

GESTÃO DEMOCRÁTICA: UMA BREVE REVISÃO DE LITERATURA (2010-2019)

DEMOCRATIC MANAGEMENT: A BRIEF LITERATURE REVIEW (2009-2019)

Carlos Marcelo Cavalheiro Félix

Mestrando no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional de Educação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Litoral Norte (Osório/Brasil). Membro do Grupo de Pesquisa: Educação, Diversidade Étnico Racial, Direitos Humanos (GEDERDH) vinculado ao Cnpq na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Litoral Norte (Osório/Brasil).

E-mail: marcelofelix35@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-2806-9726>

Maria Cristina Schefer

Doutora em Curso de pós-Graduação Stricto Sensu pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (São Leopoldo/Brasil). Pedagoga no IFRS/ campus Osório (Osório/Brasil). Professora Adjunta no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional de Educação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Litoral Norte (Osório/Brasil). Coordenadora do Grupo de Pesquisa: Educação, Diversidade Étnico Racial, Direitos Humanos (GEDERDH) vinculado ao Cnpq na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul - Litoral Norte (Osório/Brasil).

E-mail: maria-schefer@uergs.edu.br

ORCID: <http://orcid.org/0000-0001-7933-0093>

Recebido em: 10 de março de 2020

Aprovado em: 16 de julho de 2020

Sistema de Avaliação: Double Blind Review

RPR | a. 17 | n. 3 | p. 68-84 | set./dez. 2020

DOI: <https://doi.org/10.25112/rpr.v3i0.2113>

RESUMO

Este artigo bibliográfico, excerto de dissertação de mestrado em desenvolvimento, reflete sobre a gestão democrática na educação básica, na escola pública. Para tanto, foi consultada a plataforma de busca *Scientific Electronic Library Online* (Scielo), onde se selecionaram sete artigos, e bancos de teses e dissertações, onde foram escolhidos para análise três trabalhos, sendo duas dissertações e uma tese. Utilizaram-se como descritores para a definição de objetos de análise, os seguintes termos: Gestão Democrática, Educação Básica e Escola Pública. Optou-se por publicações de mestres e doutores no período dos últimos dez anos, a fim de mapear tanto as permanências quanto as divergências e/ou inovações nas pesquisas da área. Esses “estudos diagnósticos” revelaram que: a) a gestão democrática na escola pública brasileira está em processo de efetivação, a partir de sua constitucionalidade e legalidade, mesmo que com bastante morosidade; b) o ambiente de gestão democrática está em permanente confronto com o modelo de gestão empresarial, burocrático e patrimonialista; c) o que potencializa as bases de efetivação da gestão democrática é a construção responsável do projeto político-pedagógico e a formação dos conselhos escolares.

Palavras-chave: Educação Básica; Gestão Escolar; Gestão Democrática; Escola Pública; Estado da Arte.

ABSTRACT

This bibliographic article, excerpt from a master's thesis in development, reflects on democratic management in basic education, in public schools. In order to do that, we consulted the Scientific Electronic Library Online (Scielo) search platform, from which we selected seven papers, and other thesis and dissertation banks, from which we chose two theses and one dissertation to analyze. The descriptors used to define the objects of analysis were the following: Democratic Management, Basic Education, and Public School. We selected works published by masters and PhDs over the last 10 years, in order to map the permanencies, the divergences and/or innovations found in research in the area. Those “diagnostic studies” have shown that: a) the democratic management in the Brazilian public school is in process of execution, based on its constitutionality and legality, despite its slowness; b) the democratic management environment has been permanently faced with the entrepreneurial, bureaucratic, patrimonial management model; c) the responsible construction of the Pedagogical Political Project and the formation of school councils potentiate the bases for the concretization of democratic management.

Keywords: Basic Education; School Management; Democratic Management, Public School; State of the Art.

1 INTRODUÇÃO

"A democracia e a educação democrática se fundam ambas, precisamente, na crença no homem". (Paulo Freire)

Este estudo constitui-se em uma revisão bibliográfica de caráter analítico, das práticas voltadas ao ambiente da gestão democrática, no que se refere à constitucionalidade e legalidade, bem como às respectivas ações de democratização direcionadas à educação brasileira. Na tentativa de aproximar o tema e a pesquisa em andamento na linha III – Inovação, Diversidade e Memória em Educação –, e tendo em vista o cumprimento das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Educação da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, reúnem-se referências que apresentam similaridades e são propícias à reflexão e proposição de canais que promovam encontros empáticos na escola pública, fragilizados em meio à Sociedade de Consumo Líquido-Moderna, apresentada por Bauman (2008).

Nesse sentido, após leitura e análise, foram selecionados sete artigos, duas dissertações e uma tese. Percebeu-se que os termos *gestão democrática*, *escolha de diretores*, *efetivação do projeto político-pedagógico* e *Conselhos Escolares* foram recorrentes nos estudos, mas entendidos ou teorizados sob diferentes argumentos ou perspectivas, o que suscitou a organização dessas contribuições por similaridades, dando origem aos seguintes subtítulos: a) A gestão democrática em rompimento com a gestão gerencialista; b) É possível contemplar democracia, participação e autonomia na escolha de diretores(as)?; c) O projeto político-pedagógico gera responsabilidade democrática; d) Os conselhos escolares no processo de democratização da escola pública.

Os autores revisados convergiram para o entendimento de que o que potencializa as bases da gestão democrática é a construção responsável do projeto político-pedagógico (PPP). Tal construção perpassa a organização de órgãos colegiados representativos (consultivos e deliberativos), tanto em relação às questões técnico-financeiras quanto no que tange às questões pedagógicas, como se espera dos conselhos escolares.

2 METODOLOGIA

No empreendimento de inserir, dentro de arcabouço teórico-conceitual, o projeto de pesquisa que estará sendo qualificado no Programa de Pós-Graduação Mestrado Profissional em Educação, no presente ano, na Universidade Estadual do Rio Grande do Sul, coube uma breve revisão de literatura sobre a Gestão Escolar na escola Pública. Desse modo, este excerto se configura exploratório, trata-

se da arrancada inicial de um novo trabalho investigativo acerca da temática, através de uma pesquisa bibliográfica, que segundo Fonseca (2002, p. 32),

é feita a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de websites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto.

A coleta de dados foi realizada no período de 25 de setembro a 20 de outubro de 2019. Utilizaram-se para a pesquisa as bases de dados do *Scientific Electronic Library Online* (SCIELO). A partir dos descritores *Gestão Democrática*, *Educação Básica* e *Escola Pública*, foi definido como critério de inclusão: artigos publicados em português, entre os anos de 2009 e 2019, sobre a *práxis* da gestão democrática, no ambiente da educação básica, das escolas públicas. Isso porque se entende que a produção científica de uma década pode ser considerada um bom demonstrativo de tendências e avanços em uma área de pesquisa.

Nessa plataforma, foram selecionados para este estudo sete artigos, a saber: a) "A ruptura de um projeto político-pedagógico: na periferia das periferias", tendo como autoras a professora Dra. Maria Cristina Schefer e a professora Dra. Gelsa Knijnik (2017); b) "As condições de democratização na gestão da escola pública brasileira", tendo como autor o professor Dr. Ângelo Ricardo de Souza (2018); c) "Revisão de Literatura: o conceito de gestão escolar", tendo como autoras a professora Dra. Ivana Campos de Oliveira e a professora Dra. Ione Vasques-Menezes (2018); d) "Gestão Escolar na Educação Básica: construções e estratégias frente aos desafios profissionais", tendo como autora a professora Dra. Jussara Bueno de Queiroz Paschoalino (2018); e) "Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?", tendo como autor o professor Dr. Licínio C. Lima (2018); f) "A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor da escola", tendo como autor o professor Dr. Vitor Henrique Paro (2010); g) "Gestão escolar em instituições de Ensino Médio: entre a gestão democrática e a gerencial", tendo como autores o professor Dr. Antônio Cabral Neto e a professora Dra. Alda Maria Duarte Araújo Castro (2011).

Além desse material, foram analisadas as seguintes dissertações: a) *A gestão Democrática na Educação: uma leitura da produção acadêmica em torno do tema (1996-2015)*, de Gislene Carvalho, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, área de concentração: Pensamento Educacional Brasileiro e a Formação de Professores, na linha de pesquisa: História e Políticas da Educação da Escola de Educação e Humanidades da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (2016); b) *Gestão Escolar Democrática: para uma política de desenvolvimento profissional dos diretores da rede estadual do Rio Grande do Sul*, de Juliana Hass Massena, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação

da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2018). Além dessas dissertações, analisou-se a tese de doutorado intitulada *Na Periferia das Periferias: o não-lugar escolar e a pedagogia do destino*, de Maria Cristina Schefer, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (2015).

Após essas etapas de seleção e análise, percebeu-se que os termos *gestão democrática*, *escolha de diretores*, *efetivação do projeto político-pedagógico* e *Conselhos Escolares* foram recorrentes nos estudos, mas entendidos ou teorizados sob diferentes argumentos ou perspectivas, o que suscitou a organização dessas contribuições por similaridades, dando origem aos seguintes subtítulos: a) A gestão democrática em rompimento com a gestão gerencialista; b) É possível contemplar democracia, participação e autonomia na escolha de diretores(as)?; c) O projeto político-pedagógico gera responsabilidade democrática; d) Os conselhos escolares no processo de democratização da escola pública.

Nesta busca de protagonizar o diálogo, o encontro e a postura para a escuta do outro no ambiente da gestão escolar, Bauman (2008) instiga-nos a pensar na “Sociedade de Consumo Líquido-Moderna” como tempo/lugar de relações superficiais e sem permanência, ou seja, que geram relações humanas fragmentadas e inconstantes. Nessa perspectiva social, o grande desafio das equipes diretivas está na “construção de pontes” para ampliar a comunicação entre os agentes que propiciam um processo educativo. Pensar a participação de todos na construção de relações humanizadas requer abertura ao desconhecido e o desejo de mudança frente ao processo desta “Sociedade de Consumo Líquido-Moderna” (idem) que permeia a vida social do ambiente escolar.

A Gestão Escolar no ambiente da escola pública suscita a participação dos sujeitos na construção coletiva da organização dos espaços: a formação cidadã que perpassa o processo de conhecimento. Sennett (2012) convida-nos a pensar a prática de encontros humanizados que apontem para a vivência da empatia como forma de predispor ao senso de coletividade, à diversidade de pensamento e a boas práticas. O encontro empático desperta para a consciência do outro na sua diversidade enquanto sujeito que se relaciona com o mundo vivido.

3 ANÁLISE E DISCUSSÃO

3. 1 A GESTÃO DEMOCRÁTICA EM ROMPIMENTO COM A GESTÃO GERENCIALISTA

As percepções que muitas vezes afloram em situações cotidianas da escola, de que o avanço do processo de gestão democrática é moroso, tornam-se elementos motivadores para a busca de respostas

a esse truncamento. Afinal, o que é que tem impedido relações simétricas entre pares/profissionais do ensino para pensar a escola/educação?

Nesse sentido, estudos de sete autores foram elucidativos. No Capítulo 2 de sua dissertação, *Gestão Escolar Democrática: elementos para uma política de desenvolvimento profissional dos diretores da rede estadual do Rio Grande do Sul*, Massena (2018) tomou como referencial teórico-conceitual o ordenamento legal, entendido como base para a gestão democrática. A autora recorre, reiteradamente, a artigos da Constituição Federal do Brasil e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN/ nº 9.394/96), ressaltando, nesses documentos, a autonomia administrativa, financeira e pedagógica, bem como a convocação das comunidades escolares para a elaboração do projeto político-pedagógico, como pontos fortes para a garantia da gestão democrática na escola.

A importância de pensar, para a prática cotidiana, ações concretas que promovam a gestão democrática é defendida pela autora, que entende que muitas vezes as ações não condizem com a teoria (das políticas de gestão) por falta de mecanismos eficazes e também pelo frágil exercício da cidadania. Massena apresenta três elementos básicos que historicamente estão associados à gestão democrática: eleição das equipes diretivas, colegialidade e participação decisória.

Souza (2018), no seu texto “As condições de democratização na gestão da escola pública brasileira”, corrobora o pensamento de Massena (2018). Sua reflexão também tem como base o princípio constitucional e legal para a gestão democrática, em meio à participação de toda a comunidade escolar. Dentro do ambiente das escolas públicas, o autor destaca a questão da prática das direções escolares, que têm perdido força, dando ênfase aos modelos menos democráticos e enfatizando a questão técnica. Souza ressalta, nesse sentido, a questão da vinculação política e eleitoral do diretor escolar com o governo vigente, o que promove um modelo patrimonialista de gestão.

Souza (2018, p.273) aponta para as “condições de gestão democrática”, suscitando o entendimento de que são as circunstâncias para a coletividade que garantem ou não a efetivação do que está legalmente previsto. Dentre seus elementos de pesquisa, destacam-se questões como: a forma de provimento de diretores, a existência e o funcionamento dos conselhos escolares e a existência e a forma de elaboração do projeto político-pedagógico. Para Souza, essas ferramentas não são garantia de funcionamento da gestão democrática, mas disparadores que a potencializam; porém, *per se*, não são capazes de edificá-la. A questão de fundo é que: a democracia demanda participação e disposição para o diálogo. Nas palavras do autor (2018, p. 279), “a participação cria condições para a gestão democrática e potencializa o diálogo”, significando que precisa haver abertura para o trabalho que dignifique a diversidade de opiniões e a contradição, fazendo emergir o aspecto democrático.

Para a efetivação da prática democrática, Carvalho (2016), em sua dissertação *A Gestão Democrática na Educação: uma leitura da produção acadêmica em torno do tema (1996-2015)*, argumenta que há um ponto crucial que diferencia a gestão empresarial da gestão escolar. No entendimento da autora (2016, p. 24), “a gestão escolar envolve pessoas, emoções, ideias, valores, atitudes e toda a complexidade de um ser humano, e a gestão empresarial lida com os bens materiais (lâpis, vasos, sofás, portas, etc.)”. Compreender essas especificidades possibilita distinguir as concepções que orientam a gestão escolar e avaliar se elas efetivamente respondem aos pressupostos de uma gestão democrática. O que configura a gestão democrática, segundo Carvalho (2016, p. 25), é que

[...] a gestão escolar tem a responsabilidade de transformar, instituir vínculos, criar decisões coletivas, responsabilidades compartilhadas, com mais atenção às relações pessoais do que às tarefas instituídas. A interação entre as pessoas envolvidas é fundamental para a flexibilidade da gestão; da mesma forma, os objetivos e as responsabilidades devem ser assumidos por todos. É essa interação orgânica entre equipe, direção e toda a comunidade escolar que configura uma gestão democrática.

Na compreensão da autora, gestão democrática perpassa a distribuição de tarefas, serviços e responsabilidades, sendo necessário que exista diálogo entre todos os envolvidos, pois a participação é o elemento mais importante.

Carvalho recorreu a autores como Libâneo (2005) e Bartnik (2011) para refletir sobre as concepções que podem estar presentes em uma gestão escolar, a saber: a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa. Na concepção técnico-científica, prevalece uma visão burocrática e tecnicista da escola. A direção é centralizada em uma pessoa, as decisões vêm de cima para baixo, e basta cumprir um plano previamente elaborado, sem a participação de professores, especialistas, alunos e funcionários. Essa concepção privilegia, basicamente, o poder e a autoridade, o que acaba diminuindo o grau de autonomia e participação dos indivíduos. A concepção autogestionária privilegia o espaço da criação em grupo e busca instituir suas próprias normas e procedimentos. A concepção interpretativa tende a recusar o exercício de autoridade e as formas mais sistematizadas de organização e gestão. A concepção democrático-participativa se faz em uma gestão compartilhada, que foca na participação da sociedade, na medida em que integra processos de planejamento e gestão de interesses sociais.

Para Carvalho (*idem*), a escola é um lugar que favorece a análise e redução dos excessos de burocratização e centralização do poder, bem como a contribuição, mediante o exercício da gestão democrática e participativa, com a transformação social. A autora salienta as relações humanas e a

participação de todos os envolvidos no processo decisório. Sua constituição se dá por alguns componentes básicos, que no entendimento da autora são: a constituição do conselho escolar, a elaboração do projeto político-pedagógico de maneira coletiva e participativa, a definição e fiscalização da verba da escola pela comunidade escolar, a divulgação e transparência na prestação de contas e a eleição direta para diretor(a).

Oliveira e Menezes (2018), no artigo "Revisão de Literatura: o conceito de gestão escolar", entendem, com Massena (2018), Souza (2018) e Carvalho (2016), que os princípios de gestão democrática estão ligados à participação ativa de toda a comunidade escolar. Mesmo que nas duas últimas décadas a ideia da descentralização da gestão educacional esteja presente nas legislações, tanto nos países desenvolvidos quanto nos países em desenvolvimento, Oliveira & Menezes (2018) entendem que a suposta autonomia administrativa, financeira e pedagógica opera por meio de mecanismos que visam à padronização, à redução dos custos, à redefinição dos gastos educacionais. Enfim, ponderam, em outros termos, que as políticas controladoras e economicistas, quando o assunto é o ensino, não foram abolidas por decretos.

O objetivo de Paschoalino (2018), em seu texto "Gestão Escolar na Educação Básica: construções e estratégias frente aos desafios profissionais", foi compreender como acontecem os processos de democratização na escola básica, tendo o enfrentamento às cobranças para a garantia da qualidade no processo educacional. Segundo a autora (2018, p. 1302),

[...] as concepções de educação e qualidade são construídas nas macropolíticas, numa perspectiva alinhada às lógicas internacionais, por outro lado, são nos micros espaços de cada escola que a gestão escolar procura articular estratégias para resolver os desafios constantes.

No entendimento de Paschoalino, no panorama da educação brasileira, evidencia-se o discurso de qualidade, tendo como efeito as concepções políticas que repercutem em cobranças de desempenho dos gestores escolares. Desse modo, as políticas educacionais entraram em sintonia com os "novos requerimentos gestoriais e tecnológicos" (2018, p. 1302), ficando submetidas, na compreensão da autora (2018, p. 1304), "às avaliações externas, em consonância com as demandas dos organismos internacionais ou multilaterais". A partir disso, ela constata uma educação que ora caminhou respondendo às políticas sociais, ora foi ao encontro da necessidade da economia, mas muito pouco preocupada com um planejamento de longo prazo.

Na tentativa de responder à questão que intitula o seu artigo, "Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública?", Lima (2018) reflete que o processo de efetivação da gestão democrática da escola pública, mesmo com toda a sua constitucionalidade e legalidade, ocorre em ritmo moroso. Apesar de relevantes, as iniciativas jurídicas democráticas que afastaram regimes autoritários não

foram suficientes para garantir a democratização da gestão escolar. Para o autor (2018, p. 19), “a gestão democrática estaria associada a um ideal normativo impraticável e inapropriado em termos de eficiência e de eficácia, de competitividade e de qualidade”.

Na educação, segundo Lima (*idem*), as diversas práticas de gestão democrática tornam-se ideologicamente incompatíveis, sendo afastadas em vários países por força da adoção do princípio da empresarialização e privatização do ensino. Isso explica a tendência da gestão escolar à burocratização e ao caráter corporativista, tendo a eficiência e a competitividade como práticas, conforme a gestão das empresas privadas. Em acréscimo, Lima (2018, p. 25) diz que

[...] a democracia na escola é também uma questão de grau, dependente de estruturas, regras, processos e práticas efetivas de eleição, colegialidade e participação na tomada das decisões, relações com as autoridades e outras instituições, capacidade de dialogar, argumentar, ter voz, etc.

Porém, não se trata apenas de um problema de organização. A questão central é que “educar pela e para a democracia” (*ibidem*) é a condição para a expansão e realização do direito à educação.

No entendimento de que a reforma educacional, nas últimas décadas, no Brasil, opera com a dinâmica neoliberal, globalizada e de reestruturação produtiva, Neto e Castro (2011) evidenciam, em seu texto “Gestão escolar em instituições de Ensino Médio: entre a gestão democrática e a gerencial”, que as exigências do trabalho escolar estão atreladas ao avanço da ciência e da tecnologia. As mudanças na sociedade impactam na educação e seus processos pedagógicos, “exigindo do homem novos conhecimentos e novas atitudes no exercício de suas múltiplas funções, enquanto ser social, político e produtivo” (NETO; CASTRO, 2011, p. 747).

Compreende-se, a partir disso, a exigência de novos mecanismos e formas de gestão escolar e a necessidade de redirecionamento das novas políticas públicas para o campo educacional. Uma reforma educacional costuma seguir os seguintes eixos, conforme os autores (2011, p. 747):

a) focalização de programas – procura-se substituir o acesso universal aos direitos sociais e bens públicos por acesso seletivo; b) descentralização – possibilita a utilização de estratégias para propiciar a democratização do Estado e a busca de maior justiça social; c) privatização – entendida, no seu sentido mais amplo, como a transferência das responsabilidades públicas para as organizações ou entidades privadas; d) desregulamentação – que tem por objetivo criar um novo quadro legal com vistas a diminuir a interferência dos poderes públicos sobre os empreendimentos educacionais privados.

Para Neto e Castro, é preciso um rompimento com o modelo burocrático e gerencialista. Os autores ponderam sobre a ideia de descentralização de poder, que o Estado brasileiro tem incorporado às reformas nas últimas décadas, pois ao mesmo tempo que reduz a ação estatal, permite a entrada, no setor educacional, de práticas de gestão próprias do setor privado, o que não configura o fortalecimento da gestão democrática.

Em suma, os autores acenam para a necessidade de se consolidarem práticas democráticas com características duradouras, o que só será possível com a consciência da importância da democracia em todos os níveis de atuação social. Para Neto e Castro (*idem*), a gestão democrática tem como eixo fundante a busca pela efetivação da educação como direito social, universalização do acesso, permanência e qualidade do processo de ensino.

3.2 É POSSÍVEL CONTEMPLAR DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E AUTONOMIA NA ESCOLHA DE DIRETORES(AS)?

No ambiente da gestão democrática, um dos temas que se destacaram foi o da escolha de diretores na escola e o papel dessa liderança enquanto representação da vontade de toda a comunidade escolar. Na perspectiva de quatro autores (SOUZA, 2018; PASCHOALINO, 2018; PARO, 2010; MASSENA, 2018), a figura do diretor emerge como aquela que age em favor de todos, propiciando um ambiente democrático. Desse modo, o diretor é o responsável pela abertura e garantia do respeito e do diálogo com os demais profissionais da escola, alunos, pais e comunidade externa.

Esses autores foram unânimes quanto ao entendimento de que o diretor, dentre suas atividades, precisa estar atento à sua função administrativo-pedagógica, sem pretender dar maior importância a uma parte, menosprezando a outra. Além disso, se o diretor tiver consciência de seu papel, de promover ações de participação e decisão nas diversas atividades desenvolvidas, estará trabalhando em prol da autonomia e da qualidade do ensino no ambiente escolar.

Entendendo como se constitui o processo de gestão democrática nas escolas públicas, Souza (2018) argumenta que algumas propostas da escolha dos diretores são apresentadas no formato de seleção ou concursos, o que entende ser salutar, pois é uma forma menos controlada e tensionada pela política.

Entretanto, a literatura apresenta outras frentes, em que a intervenção e o controle do poder público (governo vigente) prevalecem. Para Souza (*idem*), essas iniciativas servem para manipular e utilizar os cargos de direção como moeda de troca no jogo das políticas regionais e locais. Levar um profissional a ocupar o lugar de diretor escolar a partir de uma indicação (política ou técnica) é um procedimento que contraria o princípio democrático. Em termos específicos, Souza (2018, p. 274) entende que

Indicar política ou tecnicamente o dirigente escolar pressupõe compreender a direção da escola pública não como uma função a ser desempenhada por um especialista da carreira do magistério, mas como um cargo político de confiança do governante municipal ou estadual ou como instrumento de compensação no jogo político-eleitoral. Isso requer, antes, reconhecer na figura do diretor a expressão primeira do poder público representado pela instituição escolar, ou seja, o diretor é, neste caso, o governador ou o prefeito em menor “escala” e, como tal, tem antes de tudo a tarefa de chefiar uma repartição pública.

Outra possibilidade, vista com bons olhos por Souza, a partir de Paro (2010), é a de prover diretores por meio de eleições diretas, nas quais a comunidade escolar tenha poder decisório sobre quem ocupará a função/cargo. Conforme o autor,

[...] quando se pretende introduzir mudanças na escola pública, por mais certos que estejamos de seu caráter democrático (ou precisamente por isto), é preciso que esta introdução também se faça de forma democrática. Esta norma parece aplicar-se muito bem à questão da eleição de diretores (SOUZA, 2018, p. 276).

Percebendo um aumento significativo no oferecimento e abertura de matrículas na educação básica e uma progressiva melhora na qualidade da educação, Paschoalino (2018) salienta que os gestores recebem demandas e novos requerimentos gestoriais e tecnológicos. A autora constatou, no entanto, contradição no trabalho do gestor escolar, pois este precisa respeitar o arcabouço legal que valoriza o processo democrático e (ao mesmo tempo) responder ao Estado, que impõe uma burocracia capitalista.

Para Paschoalino (*ibidem*), é notória a evidência do retorno a uma administração escolar com viés empresarial, que legitima o produto em detrimento do humano. Assim, “o perfil do gestor passa a demonstrar uma gerência/burocrata, com metas a cumprir, incorporando princípios da iniciativa privada, tais como eficiência, eficácia e produtividade” (PASCHOALINO, 2018, p. 1304). Desse modo, o papel do gestor aproxima-se dos modelos da administração de empresas.

Para a autora (*idem*), a falta de formação do gestor escolar é uma realidade no Brasil, contrariando o que se constata em outros países, que já estão buscando oferecer a formação contínua. Em meio à falta de formação, os gestores são culpabilizados por não atingirem as metas da avaliação, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), por exemplo.

A noção de administração que vem do senso comum, no entendimento de Paro (2010), valoriza aquele que é o responsável direto pelo controle dos que devem cumprir as normas e os procedimentos: os diretores escolares. Nessa perspectiva, o diretor é visto como um administrador, atuando a partir da dinâmica empresarial e capitalista, ou seja, é um mero burocrata a serviço da política governamental.

Contrário a essa perspectiva, Paro (2010) entende que o diretor deve ser aquele que, no processo de ação da gestão, elenca o caráter político com o pedagógico da escola. Para o autor, não é possível restringir a prática do diretor apenas às atividades-meio; o diretor precisa ser também um praticante de atividades fins, evitando a dicotomia: atividades administrativas e pedagógicas. Nas palavras de Paro (2010, p. 766),

[...] o problema acaba por tomar as atividades pedagógicas e administrativas como mutuamente exclusivas – como se o administrativo e o pedagógico não pudessem coexistir numa mesma atividade –, encobrendo assim o caráter necessariamente administrativo de toda a prática pedagógica e desconsiderando as potencialidades pedagógicas da prática administrativa quando se refere especificamente à educação.

Dessa forma, para o autor, na ação administrativa, cabe a mediação para que o trabalho escolar se realize da melhor forma possível, seja este individual ou coletivo. Paro (*idem*) assinala o fato de que, na literatura, quando se faz referência à palavra *direção*, ela é sinônimo de *chefia*, *comando*, *gestão*, *governo*, *administração*, *superintendência*, etc., o que suscita a necessidade de que o diretor de uma escola tenha uma formação em administração escolar (ou gestão escolar). O autor entende que é preciso maior abrangência funcional quando se trata do responsável pela escola. Para ele (2011, p. 769), “a direção é o todo enquanto que a administração é parte da direção”. No entendimento de Paro (2018, p. 775), a prática do diretor precisa ser refletida a partir de duas dimensões:

- a) a explicitação e a crítica do atual papel do diretor e como a direção escolar é exercida;
- b) a reflexão a respeito de formas alternativas de direção escolar que levem em conta a especificidade político-pedagógica da escola e os interesses de seus usuários. Essas se fundamentam em razões técnicas e políticas.

De acordo com o autor, das relações técnicas, emerge o caráter dialógico-democrático, e, das relações políticas, emerge o compromisso com personalidades humano-históricas, ou seja, a formação do cidadão. Nesse sentido, “é preciso contemplar maneiras de conceber a direção escolar que transcendam a forma usual de concentrá-la nas mãos de apenas um indivíduo, que se constitui o chefe geral de todos” (PARO, 2010, p. 776). Na compreensão do autor, é necessário que se construa um colegiado diretivo formado por três ou quatro coordenadores, que dividem entre si os encargos da direção, sem que nenhum seja chefe absoluto do colegiado ou da unidade de ensino. Enfim, como modelo ideal de gestão na escola pública, o autor defende a ideia de um coletivo de educadores escolares que sejam promotores do diálogo e que viabilizem a educação.

No entendimento de Massena (2018, p. 37), “a eleição de diretores é um dispositivo que sustenta a gestão democrática”. Contudo, o processo democrático não se esgota nela, devendo contemplar a

participação da comunidade. Isso significa o rompimento com o autoritarismo, o patrimonialismo e o clientelismo, mas justifica-se pelo caráter político da gestão escolar. As vantagens de eleger o diretor estão relacionadas ao comprometimento deste com a comunidade que o elegeu.

Com o mesmo entendimento de Souza (2018), Paschoalino (2018) e Paro (2010), Massena (2018) ressalta que o diretor precisa aprender a liderar de forma colegiada e a cultivar relacionamentos significativos com as famílias e as comunidades escolares, em um esforço de democratização da escola e de problematização da racionalidade da gestão escolar. Nesse sentido, "o diretor é entendido como um líder do colegiado e não lhe cabe centralizar ou personificar em si o poder, pois isso enfraquece a instituição" (MASSENA, 2018, p. 34). Por fim, a autora (2018, p. 40) entende que "ao diretor cabem as questões administrativas, mas sobretudo, precisa apreender a escola em seus aspectos pedagógicos e culturais", buscando a formação permanente, "com vistas à reflexão-ação-reflexão das suas práticas e de liderar um processo coletivo de mesmo sentido, em sua comunidade escolar e na articulação do sistema educacional" (*ibidem*).

3.3 O PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO GERA RESPONSABILIDADE DEMOCRÁTICA

O projeto político-pedagógico tem seu lugar de reflexão no campo da gestão democrática e na perspectiva de quatro autores (SCHEFER, 2015; 2017; SOUZA, 2018; NETO & CASTRO, 2011; MASSENA, 2018). Entenderemos a eficácia dessa prática quando feita com responsabilidade e coletividade.

No Capítulo 5 de sua tese de doutorado, Schefer (2015) reflete acerca do papel do projeto político-pedagógico na escola pública e destaca-o como "ícone da gestão democrática", pois "possibilita à equipe de profissionais e à comunidade escolar a busca conjunta de alternativas (no lugar da escola), para garantir um aprendizado situado e datado" (SCHEFER, 2015, p. 58). A autora afirma que é necessária uma postura ativa por parte dos profissionais de ensino e dos diretores de escola. Para Schefer, é preciso abandonar as posturas passivas em relação a práticas de favoritismo de gestores municipais da educação. Na execução do projeto político-pedagógico, a ética precisa ser tomada como disposição para a mudança real, e não como discurso para aparentar o cumprimento legal, sendo essa postura necessária a todos, gestores ou não.

É possível perceber que Souza (2018) e Schefer (2015) entendem o processo de gestão democrática como inacabado, sempre em construção, em um ambiente dialógico, superando as relações hierárquicas e autoritárias. Ambos dão destaque para a inclusão de toda a comunidade escolar na tomada de decisões importantes sobre os rumos da escola, superando a dualidade entre teoria e prática.

No processo de gestão democrática, para Neto & Castro (2011, p. 756), "o projeto político-pedagógico (PPP) é um mecanismo de participação e contribuição de todos no processo de democratização do

ambiente escolar". A elaboração do projeto político-pedagógico "pautada em princípios de solidariedade, de reciprocidade e participação coletiva" (*ibidem*) exige uma "gestão compartilhada, o envolvimento e o compromisso de todos os interessados no processo decisório da escola" (*ibidem*): "pais, alunos, professores e funcionários, desde a fase de planejamento até a implementação e a avaliação das ações escolares" (*ibidem*).

Massena (2018, p. 35) entende que o projeto político-pedagógico, constituindo-se em uma carta de intenções de uma comunidade educativa para a educação de crianças, jovens e adultos, "se faz político por estar comprometido com a formação de cidadãos para uma sociedade", e "é na dimensão pedagógica que a politicidade escolar se concretiza, fundando-se em finalidades e objetivos sociopolíticos" (*ibidem*). Segundo a autora, a construção do projeto político-pedagógico subentende relativa autonomia da escola e a capacidade de delinear sua própria identidade, ou seja, "o direito de pensar, discutir, planejar, decidir, executar e responsabilizar-se por tudo o que acontece no dia a dia da escola" (*ibidem*). Além do mais, o projeto político-pedagógico permite "a autonomia contrariando atos e resoluções decretadas, trata-se de um exercício de reflexão coletiva que objetiva resgatar a escola como espaço público, que preza pelo debate e pelo diálogo" (*ibidem*). Em síntese, segundo a autora (2018, p. 36), o projeto político-pedagógico "pode garantir vez e voz aos sujeitos da escola".

3.4 OS CONSELHOS ESCOLARES NO PROCESSO DE DEMOCRATIZAÇÃO DA ESCOLA PÚBLICA

Entre os canais de participação coletiva que favorecem a gestão democrática na escola pública no Brasil, está a organização dos conselhos escolares. Quatro autores revisados neste estudo trouxeram contribuições: Massena (2018), Neto e Castro (2011) e Souza (2018).

Entendendo que o "Conselho Escolar é um órgão de função consultiva, deliberativa, executora e fiscalizadora nas questões pedagógico-administrativo-financeiras", Massena (2018, p. 36) diz que "ele se faz um importante instrumento para a desejada prática democrática e requer um processo coletivo de discussões, análises, posicionamentos e constatações vinculadas às suas funções". Para Massena (*idem*, p.37), esse órgão constitui-se na pluralidade e compartilha a administração da escola com a Equipe Diretiva. Sua função é "incorporar as decisões que terão efeito sobre a organização e a gestão da escola pública, oportunizando e garantindo o envolvimento de toda a comunidade escolar nessa construção" (MASSENA, 2018, p. 37). Isto tem sido um desafio presente às instituições, especialmente aos seus diretores.

Já para Neto & Castro (2011), os conselhos escolares são outra forma de implementação da gestão democrática nas escolas. Os autores (2018, p.756) entendem que o conselho escolar "pode se constituir num mecanismo, por excelência, de participação e de decisões no ambiente escolar". Deve, no entanto, "ser

formado por todos os seguimentos da comunidade escolar, incluindo pais, alunos, professores e demais funcionários" (*ibidem*). Para uma maior ação democrática, "precisa desempenhar ações deliberativas, consultivas e fiscalizadoras, relativas às questões administrativas, financeiras e pedagógicas" (*ibidem*).

Em suma, esses autores veem os conselhos escolares como espaços institucionais capazes de contribuir para superar a administração centralizada e edificar a gestão democrática, envolvendo a todos que – direta ou indiretamente – atuam no processo educacional. Enquanto espaços de gestão democrática, os conselhos escolares "possibilitam a prática da discussão, a construção coletiva do conhecimento, o compartilhamento do poder decisório, propiciando aos seus membros uma formação mais consciente e mais crítica" (NETO; CASTRO, 2011, p. 757).

Ainda no entendimento de Neto & Castro (2011), é perceptível a insuficiência da implantação dos conselhos escolares, pois em alguns ambientes as decisões de caráter administrativo ainda são pautadas por velhas relações autoritárias, na maioria das vezes, centralizadas na figura do diretor e de um grupo muito pequeno da comunidade escolar. Desse modo, a função de corresponsável pelo planejamento da escola e pela implantação e avaliação do projeto político-pedagógico dos conselhos escolares fica fragilizada.

Em consonância com Neto & Castro (2011) e Massena (2018), Souza (2018) define os conselhos escolares como lugares do diálogo, da ação comunicativa. Diz ele que os estudos empíricos evidenciam que essa ação comunicativa dos conselhos escolares é de compreensão limitada e que a maioria desconhece suas potencialidades políticas ou técnicas. Na compreensão do autor, os conselhos escolares "são instituições que muitas vezes operam como 'cartórios' escolares, cuja tarefa é apenas formalizar decisões já tomadas pela direção escolar, ou pelo grupo dominante na política escolar" (SOUZA, 2018, p. 277). O autor acrescenta, ainda, que o conselho escolar demanda um funcionamento regular, com encontros mensais, para garantir-se enquanto espaço de diálogo e de participação efetiva.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo de revisão bibliográfica sobre a temática da gestão escolar, abrangendo o período dos últimos dez anos, buscou identificar os desdobramentos do arcabouço legal e teórico em prol da gestão democrática na escola. A partir das leituras, relatos de empirias, empreendidas em quatro diferentes estados, a saber: Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e o Rio de Janeiro, entende-se que o ambiente para a efetivação da gestão democrática está em permanente confronto com o modelo empresarial, burocrático e patrimonialista, o qual persiste em operação, mesmo diante de compêndios legais e teóricos

normatizando e orientando para a descentralização nos sistemas educacionais em prol da qualidade do ensino.

Ao mesmo tempo, os autores convergiram quanto ao fato de que a gestão democrática na escola pública brasileira está em processo de efetivação e que a constitucionalidade/legalidade definem as dinâmicas escolares nesse sentido, mesmo que com morosidade. Além disso, percebeu-se que o que potencializa as bases de efetivação da gestão democrática é a construção responsável do projeto político-pedagógico e a formação dos conselhos escolares, com a singularidade de cada unidade escolar. Tal construção perpassa a organização de órgãos colegiados representativos (consultivos e deliberativos), tanto em relação às questões técnico-financeiras quanto no que tange às questões pedagógicas.

Cabe ponderar, a título de provocação para o novo estudo que está em desenvolvimento acerca da gestão escolar, sobre as possibilidades e limitações, nesta “Sociedade de Consumo Líquido-Moderna” (BAUMAN, 2008), para que se estabeleçam canais de comunicação eficazes na comunidade escolar, permitindo, principalmente entre as equipes diretivas e os docentes (protagonistas do ensino), a empatia, ou “um encontro” (SENETT, 2012, p. 34). Enfim, durante o processo de levantamento dos dados no campo da pesquisa, como proposta de escrita da dissertação de mestrado projeta-se a hipótese, a ser confirmada ou refutada, de que, se as relações entre equipes diretivas e professores forem saudáveis, as demais demandas do cotidiano escolar serão resolvidas. Vale investigar!

REFERÊNCIAS

BAUMAN, Zygmunt. **Vida para o consumo: a transformação das pessoas em mercadoria**. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.

CARVALHO, Gislene. **A gestão Democrática na Educação: uma leitura da produção acadêmica em torno do tema (1996-2015)**. 2016. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação, em Educação, área de concentração: Pensamento Educacional Brasileiro e a Formação de Professores, na linha de pesquisa: História e Políticas da Educação) - Escola de Educação e Humanidades, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2016.

FONSECA, João José Saraiva da. **Metodologia da Pesquisa Científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

LIMA, Licínio C. Por que é tão difícil democratizar a gestão da escola pública? **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, v. 34, n. 68, p. 15-28, mar./abr. 2018.

MASSENA, Juliana Hass. **Gestão Escolar Democrática**: elementos para uma política de desenvolvimento profissional dos diretores da rede estadual do Rio Grande do Sul. 2018. Dissertação (Mestrado Programa de Pós-Graduação em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

NETO, Antônio Cabral; DUARTE, Alda Maria Araújo Castro. Gestão Escolar em Instituições de Ensino Médio: entre a Gestão Democrática e a Gerencial. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745-770, jul.-set. 2011.

OLIVEIRA, Ivana Campos. Revisão de literatura: o conceito de gestão escolar. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.48 n.169 p.876-900 jul./set. 2018.

PARO, Vítor Henrique. A educação, a política e a administração: reflexões sobre a prática do diretor de escola. **Revista Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 36, n.3, p. 763-778, set./dez. 2010.

PASCHOALINO, Jussara Bueno de Queiroz. Gestão Escolar na Educação Básica: construções e estratégias frente aos desafios profissionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1301-1320, out./dez. 2018.

SENNETT, Richard. **JUNTOS. Os rituais, os prazeres e a política da cooperação**. Rio de Janeiro: RECORD, 2012.

SCHEFER, Maria Cristina; KNIJNIK, Gelsa. A ruptura de um projeto político-pedagógico - Na periferia das periferias. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 11, n. 20, p. 177-188, jan./jun. 2017.

SCHEFER, Maria Cristina. **Na periferia das periferias**: o não-lugar escolar e a Pedagogia do Destino. 2015 (191 f.) Tese (Doutorado em Educação). São Leopoldo: Universidade do Vale do Rio dos Sinos, RS, 2015.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. As condições de democratização da gestão da escola pública brasileira. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v.27, n.103, p. 271-290, abr./jun. 2019.