

Saberes e práticas contemporâneas em gestão e inovação na Educação Profissional e em Sistemas Produtivos

A educação profissional e seus desafios: a organização da gestão democrática na unidade escolar

Rodrigo Vieira Campos¹, Dra. Ivanete Bellucci Pires de Almeida²

Resumo – O artigo apresenta o conceito de gestão democrática da educação sob a ótica de José Carlos Libâneo. Foram apresentados os conceitos de gestão, organização e cultura escolar, além das variadas concepções de administração de uma instituição de ensino, enfatizando as de viés sociocrítico, como a democrático-participativa, tornando-se evidente a importância do papel do diretor como um mediador das demandas sociais. O objetivo do trabalho é contribuir com a discussão a respeito da tomada de decisões no ambiente escolar, enfatizando que essa tarefa não deve depender unicamente da equipe gestora, mas sim, abarcando a comunidade estudantil, já que estes são os principais afetados pelas decisões tomadas.

Palavras-chave: Educação Profissional, Políticas Públicas, Gestão Democrática

Abstract - The article presents the concept of democratic management of education, from the perspective of José Carlos Libâneo. The concepts of management, organization and school culture were presented, as well as the conceptions of administration of an educational institution, emphasizing those of sociocritical bias, such as democratic-participative, revealing the importance of the role of the director as a mediator of social demands. The objective of this work is to contribute to the discussion about decision making in the school environment, emphasizing that this task should not depend solely on the management team, but rather, encompassing the student community, since they are the main affected by the decisions taken.

Keywords: Professional Education, Public Policy, Democratic Management

¹ CEETEPS - c.rodrigo@outlook.com

² CEETEPS - ivanete.bellucci@gmail.com

1. Introdução

Sander (2005), ao introduzir a temática deste trabalho, afirma que o termo administração dominou, a tempos, o pensar e o fazer da educação. Atualmente, no entanto, uma série de termos estão em disputa de espaço, destacando-se *gestão* e *gerência*. Há pouco tempo, o termo gestão era praticamente inexistente na teoria e na prática da educação brasileira e, os que primeiro o utilizaram, eram encarados com desconfiança e desaprovação, já que este termo era adotado pelos administradores de empresa. Da tradução do inglês *management*, da *gestion par les systèmes* do francês, originou-se a *gerência* racionalizadora e instrumental dos homens de negócios. Para muitos analistas, a adoção dos termos *gerência* e *gestão* representa mais uma transposição, tão comum na história do pensamento administrativo brasileiro, de categorias analíticas e práticas da administração empresarial para a administração do Estado e da Educação.

De fato, o uso do termo *gestão* vem aumentando no segmento administrativo, tanto no setor público em geral, como na educação, especificamente. É inclusive respaldado pela Constituição Federal de 1988, pela flexibilização oferecida pela LDB de 1996 e por diversos instrumentos normativos.

Nota-se que, independentemente da origem etimológica e dos distintos conceitos, a *gestão da educação* no Brasil se equipara à *administração da educação*. Nesse sentido,

a gestão da educação abarca desde a formulação de políticas e planos institucionais e a concepção de projetos pedagógicos para os sistemas educacionais e as instituições escolares até a execução, a supervisão e a avaliação institucional das atividades de ensino, pesquisa e extensão e a administração dos recursos financeiros, materiais e tecnológicos. (SANDER, 2005, p. 127)

Na visão de Sander (2005), a administração democrática, de forma geral, é considerada uma conquista, advinda de uma construção histórica que se insere nos movimentos sociais de reconstrução das instituições democráticas. No campo da educação, este movimento vem acompanhado pela organização e pela consolidação de sociedades científicas e associações de educadores, englobando as Conferências Brasileiras de Educação. Está associado à produção científica de nossas universidades e se manifesta na mobilização da sociedade civil em defesa da escola pública e na luta pela profissionalização e valorização dos educadores.

2. Referencial Teórico

Para Sander (2005), as práticas democráticas na educação brasileira são uma tendência, podendo ser observadas a) na legislação do ensino, b) na administração da educação, c) na produção acadêmica das universidades e instituições de pesquisa.

O princípio da gestão democrática está consagrado no artigo 206 da Constituição Federal, no artigo 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e em diversos estatutos. As leis de ensino asseguram a autonomia da escola pública, a participação dos educadores na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação da comunidade escolar e da comunidade local em conselhos escolares. Isto dá aos educadores e à comunidade, a base para exercer o controle democrático sobre os serviços educacionais prestados pelo Estado. Entretanto, notam-se muitas limitações ou distorções da legislação a esse respeito, exploradas por Sander (2005) na leitura de Paro (2002), quando este diz que o legislador falhou por diversas vezes, ao restringir a gestão democrática ao ensino público, demonstrando a influência mercantilista no processo de criação da lei. Falhou também em não definir de forma clara as atribuições do Governo Federal a respeito da gestão democrática da educação. Falhou ainda, ao não prever a transferência do efetivo poder de decisão às escolas.

José Carlos Libâneo também defende a gestão democrática como a mais adequada para o bom funcionamento da unidade escolar. Antes de entrar no tema em si, expondo as diversas *concepções* de gestão, Libâneo introduz o papel das instituições sociais, de forma geral, seguindo para a análise da **organização escolar**, em específico.

Organização escolar

As instituições sociais, para Libâneo (2003), existem para a realização de objetivos, que contemplam a aprendizagem escolar, a formação da cidadania e a de valores e atitudes. A organização ou gestão da escola é o conjunto de ações, recursos, meios e procedimentos que propiciam as condições para alcançar esses objetivos.

Certos princípios e métodos da organização escolar tiveram origem na experiência administrativa em geral, como ressaltou anteriormente Sander. Todavia, têm características muito diferentes das empresas industriais, comerciais e de serviços. Libâneo (2003) exemplifica que na instituição escolar, seus objetivos dirigem-se para a educação e a formação de pessoas. Seu processo de trabalho tem natureza interativa, com forte presença das relações interpessoais. O desempenho das práticas educativas implica uma ação coletiva de profissionais, o grupo de profissionais tem níveis muito semelhantes de qualificação, perdendo relevância as relações hierárquicas. Os resultados do processo educativo são de natureza muito mais qualitativa que quantitativa. Por

fim, comenta que os alunos são, ao mesmo tempo, usuários de um serviço e membros da organização escolar.

Para Libâneo (2003), organização escolar refere-se aos princípios e procedimentos relacionados à ação de planejar o trabalho da escola, racionalizar o uso de recursos (materiais, financeiros, intelectuais) e coordenar e avaliar o trabalho das pessoas, tendo em vista a consecução de objetivos.

A instituição escolar caracteriza-se por ser um sistema de relações humanas e sociais com fortes características interativas, que a diferenciam das empresas “convencionais” (capitalistas). Assim, a organização escolar define-se como unidade social que reúne pessoas que interagem entre si, intencionalmente, operando por meio de estruturas e de processos organizativos próprios, a fim de alcançar objetivos educacionais.

A gestão é então, na visão de Libâneo (2003), uma atividade pela qual são mobilizados meios e procedimentos para atingir os objetivos da organização, envolvendo, basicamente, os aspectos gerenciais e técnico-administrativos. Há várias concepções e modalidades de gestão: centralizada, colegiada, participativa, cogestão entre outros. A figura do diretor ou, em algumas organizações escolares, a equipe de direção, tem forte relevância dentro da escola, podendo suas decisões serem mais ou menos concentradas neste núcleo.

O significado do termo **direção**, no contexto escolar, difere de outros “processos direcionais”, especialmente os empresariais, já que vai além da mobilização de pessoas para a realização eficaz das atividades, pois implica intencionalidade, definição de rumos e decisões político-sociais. O caráter pedagógico da ação educativa, para Libâneo (2003), consiste na formulação de objetivos sociopolíticos e educativos e na criação de formas de viabilização organizativa e metodológica da educação, tendo em vista dar uma direção consciente e planejada ao processo educacional. Tal processo, por sua natureza, inclui o conceito de direção. “Sua adequada estruturação e seu ótimo funcionamento constituem fatores essenciais para atingir eficazmente os objetivos de formação. Ou seja, *o trabalho escolar implica uma direção*” (LIBÂNEO, 2003, p. 454 – grifo do autor).

É por meio da direção que o trabalho conjunto das pessoas é canalizado, orientando-as e integrando-as no rumo dos objetivos. Basicamente, a direção põe em ação o processo de tomada de decisões na organização e coordena os trabalhos, de modo que sejam realizados da melhor maneira possível, sempre com o olhar coletivo de organização escolar.

Foi considerado até aqui, uma série de conceitos a respeito da organização formal da instituição escolar, isto é, a organização planejada, a estrutura organizacional e os papéis desempenhados nela. Entretanto, tais organizações sofrem grande influência de elementos informais, que dizem respeito aos comportamentos, opiniões, ações e formas de relacionamento que ocorrem espontaneamente nos grupos sociais. O conjunto desses aspectos da organização informal vem sendo chamado de *cultura organizacional*.

Concepções de organização e de gestão escolar

De acordo com a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos, Libâneo (2003) entende que a unidade escolar deve se organizar para assumir diferentes paradigmas.

As concepções de gestão escolar refletem diferentes posições políticas e pareceres acerca do papel das pessoas na sociedade. Portanto, o modo pelo qual uma escola se organiza e se estrutura tem dimensão pedagógica, pois tem que ver com os objetivos mais amplos da instituição relacionados a seu compromisso com a conservação ou com a transformação social. (LIBÂNEO, 2003, p. 447)

Analisando as concepções em perspectiva, podemos ver, em um extremo, a concepção técnico-científica e, no outro extremo, a sociocrítica.

Na ideia técnico-científica, para Libâneo (2003), a visão burocrática e tecnicista de escola prevalece, sua direção é centralizada em uma pessoa, as decisões vêm de cima para baixo e não há a participação de professores, especialistas ou alunos. A organização escolar é percebida como uma realidade objetiva, neutra, técnica e que funciona racionalmente e, por isso, pode ser planejada, organizada e controlada, a fim de alcançar maiores índices de eficiência e eficácia. Sua versão mais conservadora é denominada de administração clássica ou burocrática, enquanto que a versão mais recente é conhecida como modelo de gestão da qualidade total, o qual utiliza com maior ênfase os métodos e práticas de gestão da administração empresarial.

Já na concepção sociocrítica, ainda em Libâneo (2003), a organização é concebida como um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional, não neutro, de suas ações e relações sociais. É uma construção social, exercida por todos os elementos da sociedade escolar, onde o processo de tomada de decisões ocorre coletivamente, o que possibilita a seus membros discutir e deliberar colaborativamente.

A abordagem sociocrítica pode ser desmembrada em algumas formas de gestão democrática, sendo elas: a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa, que será aprofundada neste trabalho.

Conforme Libâneo (2003), a concepção autogestionária se baseia na responsabilidade coletiva, ausência de direção centralizada e na enfática participação direta e por igual de todos os membros da instituição. É avessa à autoridade e às formas mais sistematizadas de organização e gestão, contrapondo-se aos elementos instituídos, como normais e procedimentos já definidos e valorizando os elementos instituintes, tais como a capacidade grupal de criação e instituição de normas e procedimentos próprios.

Para Libâneo (2003), a concepção interpretativa percebe como elemento chave na análise dos processos de gestão, a subjetividade, intenções e interações interpessoais, opondo-se fortemente à concepção científico-racional, já que esta possui grande rigidez normativa e hierárquica. O enfoque interpretativo vê a organização escolar como uma construção social baseada nas experiências subjetivas e nas interações sociais.

Pelo fato das concepções de organização não serem estanques, características de determinada ideologia podem ser encontradas em outra, apesar de ser possível perceber um estilo predominante. Pode acontecer ainda, que “a direção ou a equipe escolar optem por uma concepção progressista, mas na prática acabem sendo reproduzidas formas de gestão mais convencionais, geralmente de tipo técnico-científico.” (LIBÂNEO, 2003, p. 450)

A concepção democrático-participativa é baseada na relação orgânica entre a direção e os membros da equipe, enfatizando a busca de objetivos comuns e a tomada de decisão assumidas por todos. Porém, ao assumir essa tomada de decisões conjunta, defende que “os membros da equipe assumam sua parte no trabalho, admitindo a coordenação e a avaliação sistemática da operacionalização das deliberações” (LIBÂNEO, 2003, p. 447). Essa concepção valoriza os elementos internos do processo organizacional, tais como a organização, a direção, o planejamento e a avaliação, já que a tomada de decisões por si, não basta. É preciso que elas sejam postas em prática para prover melhores condições ao processo educacional, o que pressupõe deveres e responsabilidades de todos.

Libâneo (2003) percebe que a participação pode ocorrer em dois sentidos, um interno (particular à escola) e outro externo (relação da escola com sua comunidade). No sentido interno, a escola é percebida como um lugar de aprendizado de conhecimentos, de desenvolvimento de capacidades intelectuais, sociais, afetivas, éticas e estéticas, além de formação para as relações sociais. Esta concepção é também chamada de **comunidade democrática de aprendizagem**.

No sentido externo de participação, a escola deixa de ser entendida como uma redoma, passando a conquistar o *status* de comunidade educativa. Esses elementos externos acabam aprendendo a dividir a responsabilidade pela decisão e organização da unidade. Dentre as formas mais consolidadas de participação, estão os conselhos de classe e os conselhos de escola.

Com base nesses princípios, o papel do diretor escolar na concepção democrático-participativa passa a ser o de um líder cooperativo,

que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articula a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão de um projeto comum. O diretor não pode ater-se apenas às questões administrativas. Como dirigente, cabe-lhe ter uma visão de conjunto e uma atuação que apreenda a escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros e culturais. (LIBÂNEO, 2003, p. 454)

A articulação democrática desenvolvida pelo diretor com a comunidade escolar não é livre de problemas. Por questões políticas governamentais e falta de organização, LIBÂNEO (2003, pag. 457) nos lembra que “as autoridades podem atribuir autonomia às escolas para, com isso, desobrigar o poder público de suas responsabilidades”. O ponto é complicado: corre-se o risco de as instituições escolares desenvolverem seus critérios e diretrizes e estes perderem de vista diretrizes gerais do sistema. Por outro lado, ao ficar subordinada

integralmente aos órgãos superiores, pode acontecer que as escolas apliquem as regras de forma mecânica, sem que aja alguma reflexão sobre o que está sendo feito. Portanto, fica em evidência novamente o papel do diretor, que fará a gestão dessa autonomia, partilhando e corresponsabilizando todos os membros da equipe escolar, para que se alcancem, eficazmente, os resultados de sua atividade.

Cabe recordar que a gestão democrática não pode ficar restrita ao discurso da participação e às suas formas externas, como eleições, assembleias e reuniões. Ela está a serviço dos objetivos do ensino, especialmente da qualidade cognitiva dos processos de ensino-aprendizagem. Além disso, Libâneo (2003) chama a atenção ao dizer que:

a adoção de práticas participativas não está livre de servir à manipulação das pessoas, que podem ser induzidas a pensar que estão participando. De fato, frequentemente, são manipuladas por movimentos, partidos e lideranças políticas, em defesa dos próprios interesses. A participação não pode servir para respaldar decisões previamente definidas, mas deve ser forma de levar a equipe escolar a soluções inovadoras e criativas. (LIBÂNEO, 2003, p. 459)

Para apoiar a gestão democrática, as decisões e procedimentos no ambiente escolar devem ser acompanhados e avaliados, sempre pautado na relação orgânica entre a direção e a equipe escolar. Mas do que isso, Libâneo (2003) ressalta que o conjunto das ações de organização do trabalho deve sempre estar voltado para as ações pedagógico-didáticas.

3. Método

A motivação para a escrita deste artigo surge ao final da disciplina de políticas e organização da educação profissional do programa de mestrado profissional em gestão e desenvolvimento da educação profissional do Centro Estadual de Educação Tecnológica “Paula Souza”. Após a leitura e discussão de autores que debatem e tecem críticas nesta área, como Benno Sander, José Carlos Libâneo, Luiz Antônio Cunha entre outros, notamos que a reflexão sobre gestão escolar ainda é um tema muito relevante, especialmente em tempos atuais de instabilidade política e forte influência neoliberal na tomada de decisões em ambientes escolares de modo geral. A nossa inquietação se manifesta na reflexão que os autores e seus textos provocam e na tendência generalizada por apressar tais deliberações, restringindo-se a um pequeno grupo um grande poder e responsabilidade. Conseqüentemente, o espaço para ouvir todos os interessados fica reprimido e a construção democrática, marginalizada.

Assim, foi feito um levantamento dos textos abordados na disciplina que tratavam de gestão escolar, com foco na gestão democrático-participativa. Considerou-se que os textos extraídos do livro Estrutura Escolar – Política,

Estrutura e Organização, organizado por José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira e Mirza Seabra Toschi são fundamentais para se entender quais são as concepções de gestão escolar, como se apresenta a cultura organizacional e qual o papel do diretor da instituição de ensino como mediador dos interesses da comunidade escolar. O levantamento desta bibliografia e a reflexão desses caminhos são imprescindíveis para se entender os rumos e ações que serão tomadas, bem como dialogar diante dos cenários evidenciados. A participação coletiva poderá indicar o melhor caminho para que esses atores se manifestem e conduzam suas comunidades escolares de maneira mais acolhedora e bem-sucedida.

4. Resultados e Discussão

Com base na leitura das ideias de José Carlos Libâneo, a participação coletiva é o principal meio de assegurar a gestão democrática, ao possibilitar que os integrantes da comunidade escolar se envolvam nas decisões e no funcionamento da escola, além de proporcionar aos seus componentes um melhor conhecimento dos objetivos, estrutura e dinâmica da unidade, proporcionando um clima de trabalho favorável a aproximação dos envolvidos. Sua fundamentação se baseia no princípio da autonomia, ou seja, a capacidade de pessoas e grupos conduzirem suas vidas por conta própria. Como a autonomia se posiciona de forma oposta às ideias autoritárias, sua realização se dá pela participação na livre escolha de objetivos e na construção conjunta.

Fica claro, quando tratamos de uma instituição pública, que essa autonomia é relativa, já que as escolas analisadas fazem parte de uma rede, sendo dependentes de políticas e gestão públicas. Se considerarmos que as condições de trabalho, como salário e formação continuada não são originários da unidade escolar, o controle participativo não prescindirá das responsabilidades e da atuação de seu sistema, ou seja, a direção da escola deve ser exercida considerando, de um lado, o planejamento, a organização e o controle de suas atividades internas e, por outro lado, a **adequação** e a **aplicação** das diretrizes gerais que recebe dos níveis superiores da administração do ensino.

5. Considerações finais

Nesse cenário, parece ser consensual que para ocorrerem mudanças desejadas no padrão de gestão das escolas, é fundamental que estas adquiram autonomia, assim, o papel de cada comunidade escolar – prática ainda pouco difundida em nossos sistemas educativos, ao contrário de muitos outros países – ganha força como contrapartida a outras aquisições. Consideramos que essa “prática”, ainda em construção, pode ser velada por vários fatores intrínsecos ao ambiente escolar, mas também podem se manifestar como objeto de avanço e

construção de saberes entre seus atores principais. Nesse espaço de reflexão, consideramos que foi possível entender e se envolver com autores que são profissionais da educação e que, portanto, estão preocupados não em se ter um consenso, mas uma ampla discussão de sujeitos envolvidos e preocupados com a educação, com uma gestão pública e democrática e da mesma forma comprometidos com as mesmas identidades.

Referências

LIBÂNEO, J.C; OLIVEIRA, J.F. de; TOSCHI, M.S. O sistema de Organização e de Gestão da Escola: teoria e prática. In: LIBÂNEO, OLIVEIRA E TOSCHI (org.). **Educação Escolar: políticas, estrutura e organização**. São Paulo: Cortez, 2012.

SANDER, Benno. *Políticas públicas e gestão democrática da educação*. São Paulo: Liber Livro, 2005

Documentos Consultados

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 15/07/2017.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em 15/07/2017