

GESTÃO ESCOLAR PARTICIPATIVA: UM CAMINHO PARA A AUTONOMIA PARTICIPATIVE SCHOOL MANAGEMENT: A PATH TO AUTONOMY

Recebido em: 22/05/2023

Reenviado em: 06/10/2023

Aceito em: 15/10/2023

Rogilson Pantoja Rodrigues¹ 
Universidade Federal do Pará

Dinair Leal da Hora² 
Universidade Federal do Pará

Resumo: O presente artigo se destina a uma reflexão teórica sobre a centralidade da gestão escolar participativa, tendo como horizonte a busca pela autonomia da escola e de seus sujeitos sócio-políticos que a constitui (equipe escolar, alunos, professores e comunidade). O objetivo é apontar como a participação é elemento primordial para a conquista da autonomia da escola. A fim de desenvolver esse debate, sem pretensão alguma de esgotá-lo, adotou-se como metodologia uma abordagem qualitativa a partir de revisão bibliográfica sobre o tema, e tendo como fundamentação teórica Libâneo (2013) e Lück (2000). As pesquisas bibliográficas desenvolvida anunciam a importância da participação dos atores que formam a comunidade escolar, na busca por seu protagonismo. Defende-se que a autonomia se constitui como um pressuposto fundamental no processo de gestão participativa em uma ininterrupta tensão entre a escala local e o contexto mais geral na qual a comunidade escolar está inserida.

Palavras-chave: Participação; Gestão Participativa; Autonomia da escola.

ABSTRACT: This article aims to provide a theoretical reflection on the centrality of participative school management, with the horizon of pursuing school autonomy and its sociopolitical subjects that compose it (school staff, students, teachers, and the community). The objective is to highlight how participation is a crucial element in achieving school autonomy. To develop this discussion, without aiming to exhausting it, a qualitative approach was adopted based on a bibliographic review of the subject, drawing on the theoretical foundations of Libâneo (2013) and Lück (2000). The bibliographic research conducted emphasizes the importance of the participation of the actors comprising the school community in their quest for protagonism. It is argued that autonomy constitutes a fundamental premise in the process of participative management, with an ongoing tension between the local scale and the broader context in which the school community is embedded.

Keyword: Participation; Participative Management; School Autonomy.

INTRODUÇÃO

A temática central do presente artigo, refere-se a reflexão, de caráter teórico, acerca da gestão participativa, com foco na análise da dimensão da autonomia da comunidade escolar como seu pressuposto estruturador desse processo. Como caminho metodológico adotou-se uma abordagem qualitativa a partir de revisão bibliográfica sobre o tema.

É fato que a forma de administrar as escolas brasileiras é tema recorrente de estudos acadêmicos, principalmente no que tange a consolidação da gestão democrática, não apenas por

¹ Aluno do Programa de Pós-graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica da Universidade Federal do Pará. E-mail: rogilsonrodrigues@yahoo.com.br

² Professora Doutora do Programa de Pós-graduação Currículo e Gestão da Escola Básica da Universidade Federal do Pará. E-mail: tucupi@uol.com.br

ter sua previsão nos documentos oficiais que regulamentam a educação nacional, mas também porque a maioria desses estudos apontam para o fato de ser esse o formato de uma escola mais acolhedora e mais próxima do cidadão.

Nesse sentido, a importância de instituir processos que forjem formas de gestão participativa na condução da escola e seu contexto educacional, são fatores fundamentais para a própria democratização mais ampla da sociedade. Admitimos que a gestão pode ser eficiente, eficaz e efetiva para resultados socialmente positivos, contudo precisa ter a frente pessoas que acreditam num modelo democrático e participativo, sem controles excessivos e centralizados, mas de uma forma que envolva todos os atores, para que haja um estímulo no comprometimento de resultados.

É através dos princípios que se constitui e se forma a gestão democrática, que se expressa objetivamente na efetivação do exercício pleno ao direito à participação, ou seja, o trabalho em conjunto de pessoas diante de situações que envolvam análise, propostas e decisões tendo como apreciação a observação dos interesses que cercam a escola e as necessidades daqueles responsáveis e beneficiados por ela. Apesar desse conceito puro de participação, ele pode ser identificado de diversas formas, contudo esses modelos não são objeto desse estudo.

A efetivação da participação dentro do contexto da gestão democrática propicia uma forma mais ampla de gerir a escola, a qual denominamos de gestão participativa, e esse elo é possibilita consolidar essa participação principalmente através dos conselhos de controle sociais, assim também através de formas de inserção no campo pedagógico, parte integrante da ação da escola.

A gestão participativa busca a integração de seus componentes em sua estrutura, assim como valoriza e cria condições para a participação de todos, tendo como objetivos integrar-se nas discussões e decisões que envolvem a própria gestão escolar. Dessa forma, trataremos nesse estudo sobre a gestão participativa, tendo o sentido de participação defendido pelo professor Libâneo (2013, p.117), “[...] como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo-se como prática formativa, como elemento pedagógico, metodológico e curricular” e para professora Heloisa Lück (2009, p. 71) que advoga que a participação deve “está centrada na busca de formas mais democráticas de promover a gestão de uma unidade social”. Para o primeiro autor, há um outro sentido de participação articulado ao da autonomia, que seria o da “participação como processo organizacional” contudo como já mencionado vamos nos ater nesse estudo somente ao primeiro aspecto.

O artigo está estruturado, além da introdução e as referências, em três tópicos. No tópico Gestão Democrática e Participativa, faremos uma breve apresentação conceitual sobre a gestão democrática, recorrendo a forma como estão apresentados nos documentos jurídicos-normativos, previstos na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), mas também fazendo breve panorama conceitual na literatura acadêmica; no tópico seguinte, nominado de Autonomia como Pressuposto da Gestão Democrática, destacaremos a importância da autonomia na gestão democrática caracterizada aqui como uma forma da gestão participativa na escola, destacando sua diferença em relação ao conceito de descentralização, assim como as várias dimensões que constitui a autonomia escolar. O último tópico, de considerações finais, traz algumas considerações sintéticas do conjunto das reflexões, destacando o papel estruturador da autonomia como fator de construção da identidade escolar, forjada na tensão entre as dinâmicas locais e o contexto mais geral na qual a escola está inserida.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA

Segundo Oliveira (2017) a gestão democrática ainda não se deu plenamente em termos de autonomia e participação nas escolas brasileiras, mesmo que formalmente conquistada na Constituição Federal de 1988 na esteira histórica do processo de redemocratização do país, o que se hegemonizou nas escolas públicas foi o modelo tecnocrático e racionalista “[...] que concebe as organizações escolares como instrumentos técnico-rationais em busca de objetivos certos e consensuais” (OLIVEIRA, 2017, p. 63). Nesse sentido, defende-se a necessidade da gestão democrática e participativa como princípio societário a ser construído.

Conforme expresso por Libâneo (2013), é importante superar o modelo conservador que tem se construído na organização da escola, para dessa forma garantir que a mesma cumpra seus objetivos sociais e políticos como elemento de eficácia na sua organização e gestão.

Do ponto de vista legal, a gestão democrática está estabelecida através do Art. 14, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, onde determina que:

Art. 14 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: I – participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola; II – participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes (BRASIL, 1988).

É nesse sentido que os estados adquiriram, no campo legal, uma certa forma de autonomia para a implementação da gestão democrática em seus territórios, sendo

imprescindível a criação de mecanismos para operacionalizar tal formato de gestão, devendo de acordo com (VIEIRA, 2007, p. 64) “considerar o envolvimento dos profissionais de educação e as comunidades escolar e local”. Para a autora o tema da gestão democrática não se esgota na esfera escolar, pois mesmo tendo tomado forma a partir da década de 80, ainda há muito que ser discutido e ser levado a cabo para sua efetiva realização.

De acordo com Meneghetti e Gourlart (2021, p. 60),

cabe a todos que fazem parte do processo educativo buscar mecanismos de mudança frente às novas perspectivas educacionais, no que diz respeito à efetivação da gestão democrática nas escolas públicas de todo país [...]. Pensar em gestão no sentido de gerir uma instituição escolar requer pensar em desenvolver estratégias no cotidiano, com a finalidade de uma democratização da gestão educacional.

É sabido que a escola, neste contexto democrático, oferece aos seus beneficiários contribuições para o entendimento de classe, de afirmação histórica para as mesmas, gerando dessa forma medidas necessárias para a inserção desses agentes como protagonistas capazes de reconhecer suas relações sociais, fator importante para o exercício concreto de sua cidadania, aponta Hora (2012).

Outra dimensão que é necessário pensar diz respeito a administração da escola, ou seja, a partir de sua gestão imediata que para implementar a democracia deve ter em seu escopo de atuação uma forma progressista para lidar com os desafios diários da escola, obviamente não estamos responsabilizando somente a direção da escola como responsável por empregar formas democráticas em seu trabalho.

Para o professor Vitor Paro, a valorização do diretor de escola segue no mesmo caminho à valorização da administração no ensino básico, para ele “é o diretor que, de acordo com a lei, responde, em última instância, pelo bom funcionamento da escola – onde se deve produzir um dos direitos sociais mais importante para a cidadania” (PARO, 2010, p. 766). O que na verdade o autor expressa aqui não é a valorização pela figura do diretor, mas a ausência de estudos sobre as condições de trabalho dele, o que pode configurar dificuldades na implementação da gestão democrática em sua atuação.

Pela peculiaridade democrática e pública de sua função, o dirigente escolar precisa ser democrático no sentido pleno desse conceito, ou seja, sua legitimidade advém precipuamente da vontade livre e do consentimento daqueles que se submetem à sua direção. (PARO, 2010, p. 776).

Pode-se entender que o papel democrático da gestão possibilita o reconhecimento da escola diante de suas expectativas e necessidades de forma vivenciada na prática pelas comunidades e pelo seu entorno, podendo demonstrar aos educandos que a missão de ensinar não está dissociada da prática social. Surge com isso a necessidade de uma maior participação, que seja consolidada com ações efetivas e reais, sem direcionamentos que podem se confundir com a democracia.

Dessa forma, podemos caracterizar a participação em seu sentido pleno, como uma força de atuação onde os membros que compõem a escola têm plena convicção de seu poder de influência, inclusive em seus resultados. “Esse poder é resultante de sua competência e vontade de compreender, decidir e agir em torno de questões que lhe dizem respeito” (LÜCK, 2000, p. 27).

Nossa sociedade sempre buscou o direito de participar das decisões quando se trata de políticas públicas, seja através de movimentos de resistência contra a monarquia e pela independência ou por ampliação de direitos na República. Tal como, no período da ditadura militar brasileira onde se teve um aumento significativo dos movimentos sociais em busca de democracia, mesmo com todo aparato de repressão do regime, foi através desses esforços e muita luta, que houve a construção por muitas mãos de nossa Carta Magna de 1988 que reafirma nossos direitos civis, políticos e sociais, e traz consigo o direito à participação social, como aponta Assis e Gohn (2020), que nos aponta no âmbito da educação o seguinte:

O direito à participação passou a ser expresso, principalmente, na forma dos princípios da gestão democrática e do controle social. Em desdobramento, ao longo do tempo, surgiram instâncias coletivas de formulação e regulação das políticas e das instituições educacionais que passaram a contar com espaços destinados à participação da sociedade civil: conselhos escolares, conselhos gestores, conselhos de políticas públicas, conselhos municipais de educação, fóruns de educação, conferências de educação, audiências públicas, conselhos de controle social dos fundos educacionais. (ASSIS; GOHN, 2020, p. 217).

Para que a gestão se caracterize como democrática é fundamental a participação de todos na gestão, pois de acordo com Libâneo (2013), não há gestão democrática sem essa participação. Nesse sentido é importante que a escola desenvolva uma gestão participativa visando a concretização da gestão democrática, através de fomentos que possibilitem a inserção dos atores que a formam nas ações que são próprias da escola e que a constituem.

Os processos democráticos devem buscar consolidar todos os níveis de participação, contribuindo para a ação das pessoas que delas participam para que não ajam de forma passiva

ou tendo um comportamento somente contemplativas diante daquilo a que se propõe, mas “devem agir apropriando-se de informações, elaborando planejamentos, atuando nas deliberações propriamente ditas, controlando e avaliando o que está sendo planejado e realizado” (MENEGHETTI E GOURLART, 2021, p. 66).

É nesse sentido que precisamos tomar como meta uma escola que busque ter o envolvimento entre as pessoas que fazem parte dela e que dela necessitam, num movimento que busque a aproximação entre todos que dela fazem parte, de acordo com Padilha (2008, p. 32):

Uma escola que, ao pensar o seu projeto e o seu currículo, trabalhe antes de tudo as relações pessoais e interpessoais entre os sujeitos, que direta ou indiretamente se encontram no espaço escolar e comunitário, organizando, através dos seus diversos colegiados escolares, os seus princípios de convivência e o seu regimento, construindo através do esforço coletivo, que aprende a participar participando e que, desta maneira, constrói e reconstrói, processualmente, a sua própria autonomia, jamais doada.

Por tudo isto, cabe a escola através de seus educadores estimular instancias e práticas de participação, de acordo com Libâneo (2013), pois dessa forma é possível compreender rumos e avaliar serviços oferecidos, podendo intervir nos rumos da escola e concebendo de fato sua cidadania.

AUTONOMIA COMO PRESSUPOSTO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA

Como ponto de partida consideramos importante uma breve exposição sobre a diferença entre autonomia e descentralização, para em seguida avançarmos no conceito propriamente dito, seus elementos constitutivos e suas dimensões.

Novaes e Fialho (2010, p. 588, grifo nosso),

No campo da gestão educacional, por exemplo, os termos descentralização e democratização são utilizados, algumas vezes, de forma tão imbrincada que não parece haver qualquer singularidade conceitual entre ambos. **Situação semelhante ocorre também quando se estabelecem relações de causa e efeito entre descentralização e autonomia da gestão educacional, como se o segundo fosse consequência indispensável do primeiro.**

Conclui os autores que “A descentralização assimila vários sentidos, especialmente quando se apresenta no campo da gestão educacional” (NOVAES; FIALHO, 2010, p. 588). Há certa convergência conceitual entre alguns autores ao afirmar que a descentralização é um

movimento de alcance internacional que parte do princípio da transferência de responsabilidade para a escala local das escolas a partir de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais (LÜCK, 2000; ARRETICHE, 1999 Apud NOVAES; FIALHO, 2010).

Logo, pode-se inferir que a autonomia não é resultado ou produto direto da descentralização, uma vez que ela pode vir carregada de conteúdo contrário a própria autonomia e a gestão participativa.

Para o professor Libâneo (2013, p.118) “A autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa de gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico. Ela é definida como faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre seu próprio destino.” A partir desse conceito, entendemos que a escola pode apontar para seu próprio caminho, compreendendo sua contextualidade e envolvendo seus atores, sejam eles internos ou externos.

É através do esforço em clarear o conceito de autonomia escolar, que a professora Lück enumera um conjunto de condutas e medidas que não considera como sendo a autonomia pretendida na escola:

A transferência de responsabilidade do sistema de ensino para a escola [...] a pulverização do sistema de ensino, pela crescente diferenciação entre as escolas [...] a transferência de recursos financeiros e cobrança de sua aplicação, sem transformação das relações de poder e criação de práticas participativas bidirecionais [...] eleição de diretores, sem comprometimento coletivo da comunidade escolar com a implementação de um PPP [...] o aligeiramento, diluição e enfraquecimento das responsabilidades e papel do Estado na educação, em vez de sua redefinição e fortalecimento. (LÜCK, 2000, p. 24)

A autonomia da escola, embora também esteja “relacionado com tendências mundiais de globalização e mudança de paradigma que têm repercussões significativas nas concepções de gestão educacional e nas ações dela decorrente” (LÜCK, 2000, p. 19), assim como apresenta-se sobre várias perspectivas, como transferência financeira, como capacidade de agir independentemente do sistema, o que releva uma visão precária da sua compreensão, implicando na perda da noção de totalidade ou de política de sistema.

Um caminho para pensar a autonomia escolar é pensar o próprio papel ou função social da escola que segundo (LÜCK, 2000, p. 21) “é uma organização social, instituída pela sociedade e organizada para prestar-lhe um serviço que deve ser, portanto, coordenado e orientado por organismos sociais que detém este esse estatuto”, segue a autora defendendo que

se deve não prescindir da inserção efetiva da comunidade no processo de deliberação e tomada de decisão.

Considerando ainda a natureza de interdependência intrinsecamente presente na escola, revelado entre o contexto local e o central, é que se move e se constrói a autonomia escolar, forjando uma identidade própria. Nesse sentido, a professora Lück defende que “a autonomia, no contexto da educação, consiste na ampliação do espaço da decisão, voltada para o fortalecimento da escola como organização social comprometida reciprocamente com a sociedade” (LÜCK, 2000, p. 21), objetivando a melhoria do ensino.

Embora democratização da gestão escolar e autonomia da escola sejam partes associadas, infelizmente ainda existem sistemas que buscam desenvolver a democratização da gestão escolar sem pensar na autonomia da própria escola, e ainda sem pensar em descentralizar poder para ela, de acordo com a professora Lück, que reitera “[...] ou que pensam em construir sua autonomia, sem agir no sentido de criar mecanismos sólidos de sua democratização, em vista do que paradoxalmente, se pode criar a autonomia do autoritarismo local” (LÜCK, 2000, p. 17). Dessa forma, há uma contradição que acaba colocando em voga o processo de transição entre um paradigma e outro, onde se estabelecem tensões e contradições, mesmo sendo partes do processo. Com isso,

[...] observa-se o esforço de alguns sistemas de ensino, no sentido de desenvolver nas escolas os conceitos de democratização e autonomia, de modo centralizado, o que implica uma contradição paradigmática muito comum, que faz com que os esforços se anulem. Isso porque é comum a prática de se incentivar a promoção de mudanças de cima para baixo, na hierarquia funcional, de modo que a mudança pretendida e proposta para a escola, não sendo absorvida e praticada por quem a propõe. Em vista disso, sendo implantada linearmente e contrariamente ao seu espírito e propósitos estabelecidos. (LÜCK, 2000, p. 17).

É através da ação da gestão democrática que a autonomia, que está em acordo com os preceitos que contribuem na fluidez da escola e com seu contexto, poderá ser implementada de forma onde todos aqueles que compreendem esse espaço possam se sentir participes da escola e de seu processo. Para o professor Libâneo, a participação significa a atuação da comunidade escolar no processo de tomada de decisão, segundo o mesmo autor,

há dois sentidos de participação articulados entre si. Há a participação como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo-se como prática formativa, como elemento pedagógico, metodológico e curricular. Há a participação como processo organizacional em que os profissionais e usuários da escola compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão (LIBÂNEO, 2004, p. 117)

É necessário chamar a atenção que, nos limites deste artigo, assumiu-se a dimensão apenas da autonomia escolar sem, contudo, abrir mão ou secundarizar a dimensão da participação como processo organizacional de coletivização do processo de tomada de decisão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão participativa se apresenta como uma tarefa de construção da democratização, que a um só tempo ressignifica o espaço escolar enquanto organismo social que articula as dinâmicas locais e as questões mais gerais da sociedade, forjando a sua identidade, apontando ao mesmo tempo para a própria democratização da sociedade, nessa tensão a autonomia escolar cumpre papel estruturador, contudo não se pode desarticular de outras dimensões como a tomada de decisões coletivizadas.

É através dessa perspectiva participativa que podemos iniciar o processo de construção da autonomia da escola, tendo como foco a aproximação de seus atores, e possibilitando que os mesmos se reconheçam enquanto corpo que forma esse ambiente educacional, que inclusive carece de sua presença.

Obviamente outros fatores são de suma importância para essa construção, mas atuar como cidadão que tem condições de orientar e discutir os caminhos a serem seguidos contribui com a escola em sua busca pela democracia, afinal a autonomia também precede a ideia de expressão de cidadania, já que esse processo pedagógico da escola clareia e se articula com os ensinamentos sobre direitos e deveres necessários para o cidadão.

É importante esclarecer ainda, que a escola pública não é um organismo isolado, uma vez que integra um sistema complexo de unidades escolares e outros âmbitos da administração pública. Dessa forma, é necessário que a gestão da escola observe que seu trabalho deve considerar duas frentes, a de planejamento, organização, orientação e controle em sua unidade e da outra as adequações e aplicações oriundas de níveis superiores hierárquicos (LIBÂNEO, 2013).

Por fim, a autonomia da escola é algo a ser compreendido e alcançado para a efetivação da democracia e da participação seja na gestão ou no contexto do sistema de ensino, inclusive para que dessa forma haja a difusão dessa perspectiva em torno da escola que queremos. Não deve ser almejada apenas como título de política educacional desejável, com intuito de aplicação da gestão democrática na escola em cumprimento as normativas, mas como mecanismo de adoção de práticas que estão em consonância com o seu contexto local e com a

necessidade de garantir decisões mais rápidas, a fim de não perder o tempo exato das transformações e realizações de objetivos. Portanto, não se pode perder de vista as condições que garantem a autonomia de fato da escola, refletindo sobre seu conceito e não caindo nas concepções conflitantes que ainda fomentam a dificuldade de sua implantação, o que na verdade apenas desarticulam suas ações e seus propósitos.

REFERÊNCIAS

ASSIS, Tauã Carvalho de. GOHN, Maria da Glória. Educação e participação: uma investigação das perspectivas teóricas brasileiras. **RBPAE** – v. 36, n. 1, p. 216 – 240, jan./abr. 2020.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira, 1996**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em 10/07/2020.

HORA, Dinair Leal da. **Gestão democrática na escola: artes e ofícios da participação coletiva**. 18. ed. Campinas, SP: Papirus, 2012.

LIBÂNEO, José Carlos. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. 6 ed. rev. e ampl. São Paulo: Heccus Editora, 2013.

LÜCK, Heloisa. Perspectiva da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. **Em aberto** – Brasília, v. 17, n. 72, p. 11-33, fev/jun. 2000.

LÜCK, Heloisa. **Dimensões da gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

MENEGHETTI, Patrick Costa. GOULART, Sheila de Oliveira. Educação em direitos humanos: um compromisso da gestão democrática em tempos de sociedade globalizada. *In*: GEVEHR, Daniel Luciano. THAINES, Aleteia Hummes (Orgs). **Direitos humanos na contemporaneidade** [livro eletrônico]: problemas e experiências de pesquisas. – Guarujá, SP: Científica Digital, 2021.

NOVAES, Ivan Luiz. FIALHO, Nadia Hage. Descentralização educacional: características e perspectivas. **RBPAE** – v. 26, n. 3, p. 585-602, set./dez. 2010.

OLIVEIRA, Ney Cristina Monteiro. A relação público privada na educação básica brasileira: as implicações do neogerencialismo como modelo de gestão. Dossiê: trabalho e educação básica. **Revista Interdisciplinar**. v. 11, n. 16, jun, p. 57-67. 2017.

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

VIEIRA, Sofia Lerche. Política (s) e gestão da educação básica: revisitando conceitos simples. **RBPAE** – v. 23, n. 1, p. 53-69, jan.-abr. 2007.