

GESTÃO DEMOCRÁTICA: LIMITES E DESAFIOS NUM CONTEXTO DE GERENCIAMENTO DO ENSINO

Jorge Alberto Lago Fonseca
Unisinos/IFFarroupilha – Câmpus Panambi
jorgelagofonseca@yahoo.com.br

Carmen Lourdes Didonet Smanioto
Unijui/IFFarroupilha – Câmpus Panambi
cdsmaniotto@yahoo.com.br

RESUMO

Este texto é resultado de um curso de extensão oferecido aos gestores ou pessoas que possuíam o interesse em assumir a gestão de escolas, aconteceu no IFFarroupilha – Câmpus Panambi. Discutimos a função do gestor educacional em uma perspectiva democrática, considerando a legislação vigente e as cobranças externas, como organizar a escola coletivamente tendo que responder às exigências que recaem sobre ela. As histórias profissionais foram os pontos altos dos encontros, que contou com 41 participantes, compostos por professores, orientadores, supervisores, assistentes administrativos, vice-diretores e diretores de escolas públicas municipais e estaduais.

Palavras-chave: gestão democrática, indicadores, qualidade.

Introdução

A qualidade da educação vem sendo tema de importantes debates, desde o meio acadêmico até instituições não governamentais, preocupadas com uma educação que contemple as reais necessidades da sociedade. Neste contexto, surge uma série de conflitos, pois quando temos diferentes segmentos envolvidos em uma discussão, conseqüentemente, há uma diversidade de ideias e opiniões sobre o que é uma educação de qualidade. Percebemos que a gestão democrática vem perdendo espaço no cotidiano escolar, nosso foco de discussão. Eleger os seus representantes não é o suficiente para dizermos que temos uma administração democrática, é preciso proporcionar espaços para que a comunidade escolar possa participar da tomada de decisões, sugerindo, questionando, e avaliando constantemente as ações da escola. Quando falamos em qualidade numa visão democrática, entendemos que toda a comunidade escolar é responsável, contrariando a visão de gestão baseada na centralidade de

uma pessoa, ou seja, em uma administração centralizadora/gerencialista temos um responsável pelo sucesso/insucesso do desempenho escolar dos estudantes.

Como forma de controle, o Estado vale-se das avaliações externas, preocupadas em medir o desempenho/qualidade das escolas, assim elas vêm ganhando espaço privilegiado nas ações do cotidiano escolar, pois definem currículos, estabelecem prioridades, criam ranking, e, lamentavelmente, a avaliação perde a sua função essencial, diagnosticar as dificuldades e destacar os pontos positivos, para ressignificar o trabalho pedagógico e o processo de gestão escolar.

Assim, questionamos: qual qualidade está se buscando? Melhorar os indicadores, diante da preocupação em garantir bons resultados no Enem, Prova Brasil, Saeb, Provinha Brasil, entre outras avaliações. Neste sentido, sentimos a necessidade de refletir sobre os modelos de gestão escolar, dando ênfase à gestão democrática, considerando o papel do gestor diante das avaliações externas. Com a intenção, também, de identificar o modelo de gestão utilizado nas escolas dos municípios envolvidos no curso, Panambi, Condor, São José das Missões e Santo Antônio das Missões.

Destacamos que é fundamental reconhecer a importância de uma gestão participativa na melhoria da qualidade do ensino, pois a gestão democrática vem perdendo espaço para modelos gerencialistas, “importados” de empresas. Diante deste contexto sentimos a necessidade de discutir, juntamente com as escolas, como estas formas de administrar um educandário público vem sendo visto. De acordo com a Lei 9394/96, a gestão democrática é um dos princípios do ensino público. Já o art. 14, da mesma lei, destaca que os sistemas de ensino definirão as normas da gestão democrática do ensino público na educação básica, de acordo com as suas peculiaridades, e, conforme os seguintes princípios de participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A democratização da gestão é defendida enquanto possibilidade de melhoria na qualidade pedagógica do processo educacional das escolas, na construção de um currículo pautado na realidade local, na maior integração entre os agentes envolvidos na escola – diretor, professores, estudantes, coordenadores, técnico-administrativos, vigias, auxiliares de serviços – no apoio efetivo da comunidade às escolas, como participante ativa e sujeito do processo de desenvolvimento do trabalho escolar.

Mesmo considerando a legislação vigente, percebemos que as avaliações externas estão contribuindo significativamente na reestruturação dos modelos de gestão e nos currículos escolares, o nosso interesse girou em torno da problematização dos modelos de gestão, destacando a importância de um planejamento participativo no contexto de uma gestão democrática. De acordo com o Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares

A democratização dos sistemas de ensino e da escola implica aprendizado e vivência do exercício de participação e de tomadas de decisão. Trata-se de um processo a ser construído coletivamente, que considera a especificidade e a possibilidade histórica e cultural de cada sistema de ensino: municipal, distrital, estadual ou federal de cada escola (BRASIL, 2004, vol. 5., p. 25).

O curso de extensão oferecido aos gestores e aos possíveis candidatos a um cargo de gestor escolar proporcionou, sobretudo, um momento de reflexão da ação cotidiana dos gestores escolares, mesmo quem não possuía experiência em gestão, pode presenciar e buscar exemplos através de suas vivências no ambiente escolar.

Essa nova forma de administrar a educação constitui-se num fazer coletivo, permanentemente em processo, processo que é mudança contínua e continuada, mudança que está baseada nos paradigmas emergentes da nova sociedade do conhecimento, os quais, por sua vez, fundamentam a concepção de qualidade na educação e definem, também, a finalidade da escola (BORDIGNON e GRACINDO, 2004, p.147).

Todo processo precisa ser refletido constantemente, para que as funções da escola possam ser questionadas, de acordo, com o contexto em que está inserida, e a quem está atendendo. Todos possuem direito a uma educação de qualidade, sem distinção de etnia, classe social ou gênero.

Gestão democrática e os indicadores de qualidade

O texto elaborado pelo Ministério da Educação e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, intitulado *A qualidade da educação: conceitos e definições*, coordenado por Luiz Fernandes Dourado, João Ferreira de Oliveira e Catarina de Almeida Santos, destaca que a qualidade da educação deve ser vista em uma perspectiva polissêmica, pois traz múltiplas significações, podendo variar de acordo com o lugar, a cultura, a realidade existente, entre outros fatores.

Considerando a educação como uma prática social, a qualidade da educação vista em uma visão polissêmica, buscamos discutir com os gestores, além da sua função administrativa, mas também, e principalmente, a sua função social, na administração de uma

escola pública, laica e de qualidade, que vai além da preocupação única de aumentar os indicadores de qualidade, pois entendemos que se essa for a preocupação central de um gestor, há o risco de termos uma educação baseada na exclusão.

O mesmo documento mencionado anteriormente chama a atenção, ainda, para os conceitos, as concepções e as representações sobre o que vem a ser uma educação de qualidade, pois eles alteram-se no tempo e espaço, especialmente quando consideramos as transformações mais prementes da sociedade contemporânea, dado as novas demandas e exigências sociais, decorrentes das alterações que embasam a reestruturação produtiva em curso.

Além da preocupação com os indicadores de qualidade, por exemplo, é fundamentalmente, importante a preocupação com um novo fator que atinge as nossas escolas, a permanência do estudante, tendo em vista, a diminuição dos índices de evasão, a discussão do acesso, entendemos, que já foi superada, a questão agora é como oferecer uma educação de qualidade para todos, sem distinção, uma vez que sujeitos que historicamente foram privados dos seus direitos, agora tem acesso garantido, mas a permanência está fragilizada.

Nesta discussão, focamos o papel do gestor diante das novas demandas que lhe são atribuídas, não somente administrativas, que de acordo com eles, vem aumentando ao longo do tempo, principalmente em determinados governos, que não priorizam a gestão democrática, e buscam direcionar o seu trabalho para questões burocráticas, tirando do centro a sua função pedagógica.

De um lado, temos a legislação que ampara e estabelece a gestão democrática como um dos princípios da educação, de outro, temos as diferentes visões das mantenedoras, pois a mesma legislação que ampara, define que os sistemas de ensino devem estabelecer normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica e que essas normas devem, **primeiro**¹, estar de acordo com as peculiaridades de cada sistema (Art. 14 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – 9394/96). Paro (2011) preconiza que:

A reivindicação da melhoria do ensino quase nunca se relaciona com a necessidade de, pelo menos, atualizar de alguma forma esta estrutura hierárquica, que servia bem à velha escola (pretensamente) transmissora de conhecimentos, mas que pode não

¹ Destaque dos autores.

ser adequada a uma concepção de educação que se pretende democrática (PARO, p. 31, 2011).

Percebemos que mesmo havendo um movimento de mudança, as estruturas das escolas continuam as mesmas, em sua maioria, não podemos generalizar, vimos que existem alguns gestores preocupados em modificar as estruturas que durante anos basearam-se na centralidade, em que o poder de decisão ficava centrado em uma pessoa, as vontades nem sequer eram escutadas, esse movimento rompe, não somente com uma estrutura que serviu a um modelo de ensino, mas sobretudo, com a maneira de agir do indivíduo, que possui em sua formação um modelo centralizador, baseado na figura do diretor da escola, a ele era atribuído o sucesso ou o insucesso de sua administração.

Para Vitor Paro (2011) o erro básico que persiste na organização em nossas escolas é a omissão da especificidade de seu trabalho e a assunção de um modelo de estrutura adequado às empresas privadas, preocupadas em produzir bens e serviços que em uma sociedade capitalista tem objetivos contrários aos objetivos educacionais.

A proposta de gestão democrática sugere uma organização em que há a participação de todos os segmentos da comunidade escolar, incluindo a implementação de colegiados. Esta participação implica também na tomada de decisões e no compartilhamento das responsabilidades na instituição e na vida pública em geral. O espaço escolar é um recurso de educação para gestores, estudantes, pais, educadores e comunidade em geral de modo que ele seja respeitado e que favoreça uma melhor qualidade de vida para todos.

Quando há a participação efetiva de todos na gestão possibilita-se condições para que todos ocupem seus papéis, em função de si e do outro. Estes resultados práticos repercutem numa aprendizagem para a vida social, pois a escola é lugar de aprendizagem e desenvolvimento.

A construção em conjunto acontece quando o poder está com as pessoas, independentemente dessas diferenças menores e fundamentado na igualdade real entre elas. Aí se pode construir um processo de planejamento em que todos, com o seu saber próprio, com sua consciência, com sua adesão específica, organizam seus problemas, suas ideias, seus ideais, seu conhecimento da realidade, suas propostas e suas ações. Todos crescem juntos, transformam a realidade, criam o novo, em proveito de todos e com o trabalho coordenado. (GANDIN, p. 89-90 2001)

A possibilidade de rever a estrutura da escola através de um planejamento participativo e na efetiva participação de todos os segmentos gera(ou) uma expectativa entre os participantes do curso no sentido de reconstruir conceitos e ressignificar resultados indicados pelas avaliações externas.

Um diálogo com os envolvidos no processo de gestão escolar: os caminhos para uma gestão democrática participativa

O grupo de discussão contou com 41 participantes, mais os dois instrutores do curso, sendo que 15 participantes atuam diretamente na gestão da escola, na direção, vice-direção, orientação escolar e supervisão escolar, os demais, possuem interesse em vir a assumir a função de gestão, buscaram o curso como uma forma de ampliar os conhecimentos, buscando na gestão democrática uma alternativa de gestão.

Como o nosso objetivo não era somente dar um enfoque a gestão democrática participativa, mas sobretudo, problematizar como fica o trabalho de um gestor preocupado com a participação de todos no processo de gestão da escola, diante dos indicadores de qualidade, uma vez que os resultados das avaliações externas estão influenciando diretamente na forma de gerir o espaço escolar.

Neste sentido alguns questionamentos foram levantados, inicialmente tentamos evidenciar qual era a concepção de gestão de cada participante, sendo que o público era bastante variado, em sua maioria, pessoas que não estavam, na gestão ligados diretamente a gestão escolar.

Destacamos algumas falas:

- *...significa trabalhar numa equipe, com compromisso de liderar um grupo de pessoas...*
- *...que todos se sintam com seus objetivos alcançados, todos tenham voz e vez.*
- *...coordenar e/ou direcionar os trabalhos...*
- *...diálogo constante...*
- *Organizar a vida de uma instituição, tendo em vista os relacionamentos entre as pessoas até os resultados obtidos e as metas alcançadas.*
- *Dirigir, administrar, conduzir...*
- *Grupo diretivo o qual busca uma linha comum, com qualidade dentro de uma educação comprometida...*
- *Alguém que se disponibilizou a assumir uma função gerenciadora...*
- *Gerenciamento...*

Na fala inicial dos participantes, percebemos claramente como o discurso da função gerenciadora está inserida no cotidiano escolar, algumas falas são mais marcantes, usadas

inclusive como sinônimos de uma gestão democrática, é possível ainda, destacar que a gestão está centrada na figura de uma pessoa, a responsabilidade é atribuída a ela, o gestor é visto como um coordenador, direcionador, organizador, dirigente, administrador, condutor, e por fim, como um gerente comprometido com uma educação de qualidade.

Gestão é a forma de gerir, administrar, otimizar recursos humanos e materiais, buscando atingir os objetivos, no caso específico, da educação. (Gestor 1)

Gestão é o ato de gerir/gerenciar, uma instituição, o pessoal, o financeiro, o relacional. Pensando em escola, gestar todos os setores, pedagógico, financeiro, recursos humanos, tanto professores, quanto funcionários, alunos e comunidade escolar. (Gestor 2)

Ficou evidente nas duas falas acima, a preocupação dos participantes em destacar a função administrativa do gestor, esta concepção já está inserida na escola, neste sentido, propomos a discussão a partir do cotidiano escolar, fazendo um contraponto com a legislação que estabelece que a gestão democrática é um dos princípios da educação.

Nesta perspectiva, buscamos compreender na fala dos participantes o que é ser um bom gestor, tendo em vista, que seguidamente, os meios de comunicação, dão algumas dicas para se obter uma gestão de sucesso. Destacamos algumas falas:

- Aquele que consegue desempenhar sua função (concepção de gestão) mas que além disso, consegue atribuir trabalhos a todos os envolvidos no processo de ensino, gerenciando e dando “o norte” a todos.

- Estar aberto para debater, trocar ideias, buscando sempre, os objetivos, traçar em equipe a melhor proposta, projeto.

- Um bom gestor deve saber ouvir, dialogar com os professores, alunos e comunidade escolar.

- O bom gestor deve ser acima de tudo humano, compreensivo, receptivo, líder, criativo, responsável.

- Aberto ao diálogo, democrático, firme, competente, que busque sempre o novo, e humano.

Comparando as duas questões, percebemos que há uma diferença entre a concepção de gestão, e as características de um bom gestor, a palavra *diálogo* e *humano*, aparecem mais de uma vez, isso justifica, inclusive a procura dos participantes pelo curso de extensão, pois há uma necessidade, de acordo com eles, de como promover uma gestão democrática em um ambiente em que a cobrança por resultados está cada vez maior, tornando o gestor um burocrata. Ou seja, a gestão democrática ainda é um ideal a ser atingido.

Continuando a discussão, questionamos o que se entende por indicadores de qualidade, e de que formas eles interferem na gestão da escola. Destacamos algumas falas:

- São os índices de avaliação, realizados através de avaliações que trazem resultados. Acredito que interfere pois aponta problemas que devem ser resolvidos em conjunto, alunos, pais, professores buscando a melhoria da aprendizagem e uma educação de qualidade e o gestor deve mediar estratégias.

- Os indicadores são resultados de avaliações que são equiparados a parâmetros. Os indicadores de qualidade exigem dos gestores determinação de como deverá ser desenvolvidos os trabalhos na escola.

- São o resultado normalmente de avaliações externas, que levam em conta algumas questões de aprendizagem, evasão e outros e deixam de levar em conta outros. São índices estabelecidos.

- Creio que interferem positivamente, acredito que indicadores são atributos capazes de serem mensurados como por exemplo o de evasão escolar e repetência.

- São indicadores de qualidade na educação as condições de trabalho e bom desempenho de todos os envolvidos no processo. Indicadores positivos facilitam uma boa gestão.

Nesta questão, houve dificuldade de resposta pela maioria dos participantes, alguns não responderam, e outros fugiram do tema, percebemos que há facilidade na resposta por quem já está na gestão, consideramos que havia no grupo professores de português e matemática, disciplinas avaliadas.

A temática, gestão democrática e indicadores de qualidade, precisa ser discutida amplamente no cotidiano escolar, não queremos apontar culpados, nem mesmo, juízo de valor sobre o que é certo ou errado no processo de gestão da escola, mas refletir sobre outras possibilidades de administrar a escola, em uma visão democrática, em que todos os envolvidos possam participar efetivamente na tomada de decisões, tirando do centro o diretor-gerente.

Algumas considerações

Com apontamos anteriormente, a gestão democrática ainda é um ideal a ser atingido, não basta escolhermos os nossos representantes, termos leis que preconizam a gestão democrática como um dos princípios da educação, é necessário que haja uma discussão constante entre as instituições de ensino e suas mantenedoras. Em contato com diferentes

peessoas, de diferentes funções dentro da escola, e de diferentes municípios ratificamos a diversidade de modelos de gestão existentes, principalmente entre as escolas municipais, em que os sistemas definem como deve ser, ainda atrelados a questões políticas partidárias. Na rede estadual, por sua vez, as diferenças também são evidenciadas, principalmente, nas trocas de governo, ainda mais, em um Estado que historicamente não reelege governadores.

Isso fragiliza a gestão da escola, as decisões acabam sendo centradas na figura do diretor, que torna-se o responsável pelo sucesso/insucesso do educandário que está sob sua responsabilidade em um período de 2 a 3 anos.

Gandin (p. 87, 2001) propõe que:

Nas escolas, por exemplo, não basta que os professores, isoladamente ou mesmo em conjunto, definam “como” e “com que” vão “passar” um conteúdo preestabelecido, dando, assim, um carácter de só administração ao trabalho escolar; é necessário que se organizem para definir que resultados pretendem buscar, não apenas em relação a seus alunos, mas no que diz respeito às realidades sociais, e, que, a partir disto realizem uma avaliação circunstanciada de sua prática e proponham práticas alternativas para ter influência na construção social.

Com essa citação de Gandin (2001), ilustramos a necessidade de um planejamento participativo entre os envolvidos na escola, não existe somente um responsável pelo sucesso escolar ou pelo fracasso, há um coletivo que precisa ser ouvido e reconhecido dentre os seus inúmeros interesses. Sem correr o risco de cair no que Gandin (2001) chama de três desastres extremamente graves: a manipulação das pessoas pelas “autoridades”, através de um simulacro de participação; a utilização de metodologias inadequadas, com o conseqüente desgaste da ideia; a falta de compreensão abrangente da ideia de participação.

Paro (2011) ao citar Teixeira (1968) destaca que jamais, a administração escolar poderá ser equiparada ao administrador da empresa, à figura hoje famosa do *manager* (gerente) ou do *organization-man*, que a industrialização produziu na sua tarefa de maquinofatura de produtos materiais. Mesmo que alguma coisa possa ser aprendida pelo administrador escolar em toda a sua complexidade baseada no trabalho do administrador de empresa de bens de consumo, o espírito de uma e outra administração são de certo modo até opostos. *Em educação, o alvo supremo é o educando, a que tudo o mais está subordinado; na empresa, o alvo supremo é o produto material, a que tudo o mais está subordinado.*

A gestão democrática tem o papel fundamental, de propiciar meios de discussão de suas ações, chamar a comunidade para sugerir, avaliar as ações que estão sendo colocadas.

Mas, para ela acontecer, efetivamente, é importante considerar a diversidade que está em seu meio, e com ela organizar as suas práticas de gestão.

O gestor irá se diferenciar do gerente escolar nas suas atitudes, nas suas escolhas metodológicas, temos a certeza que não basta ter a comunidade na escola somente em dia de festa e em entregas de boletins, a presença da comunidade tem de ser uma constante. É um exercício de democracia que precisa ser cotidianamente analisada e repensada, pois é necessário garantir a permanência daqueles que já participam e conquistar aqueles que ainda não possuem o hábito de participar das tomas de decisões.

Para Arroyo (2007, p. 51) as escolas não são um espaço tranquilo onde verdades verdadeiras são repassadas, mas questionadas. Questões que vêm da dinâmica social e cultural, das ciências, da política, dos movimentos sociais, do movimento docente e também dos educadores e dos educandos, das formas tão precarizadas de viver a infância, adolescência, a juventude ou a vida adulta. Interrogações que penetram no interior das grades curriculares e as desestabilizam em suas certezas. Fazem com que o movimento de questionamento precise ser constante, isso só é possível, quando há um espaço de discussão entre os pares, ao contrário as diferenças são negadas.

A gestão democrática é um processo que está recém iniciando, apesar das leis já estarem consolidadas, a prática não ocupa o mesmo espaço. As leis precisam estar além dos governos, não se concebe que cada governo que assuma modifique algum ponto da lei, por exemplo, em determinado momento só era permitido a recondução do diretor ao cargo uma vez, mudou o governo o item foi alterado, permitindo várias reconduções. Democracia pressupõe alternância no poder, se a escola é um espaço privilegiado para exercer a democracia, certas práticas precisam ser evitadas, pois ao contrário continuaremos no faz de conta.

REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. **Indagações sobre currículo** – educandos e educadores: seus direitos e o currículo. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de educação básica, 2007.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares. Gestão da educação escolar**. Brasília: UnB, CEAD, 2004 vol. 5. p. 25.

BORDIGNON, G.; GRACINDO, R. V. Gestão da educação: o município e a escola. In: FERREIRA, N. S. C.; AGUIAR, M. A. da S. Gestão da Educação: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004, p.147.

PARO, Vitor Henrique. **Crítica da estrutura da escola**. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. **Gestão democrática da escola pública**. São Paulo: Ática, 2008.

_____. **Gestão escolar, democracia e qualidade do ensino**. São Paulo: Ática, 2007.

GANDIN, Danilo. **A Posição do Planejamento Participativo entre as Ferramentas de Intervenção na Realidade**. Currículo sem Fronteiras, v.1, n.1, pp.81-95, Jan/Jun 2001.