

# DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR: DESAFIOS E TENSÕES NO CONTEXTO REAL DA ESCOLA

Doralice Marques de Araújo Cerqueira<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

O presente texto expõe as principais conclusões extraídas da pesquisa que realizamos como parte da nossa dissertação de mestrado intitulada: “Gestão da escola pública: uma análise da prática”. A pesquisa focalizou a democratização da gestão escolar e sua efetivação no cotidiano da escola pública estadual baiana.

O que nos motivou a realizar essa investigação foi, por um lado, a problemática acerca da gestão democrática na escola pública brasileira e a existência, em todas as instâncias da esfera governamental, de uma política consubstanciada por um aparato legal que determina a democratização da gestão da escola pública, como estratégia de melhoria da qualidade e promoção da equidade da educação. Por outro lado, a motivação decorreu da necessidade de conhecer a dinâmica desses processos na prática cotidiana da escola pública estadual baiana.

A pesquisa foi realizada em uma escola de 1ª à 4ª série do ensino fundamental, da rede estadual de ensino, localizada na periferia de Salvador. Compreendeu o período 1997-1999 e teve como objeto de estudo a prática gestora desenvolvida na referida escola, objetivando verificar empiricamente as características-padrão que definiam o modelo de gestão desenvolvido, bem como a compreensão de gestão democrática para representantes das comunidades escolares e local e as mudanças ocorridas nos processos administrativo e pedagógico da escola, desde a implementação do Colegiado Escolar, com relação a:

- a) inter-relação corpo administrativo-professores-alunos-funcionários;
- b) inter-relação comunidade escolar e local;
- c) clima organizacional desde a implementação do Colegiado Escolar;
- d) comunidade escolar, sistema de ensino – SEC/DIREC;
- e) resultados do desempenho escolar obtido pelos alunos.

Nesta perspectiva, a partir de uma análise quali-quantitativa, desenvolvemos um estudo de caso. Durante mais ou menos um ano acompanhamos a dinâmica do contexto escolar. Inicialmente, buscando adaptarmo-nos ao ambiente da escola, começamos a realizar observações livres, informais, registrando descritivamente tudo que ocorria na escola, nos três turnos de funcionamento. Posteriormente, passamos a tomar parte em reuniões realizadas pela equipe escolar. Para adquirir maior compreensão da prática gestora desenvolvida no cotidiano da escola, realizamos entrevistas, aplicamos um questionário e efetuamos análise documental (cadernetas, avaliações, arquivos de matrícula, etc), que muito contribuíram para a elucidação da realidade.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação pela Universidade Federal da Bahia – UFBA, coordenadora de cursos e oficinas do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação – ISP/UFBA, professora do Curso de Pedagogia da Faculdade Metropolitana de Camaçari e do Curso de Especialização em Educação Matemática da Universidade Católica do Salvador – UCSal.

## 2. ASPECTOS DA DEMOCRATIZAÇÃO DA GESTÃO ESCOLAR

A democratização da gestão escolar, em um sistema de ensino como o do nosso País – que, tradicionalmente, esteve marcado por um centralismo administrativo que tem se traduzido por um “padrão caótico de gestão”, cujas principais características são “a centralização, a verticalização e a improvisação de ações”, que, ao longo da história, têm enfraquecido as escolas e produzido o fracasso escolar (MELLO, 1996, p. 54-57), é um grande desafio que requer, além do suporte legal, toda uma mudança das estruturas e do funcionamento da escola e da cultura em relação aos seus problemas e à sua administração.

Há que se considerar também, que a administração da educação, especialmente no âmbito das sociedades capitalistas, é uma questão mais complexa do que pode, em princípio, aparentar. Ela requer uma ampla compreensão da mediação entre o Estado e os condicionantes econômicos, sócio-políticos e culturais que a determinam e que estabelecem uma íntima vinculação entre educação, políticas públicas e contexto social.

As mudanças processadas no cenário político-econômico, nos últimos anos, exigem revisões nas práticas de gerenciamento, nas relações de trabalho, na qualificação da mão-de-obra. Permeando estas questões estão os avanços tecnológicos bem como as novas políticas internacionais e globalizantes que têm repercutido grandemente nos setores educacionais. Assim, a administração escolar, por não atender mais às grandes transformações, que se processam na sociedade e na escola, também é compelida a buscar alternativas para modificar sua prática, dentro de uma concepção mais ampla do seu significado e da sua ação.

Nesta conjuntura, a partir da década de 80, no Brasil, o tema da democratização da gestão escolar tornou-se destaque nos discursos e debates pedagógicos dos educadores e nas formulações das políticas educacionais, tornando-se formalmente determinação legal expressa em textos como a Constituição Federal de 88, Constituições Estaduais, Leis Orgânicas Municipais e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBN), nº 9.394/96. Desde então, a questão da democratização da gestão escolar tem sido abordada, trazendo como pressupostos básicos a autonomia administrativa, pedagógica e financeira da unidade escolar e a promoção de formas efetivas de participação da sociedade.

A gestão democrática da Educação pressupõe a descentralização do poder para o âmbito da unidade escolar e a exclusão da interferência do poder intermediário. Compreende as atividades-meios e as atividades-fins da escola e a sua integração para alcançar os objetivos pedagógicos da educação. Isto demanda, além da noção da sua dimensão, o exercício de práticas democráticas que priorizem a realização de atividades integradas em equipes ou individualmente, que exijam visão de conjunto, autonomia, iniciativa, capacidade de resolver problemas, flexibilidade e busquem a consecução de objetivos comuns (FREITAS, 1996).

Compreendida como aquela que envolve, em suas atividades administrativas e pedagógicas – além do diretor, dos professores e demais funcionários da escola – os alunos, os pais e qualquer membro da comunidade local que esteja empenhado em colaborar para a melhoria do processo pedagógico da escola, a gestão democrática participativa vem sendo percebida como uma das alternativas possíveis para melhoria da qualidade do ensino. Fundamenta-se em liderança compartilhada e no desenvolvimento de capacidades e competências dos sujeitos envolvidos no processo educativo (LUCK, et alii, 1998).

Esse novo modelo de gestão encerra estratégias variadas como a eleição do gestor da escola pela comunidade ou mediante a combinação do processo eleitoral com outros critérios profissionais – como desempenho alcançado em concurso, referências sobre o desempenho anterior como profissional ou como gestor de escola e apresentação de uma proposta de trabalho para a escola. Outras estratégias têm sido a criação dos colegiados/conselhos escolares, com função deliberativa e/ou consultiva. A transferência de recursos para as escolas também se constitui em mais uma estratégia de estruturação desse modelo de gestão.

No Estado da Bahia, na rede estadual de ensino, as primeiras experiências de democratização da gestão escolar ocorreram durante a gestão do governo Waldir Pires (1987), com

a criação dos Conselhos Escolares, os quais foram descontinuados pela gestão que o sucedeu. Este coletivo, sob a denominação de Colegiado Escolar, voltou a ser replantado, pela via das exigências legais, em abril de 1997, em decorrência da política do Fundo de Manutenção do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF. Este exigia, como condição prévia, a existência de conselhos escolares, a fim de proceder ao repasse de recursos financeiros diretamente para as escolas.

Nesta instância, o Colegiado Escolar é órgão consultivo e fiscalizador da gestão escolar, não possuindo, portanto, poder deliberativo sobre as decisões desta. Está regulamentado pela Lei Nº 6.981/1996, que dispõe sobre a sua composição e competência, e pela Portaria 2.181/1997, que estabeleceu normas para a eleição, a posse e o seu funcionamento.

Não obstante, os referidos Colegiados Escolares foram implantados sem nenhuma preparação prévia dos seus componentes. Assim, mesmo sendo compreendidos como possibilidade de participação democrática no interior da escola e como um avanço em direção à sua autonomia, a precariedade de conhecimentos e habilidades dos seus componentes tem impedido que, na prática, exerçam o papel que lhes foi legalmente atribuído.

Freitas (1999), em artigo abordando estas questões, afirma:

[...] tem sido observada, com mais freqüência do que se pode imaginar, que esses representantes ou não conhecem o seu papel ou não desenvolveram integralmente a competência para participar e legitimar a vontade de seus pares. Assim, legitimam sua própria vontade ou a dos diretores escolares ou ainda das Secretarias de Educação. Raramente expressam discordâncias ou questionam determinações e opiniões superiores. Muitos pais receiam desagradar diretores e professores, temendo que seus filhos sofram represálias. Falta-lhes conhecimento e experiência suficiente para desempenhar seu papel independentemente. (FREITAS, 1999, p. 37).

Em relação à escolha de gestores escolares, a realidade aponta que, apesar dos esforços empreendidos pelo movimento dos professores desde o processo de redemocratização do País, a livre indicação política continuou prevalecendo como modalidade de provimento desse cargo até o final da década de 90, quando, no final do ano de 1999, o governador do Estado da Bahia determinou, mediante decreto, processo seletivo interno para a designação do cargo de diretor da rede estadual de ensino.

Este quadro denota claramente que

[...] embora a luta dos professores tenha esboçado seu poder de pressão na reconstrução das políticas educacionais [...] a resistência das forças conservadoras representadas no governo do Estado da Bahia em relação a um projeto social que atenda as demandas educacionais da sociedade, tem sido maior que a força política do movimento dos professores. (BORGES, 1997, p. 285).

Face às características apresentadas pelo quadro político e sócio-educacional do Estado da Bahia, em que, historicamente, a forma de escolha de diretores escolares sempre foi a indicação política, a ação do governo baiano em promover seleção interna para a escolha de dirigentes escolares pode representar um avanço. Contudo, destacamos que, mais uma vez, os destinos da escola pública baiana foram decididos pelas vias da determinação legal, sem que as comunidades escolar e local e a sociedade tenham participado dessa decisão.

Apontamos, também, as limitações em relação à democratização da gestão escolar, trazendo o pensamento do professor Vitor Paro, com o qual concordamos, de que se o concurso é “democrático para o candidato” que concorre ao cargo de diretor, é “antidemocrático para as comunidades” escolar e local que têm de aceitar o diretor que for aprovado (PARO, 1992, p. 39-47).

Assinalamos ainda, neste processo, a priorização da dimensão técnica do cargo, relegando a segundo plano a sua dimensão político-social – uma vez que o concurso teve como critérios para

seleção, a realização de prova de caráter conteudístico e a participação em curso de capacitação em gestão visando, também, à obtenção de conhecimentos técnico-profissionais, quando sabemos que o cargo de diretor escolar exige equilíbrio entre a competência técnico-profissional e o compromisso político-social (ROMÃO & PADILHA, 1997).

Compreendemos que, embora reconhecida a importância da existência de um suporte legal, a democratização da gestão da escola e a conquista da suas autonomias pedagógica, administrativa e financeira não se dão por decretos, normas ou instruções estabelecidas pelo poder central. Como bem enfatiza o professor Neidson Rodrigues.

Temos que nos lembrar que a democratização da escola e da sociedade é, essencialmente, um processo histórico que depende da ação organizada das pessoas, não podendo ser, de forma nenhuma, anárquica ou espontânea. A democratização não é uma ação que virá de forma pronta e acabada – ela vai depender da organização e do direcionamento que lhe forem dados. Além disso, para que essa se viabilize, ela tem que ser desejada [...]. É necessário promover a conscientização da comunidade escolar despertando-lhe o interesse e a conveniência de participar da gestão democrática da escola. (RODRIGUES, 1985, p.65).

### **3. A ESCOLA ESTRUTURADA**

Tendo em vista que um melhor entendimento sobre gestão escolar e seus processos de democratização requerem a análise das estruturas, das concepções e dos padrões que alicerçam suas ações – e concordando com Sander (1995, p. 4), que “na realidade a gestão da educação desempenha um papel político e cultural específico, historicamente construída e geograficamente localizada” – concentramos nossa pesquisa na realidade cotidiana de uma escola situada na periferia urbana de Salvador, caracterizada como de médio porte, que atende a uma média de 700 alunos, distribuídos nos três turnos de funcionamento.

O estudo realizado evidenciou que, na atual conjuntura, a referida escola ainda se defronta com dificuldades de ordem intrínseca e de ordem extrínseca, que obstaculizam a construção e o desenvolvimento de uma efetiva prática democrática de gestão.

A formação e/ou a capacitação insuficiente dos professores, que se expressou pela presença de um número elevado (22%) de professores estagiários, assumiu, em caráter temporário, a sala de aula. Pela falta de cursos de aperfeiçoamento para os professores que atuavam na 1ª à 4ª série, bem como a insuficiência do material didático-pedagógico, as condições de trabalho e os baixos salários percebidos pelos professores foram identificadores de obstáculos ao desenvolvimento de um trabalho pedagógico comprometido com a qualidade do ensino.

O trabalho escolar era organizado sob a ótica da racionalidade tecnoburocrática, marcado pela fragmentação e pela desarticulação entre as dimensões pedagógica e administrativa; a diretora se encarregava prioritariamente da parte burocrática da escola; a coordenadora assumia os assuntos referentes ao planejamento que, em grande parte das vezes, restringia-se à transmissão de informações e/ou orientações curriculares oriundas da SEC; os professores executavam as aulas no estilo tradicional, e os alunos eram vistos numa perspectiva de receptores de conhecimentos.

O clima organizacional da escola se apresentava permeado por muitos conflitos, oriundos principalmente de descontentamentos dos professores com a troca arbitrária – sem nenhuma explicação prévia – da diretora da escola pela Secretaria de Educação em 1998 (fato que ocorreu em todas as escolas estaduais). As inter-relações desenvolvidas entre a direção da escola e os demais segmentos da comunidade escolar ocorriam com dificuldades. A participação nos processos decisórios era quase inexistente. A maioria dos professores reclamava do autoritarismo e da falta de espaço para a participação, que permeavam as relações estabelecidas entre estes e a direção, e demonstrou insatisfação com relação à falta de acompanhamento técnico-pedagógico e de incentivo

ao desenvolvimento do trabalho. Não obstante, no ambiente da sala de aula, os professores reproduziam o mesmo autoritarismo na relação estabelecida com os alunos.

Ficou constatado, também, que a implantação do Colegiado Escolar – instrumento que possibilitaria às comunidades escolar e local o exercício da participação nas decisões da escola e a conquista de uma maior autonomia – configurou-se apenas como cumprimento das exigências legais, sem levar nenhuma alteração aos processos administrativo e pedagógico da escola.

Embora as comunidades escolar e local apresentassem um discurso sobre gestão democrática permeado por elementos de participação, esse discurso não correspondeu à prática.

Constatamos ainda, a não existência de um projeto pedagógico próprio da escola, ajustado à sua realidade. Suas ações eram desenvolvidas seguindo as orientações gerais da Secretaria de Educação.

Com relação à promoção dos seus alunos, registramos, que no triênio estudado (1997-1999), a escola alcançou um desempenho bastante baixo. O índice total (geral) de aprovação foi de apenas 53%, enquanto o índice de perda total (geral), no mesmo período, atingiu 36%.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo põe em destaque que a instituição pesquisada **não apresenta uma prática gestora que possa ser considerada democrática**. As características-padrão que definiram o modelo de gestão desenvolvido na sua prática cotidiana ainda se encontram relacionadas a concepções tecnoburocráticas de gestão – que privilegiam o autoritarismo, a centralização das decisões, a hierarquização das funções e a pretensa neutralidade política da prática, embora essas concepções convivam com tendências para democratização da gestão escolar.

Por despreparo ou por excesso de encargos burocráticos, a diretora da escola não assumia, na íntegra, seu papel de educadora na sua prática gestora. Pelas dificuldades identificadas no contexto da escola ficou claro que a democratização da gestão escolar preconizada a partir de uma ótica administrativa de caráter normativo/legal, oriunda da lógica estatal introduzida pela Constituição Federal/88 e pela LDB 9.394/96, por si só, não tem poder para garantir a criação e o exercício de uma prática democrática de gestão no interior da escola, nem para assegurar as suas finalidades de promover a melhor qualidade, com equidade, da educação básica. Isso denota a necessidade de que as condições legais sejam complementadas por políticas que se destinem tanto à melhoria da formação inicial e continuada, como à melhoria das condições de trabalho e dos salários dos professores – aliadas a ações práticas desenvolvidas diretamente na escola, que incentivem a participação democrática e o comprometimento das comunidades escolar e local, no movimento político-administrativo e pedagógico da escola.

Necessário se faz, também, que sejam difundidos os conceitos e as referências que norteiam a gestão da educação baseados na democratização da escola e das relações produzidas no seu interior, tendo em vista a melhoria da qualidade do ensino. Neste sentido,

[...] os conceitos de democracia e prática democrática precisam ser compreendidos e interpretados no interior da escola para, a partir daí, estabelecer um processo de gestão que, fundamentalmente, esteja vinculado ao objetivo pedagógico, político e cultural da escola (LIMA, 1997, p. 162).

A democratização da gestão da escola tem que ser construída na prática cotidiana da escola. Não se tem como ensiná-la por decretos, “mas apenas por sua vigência e experimentação” (CISESKI & ROMÃO, 1997, p. 74). Dessa forma, a construção do projeto político pedagógico é uma possibilidade real de a escola exercer sua autonomia relativa e construir sua identidade, a partir do resgate de si própria como espaço de construção da gestão democrática (LIMA, 1997).

Finalmente, compreendemos que nas atuais conjunturas política, social e econômica, a escola não pode mais continuar sendo dirigida ou controlada de cima para baixo, nem continuar se comportando como mera executora de normas e decisões burocráticas preestabelecidas. É preciso

ousar e encarar os obstáculos como desafios que precisam ser enfrentados na prática, de forma consciente, mediante ações e reflexões teórico/práticas discutidas e aprofundadas coletiva e democraticamente, visando à consolidação da democratização da gestão da escola pública na Bahia e no Brasil.

## 5. REFERÊNCIAS

BAHIA. Lei nº 6.981, de 25 de julho de 1996. Dispõe sobre a competência e a composição do Colegiado Escolar na Rede Estadual de Ensino de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador: 26 jul. 1996.

\_\_\_\_\_. Secretaria da Educação. Portaria nº. 2.181 de 08 de abril de 1997. Dispõe sobre normas básicas para estruturação do Colegiado Escolar, nas Unidades da Rede Estadual do Ensino Público, bem como seu processo eleitoral. **Diário Oficial do Estado da Bahia**. Salvador: 09 abr. 1997.

BORGES, Celma. Movimento dos professores estaduais da Bahia. Caderno CRH. Salvador, 26/27, p. 255-289, jan/dez. 1997.

BRASAL. **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Nº. 9394/96 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Brasília: MEC, 1996.

CISESKI, Ângela; ROMÃO, José E. Conselhos de escola: coletivos instituintes da escola cidadã. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José E. (Orgs.) **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

FREITAS, Katia Siqueira de. Acompanhamento, avaliação e documentação do processo de democratização da gestão em escolas públicas do estado da Bahia. Salvador, 1996 (xerocop.).

FREITAS, Katia Siqueira de. Programa gestão participativa: uma experiência de apoio às escolas públicas. **Bahia Análise e Dados**, Salvador, v. 9, 1, p. 34-43, jun.1999.

LIMA, Sueli Azevedo. Gestão da escola: uma construção coletiva. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 18, 1997, Porto Alegre. **Anais...** Sistema e Instituição: repensando a teoria na prática. Porto Alegre: EDIPUCRS, 1997. p. 151-156.

PARO, Vítor Henrique. Gestão da escola pública: a participação da comunidade. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 174, p. 255-290, maio/ago. 1992.

ROMAO, José E.; PEDILHA, Paulo R. Diretores escolares e gestão democrática da escola. In: GADOTTI, Moacir, ROMÃO, José E. (Orgs.) **Autonomia da escola: princípios e propostas**. São Paulo: Cortez, 1997.

SANDER, Benno. **Gestão da educação na América Latina: construção e reconstrução do conhecimento**. Campinas, São Paulo: Autores Associados, 1995.