança movimentos sociais mais amplos, indo além de suas metas internas” (p.40).

Segundo Machado (2000, p.99), o período compreendido entre as décadas de 70 e 80, foi marcado pelo “centralismo, autoritarismo e estruturas burocráticas verticalizadas” e, assim, a escola brasileira foi “castrada na possibilidade de cumprir, com plenitude, sua missão institucional”, demonstrando-nos, assim, o quanto a concepção burocrático-gerencial atravança o processo de melhoria da qualidade da educação e do acesso da comunidade à educação.

Quanto ao conceito de comunidade, Paro (2003, p.15) a entende como o “real substrato de um processo de democratização da escola” e, desta forma, seria impossível, em sua concepção, a idéia de uma gestão democrática sem que a comunidade seja vista como sua parte integrante

e não vista de fora, num processo de inclusão no interior da escola, neste processo real de democracia participativa, de “partilha de poder”, de “participação na tomada de decisões”, já que este “processo de democratização se faz na prática” (Idem, p.18).

O autor defende que “a democracia só se efetiva por atos e relações que se dão no nível da realidade concreta” (Idem, p.18). Trata de condicionantes materiais, institucionais, ideológicos e político-sociais, que dificultam este processo de gestão democrática na escola, mas destaca os institucionais como os que mais dificultam o estabelecimento desse tipo de relações, pois uma escola pública é “organizada com vistas a relações verticais, de mando e submissão, em detrimento das relações horizontais, de cooperação e solidariedade entre as pessoas” (Idem, p.22).

Segundo Oliveira (2009), a gestão democrática “pressupõe o trabalho coletivo de elaboração do planejamento escolar e dos programas e currículos” (p.2), onde os profissionais da educação devem participar diretamente das decisões da vida cotidiana escolar e de sua gestão, objetivando o alcance da educação de excelência. Todos os envolvidos direta ou indiretamente no âmbito escolar são chamados a participar, por meio dos Conselhos Escolares, das decisões e discussões a serem desenvolvidos na escola, desde a parte administrativa até a pedagógica.

Por autonomia administrativa da escola, podemos entender como a:

possibilidade de a escola elaborar e gerir seus planos, programas e projetos. A autonomia administrativa da escola evita que esta seja submetida a uma administração na qual as decisões, a ela referente, sejam tomadas fora dela e por pessoas que não conhecem a sua realidade, contribuindo desse modo para que a comunidade escolar possa, por meio da vivência de um processo democrático e participativo, romper com a cultura centralizadora e pouco participativa em que têm sido elaborados os projetos e efetivadas as tomadas de decisões (DOURADO *et alii*, 2006, p.5).

Neste sentido, não é difícil de se perceber que não é fácil esse processo de consolidação da gestão democrática no interior da escola, já que, num ambiente marcado por relações de poder, fica claro que existem forças contrárias agindo num momento em que o que deveria contar é o interesse coletivo e não o de indivíduos, que são coisas diametralmente opostas. Conforme cita Hora (1994, p.20), a:

democratização da administração da educação não significa eliminar a presença do Estado dos serviços públicos, mas buscar mecanismos para submeter as decisões de Estado ao debate e ao controle pela opinião pública, pais, grupos e partidos.

Hora (1994) ressalta a questão da democratização da escola sob três aspectos, considerando-se tanto a percepção dos órgãos públicos quanto na percepção dos educadores e profissionais de educação, sendo eles: a democratização como uma ampliação do acesso à instituição educacional; a democratização dos processos pedagógicos e, por fim, a democratização dos processos administrativos e internos da escola.

O setor público e seus órgãos oficiais entendem o processo de democratização do ensino como a facilitação do acesso dos mais pobres e sem recursos à escola, dentro de uma concepção

política de universalização do ensino, através da melhora na infra-estrutura escolar, com a construção de escolas, bem como da disponibilização de um maior número de vagas. Quanto à questão da democratização dos processos pedagógicos, os profissionais de educação a entendem como os mecanismos educacionais que possibilitem a permanência do aluno no sistema escolar, por meio do aumento das oportunidades na aera educacional. No que tange à democratização dos processos administrativos no sistema escolar, o corpo docente vislumbra uma maior e efetiva participação dos educadores e demais profissionais da área, bem como a participação dos pais dos alunos e dos demais atores da comunidade escolar, na tomada de decisões, nas eleições para os cargos de direção, nas assembléias, enfim, no cotidiano administrativo da escola.

## CONCLUSÃO

Podemos concluir que, à luz de tudo o que foi analisado no presente artigo, que é de suma importância, no processo de organização e de gestão de uma escola e, numa visão mais ampla, na de um sistema de ensino como um todo, a concepção de gestão democrática e participativa na escola pública que norteará os caminhos de uma escola pública eficaz, eficiente e de qualidade, além de acessível a todos os seus cidadãos.

Conforme Hora (1994, p.41) diz:

No sistema educacional, a concepção teórica do critério de relevância está em função direta com a postura participativa dos responsáveis pela sua administração. Desse modo, quanto mais administrativo, solidário e democrático for o processo administrativo, maiores as possibilidades de que seja relevante para indivíduos e grupos e também maiores as probabilidades para explicar e promover a qualidade de vida humana necessária. O papel da administração da educação aí, será o de coordenar a ação dos diferentes componentes do sistema educacional, sem perder de vista a especificidade de suas características e de seus valores de modo que a plena realização de indivíduos e grupos seja efetividade.

Cabe a escola, “se aproximar da comunidade, procurando ascultar seus reais problemas e interesses” (PARO, 2003, p. 27), de forma a facilitar e gerenciar o processo de mudança de paradigma de um regime paternalista e burocrático para um ambiente educacional de superação desses condicionantes de imposição, permitindo a livre participação coletiva dos atores sociais, forma interdependente, e, acima de tudo, verdadeiramente democrática.

Por fim, podemos concluir que, a partir dos processos de democratização sócio-políticos, o ambiente escolar também sofreu conseqüências que permitiram a abertura do espaço público para a comunidade em seu entorno, de modo a permitir que a vivência dos conceitos de cidadania e de gestão participativa sejam realmente praticados no cotidiano escolar. Sabemos que ainda há um longo caminho pela frente, rumo ao alcance da plenitude pelo respeito aos preceitos e garantias fundamentais do cidadão, mas também sabemos que, com a concepção de gestão democrática, muitas portas se abrem, permitindo que o novo possa entrar e que o passado sirva de experiência e aprendizado positivos, por mais difícil que ele possa ter sido.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROS, L. A. M. *Gestão Democrática Escolar*. Disponível em: <<http://www.artigonal.com/administracao-artigo/gestao-democratica-escolar-751904.html>>. Acesso em: 09 de dezembro de 2010.

BRASIL. *Constituição Federativa do Brasil*. Brasília: 1998.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. PNE/Ministério da Educação. Brasília: INEP, 2001.

\_\_\_\_\_. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*. Lei 9.394/96. Brasília: 1996.

DOURADO, L. F; MOARES, K. N. de; OLIVEIRA, J. F. *Conselho Escolar e Autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola*. Belo Horizonte: UFG, 2006, p. 1-6.

FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. *Escolas Gerenciadas: diretividade, burocratização e controle do trabalho escolar*. In: FONSECA, M.; TOSCHI, M.S.; OLIVEIRA, J.F. (Org.). *Escolas Gerenciadas: planos de desenvolvimento e projetos político-pedagógicos em debate*. Goiânia: UCG, 2004c. p. 62-70.

HORA, D. L. da. *Gestão democrática na escola: Artes e ofícios da participação coletiva*. São Paulo: Papirus, 1994. (Coleção Magistério: Formação e Trabalho Pedagógico).

MACHADO, S. L. *Desafios a serem enfrentados na capacitação de gestores escolares*. Revista Em aberto, Brasília, v. 17, n. 72, p.97-112, fev./ jun. 2000.

OLIVEIRA, D. A. *Profissão docente e gestão democrática da educação*. Revista Extra-classe, v. 1, p. 210-217, 2009.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. SP: Ed. Ática, 2003. p. 15-27; p. 81-82.

SACRISTÁN, G. *O que é uma escola para a democracia* In: *Pátio – revista pedagógica*. Comunidade e escola – a integração necessária. Porto Alegre: Ed. Artes Médicas, ano 3, n. 10, ago./out., 1999, p.57.

SANDER, B. *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*. Brasília: Líber Livro, 2007. p.109-114.

VIEIRA, S. L. *Gestão da escola – Desafios a enfrentar*. Sofia L. Vieira (org.). Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2007, 141 p.