

**Gestão escolar, autonomia e mobilização social:
o olhar dos professores de escolas públicas
da Região dos Inconfidentes – MG**

**School management, autonomy and social
mobilization: the view of public school teachers
in the Inconfidente Region – MG**

**Gestión escolar, autonomía y movilización social:
la visión de los docentes de escuelas públicas
de la Región de Inconfidente - MG**

José Rubens Lima Jardimino

Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Ouro Preto/MG – Brasil

Regina Magna Bonifácio de Araújo

Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Ouro Preto/MG – Brasil

Ana Maria Mendes Sampaio

Universidade Federal de Ouro Preto (Ufop), Ouro Preto/MG – Brasil

Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir o princípio da autonomia e da capacidade de mobilização social em processos de gestão escolar, mediante dados levantados na pesquisa de abordagem qualitativa, intitulada “Desenvolvimento Profissional Docente e Inovação Pedagógica: estudo exploratório sobre contribuições do Pibid”. As análises apresentadas são resultado de entrevistas semiestruturadas, realizadas com 30 (trinta) professores das redes públicas municipais e estaduais de ensino das cidades de Mariana e Ouro Preto, do estado de Minas Gerais. A conclusão aponta que, somente em um contexto de luta, de pressões e de efetivas mudanças, a escola poderá fortalecer sua autonomia que se instaura como princípio indispensável ao processo de mobilização social, enquanto instrumento de fortalecimento da cidadania e construção de uma gestão escolar democrática.

Palavras-chave: Gestão escolar, Autonomia, Mobilização social

Abstract

This article aims to discuss the principle of autonomy and the capacity of social mobilization in school management processes. We used the collected data in a qualitative research entitled "Teaching Professional Development and Pedagogical Innovation: exploratory study on the contributions of Pibid". The analyze conclusions are the results of semi-structured interviews conducted with 30 (thirty) teachers of the municipal and state public schools in the cities of Mariana and Ouro Preto, State of Minas Gerais. The conclusions point that only

in a context of pressure and effective changing, can a school strengthen its autonomy as an essential principle to the process of social mobilization, and an instrument for strengthening citizenship and building democratic school management.

Keywords: School management, Autonomy, Social mobilization

Resumen

Este artículo tiene como objetivo discutir el principio de la autonomía y de la capacidad de movilización social en los procesos de gestión escolar, mediante datos de la investigación cualitativa titulada "Desarrollo Profesional Docente e Innovación Pedagógica: estudio exploratorio sobre las contribuciones del PIBID". Los análisis presentados son el resultado de entrevistas semiestructuradas realizadas con 30 (treinta) docentes de las escuelas públicas municipales y estatales en las ciudades de Mariana y Ouro Preto, estado de Minas Gerais. La conclusión señala que, sólo en un contexto de lucha, de presiones y de cambios efectivos, la escuela puede fortalecer su autonomía que es un principio indispensable para el proceso de movilización social, como un instrumento para fortalecer la ciudadanía y construir una gestión escolar democrática.

Palabras clave: Gestión escolar, Autonomía, Movilización social

1. Introdução

O presente artigo aborda o princípio da autonomia e da capacidade de mobilização social¹ nos processos de gestão escolar. Nessa direção, a democratização da gestão se relaciona com a necessidade de incluir todos os que fazem parte da escola em seus processos decisórios, bem como de monitoramento e avaliação. Isso deverá refletir positivamente na qualidade da educação oferecida aos alunos, vistos nesses processos como cidadãos participativos. Essa inclusão se configura como um desafio histórico, frente às relações de poder corporativas e clientelistas, ainda muito presentes na sociedade brasileira, o que agrava ainda mais a falta de uma cultura de participação da comunidade no espaço escolar.

No Brasil, os primeiros vestígios de gestão democrática ocorreram na década de 1990, período marcado por diversas reformas liberais, que exigiram significativas modificações nos padrões de intervenção estatal, como a implementação de um modelo descentralizado neoliberal de gestão. A partir daí as instituições de ensino passaram por significativas mudanças basilares, a

¹ Conforme acepção dada na sociologia política, ou seja, enquanto forma de reunir de um núcleo de indivíduos, no intuito de empreenderem uma ação coletiva.

exemplo da reformulação de diretrizes para as políticas educacionais, agora orientadas por um entendimento de educação igualitária. Para Lück (2009):

Pode-se definir, portanto, a gestão democrática, como sendo o processo em que se criam condições e se estabelecem as orientações necessárias para que os membros de uma coletividade, não apenas tomem parte, de forma regular e contínua, de suas decisões mais importantes, mas assumam os compromissos necessários para a sua efetivação. Isso porque democracia pressupõe muito mais que tomar decisões, ela envolve a consciência de construção do conjunto da unidade social e de seu processo como um todo, pela ação coletiva. (LÜCK, 2009, p.71)

Visto por esse ângulo, nota-se que a horizontalidade na tomada de decisões e na admissão de responsabilidade pressupõe que não existe gestão democrática sem a efetiva participação da comunidade escolar e local. Afinal, democracia e participação são termos inerentes e inseparáveis, ainda que muitos sistemas de ensino incentivem a atuação da sociedade nas escolas, sem um viés democrático.

A democracia como modelo e a participação como princípio estão em debate há várias décadas no Brasil, embora a discussão tenha sido intensificada a partir da década de 1980, quando da aprovação da Constituição Federal de 1988, que estabelece como princípios para a educação brasileira: a obrigatoriedade, a gratuidade, a liberdade, a igualdade e a gestão democrática. Esse último foi regulamentado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96), que reafirma o texto constitucional e define, em seu artigo 14, a gestão democrática como modelo de gestão das escolas públicas.

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, 1996, p. 6)

No atual Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.055/2014), o tema é tratado na meta 19, que almeja

Assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto. (BRASIL, 2014, p. 31)

Parece ter sido acertada a decisão do legislador em vincular o alcance da gestão democrática a critérios técnicos de mérito e desempenho e à

consulta pública à comunidade das escolas. Todavia, não se fixaram as formas e os processos envolvidos, devendo essa questão ser apreciada nas esferas subnacionais. Preservou-se, assim, o respeito pela autonomia administrativa dos entes federados.

A meta 19 do atual PNE (2014-2024) é acompanhada por 08 (oito) estratégias relacionadas: 1) prioridade do repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica sobre a matéria, em consonância com a legislação nacional; 2) criação de programas de formação dos conselhos do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, conselho de alimentação escolar, regionais e outros de acompanhamento das políticas públicas em educação do país; 3) incentivo à constituição de Fóruns Permanentes de Educação nos estados, Distrito Federal e municípios; 4) fortalecimento de grêmios estudantis e associação de pais; 5) fortalecimento dos conselhos escolares e municipais de educação; 6) participação democrática dos membros da escola no Projeto Político Pedagógico - PPP; 7) favorecimento da autonomia administrativa, financeira e pedagógica das unidades de ensino; 8) desenvolvimento de programas de formação de gestores, bem como de aplicação de prova nacional específica, com intuito de subsidiar critérios para provimento do cargo.

Apesar do incentivo à autonomia da gestão escolar, bem como ao envolvimento e à participação coletiva na condução dos propósitos e ações das escolas, todas as previsões legais em torno dessa matéria se apresentam apenas como uma possibilidade e não uma garantia, sobretudo, em um país, marcado por fortes traços tradicionalistas e patriarcais. Para além das lutas históricas, com vistas a assegurar o cumprimento efetivo da lei, é necessário que ocorram, também, significativas mudanças culturais.

Diante desse contexto, este trabalho investe no objetivo de analisar a gestão escolar frente ao princípio da autonomia, relacionado ao ideário de gestão democrática e ao processo de mobilização social, com vistas à participação da sociedade no espaço escolar. Para tanto, empenharam-se esforços analíticos, a partir de relatos de professores da educação básica da

rede pública municipal e estadual, da Região dos Inconfidentes² - MG, participantes da pesquisa de abordagem qualitativa, intitulada “Desenvolvimento Profissional Docente e Inovação Pedagógica: estudo exploratório sobre contribuições do Pibid”.

Trata-se de uma pesquisa realizada em rede, desenvolvida pelo Observatório de Educação/Capes - Obeduc³, que se constitui como um trabalho colaborativo, articulando experiências e estudos de grupos de pesquisa de três programas de pós-graduação em educação, situados nas regiões nordeste e sudeste do Brasil e ligados às seguintes instituições de ensino: Universidade Federal de Ouro Preto – Ufop, Universidade do Estado do Ceará - UECE e Universidade do Estado de São Paulo - Unifesp.

A proposta da referida pesquisa concentrou esforços para compreender como os docentes se desenvolvem, a partir de sua inserção como professores supervisores no Programa Institucional de Bolsa de Iniciação à Docência - Pibid, no tocante ao seu desenvolvimento profissional. Ao todo, a pesquisa foi realizada com 90 (noventa) professores da educação básica, que participam ou participaram do programa desde o ano de 2007. Porém, os dados referendados neste artigo contaram com a participação de 30 (trinta) desses professores, que atuam nas redes públicas de ensino municipal e estadual das cidades de Mariana e Ouro Preto, no estado de Minas Gerais. Tais dados foram coletados, organizados e analisados por graduandos (IC), pós-graduandos (doutorandos e mestrandos) e professores da universidade e da educação básica, ligados ao núcleo da Ufop⁴.

Na coleta de dados, foram realizadas entrevistas semiestruturadas, construídas em torno de duas categorias de análise: desenvolvimento profissional docente e inovação pedagógica. Desse modo, ainda que a referida pesquisa não tenha como foco analítico a gestão educacional, em seus mais

² A designação de “Região dos Inconfidentes” se refere a uma localização histórica mais do que a uma divisão geopolítica de Minas Gerais. Designada como a microrregião de Ouro Preto, pertence à mesorregião metropolitana de Belo Horizonte e compreende os municípios de Itabirito, Ouro Preto, Mariana, Acaiaca e Diogo de Vasconcelos.

³ Trata-se de um programa federal, instituído pelo Decreto nº 5.803/2006, que teve como objetivo fomentar o desenvolvimento de estudos e pesquisas na área de educação, por meio de financiamento de projetos elaborados e submetidos a editais, pelos programas de pós-graduação de instituições avaliadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior Capes.

⁴ A equipe formada pelos pesquisadores acima referidos são membros do Grupo de Pesquisa Ufop/CNPq, que investiga sobre a formação de professores na região.

amplios aspectos e formas, desprenderam-se, das falas dos professores investigados, indicadores relacionados à: autonomia, como princípio da educação, concepção de gestão e concepções de escola e sociedade. E foi a partir desses dados que empreendemos as análises presentes neste artigo.

A primeira seção deste trabalho realiza uma breve contextualização sobre a necessidade de (re)significação da concepção de autonomia escolar frente a uma dinâmica de globalização e perspectivas de mudanças nos processos de gestão das políticas públicas educacionais. Em seguida, reflete-se sobre a autonomia da escola articulada ao nível da ação e posicionamento político de órgãos superiores, diante do processo de descentralização da educação nacional. Para isso, apresentam-se ideias e conceitos sobre autonomia escolar em meio a equívocos, contradições e desentendimentos em torno da questão, como a exemplo do que vem retratando os Programas de Transferência de Recursos, os Gestores de Escolas, os Professores da Educação Básica, sujeitos investigados neste estudo, e os Sistemas de Ensino.

A segunda seção empreende uma análise da gestão democrática frente à mobilização social, necessária à ampla participação da comunidade escolar e local nas unidades de ensino. Privilegia-se a análise das falas dos professores em torno da responsabilidade de mobilização e participação social, por parte das escolas, da centralidade na figura do gestor, dos (des)caminhos na relação entre família e escola e do nível de interferência dos sistemas de ensino no direcionamento escolar. Enfatiza-se, ainda, o interesse da participação da sociedade na agenda política educacional dos governos, a importância da formação dos conselhos escolares, como eixo central na democratização da gestão escolar, bem como sobre as restrições da participação democrática nos processos decisórios das escolas.

Ao final, destaca-se a relação ambígua entre as escolas e secretarias de educação, diante de uma falsa autonomia escolar na deliberação de decisões, em nível financeiro, administrativo e pedagógico. Assim, compreende-se que o descumprimento do princípio da autonomia da gestão democrática desmobiliza o processo de participação social no âmbito escolar, tendo em vista que promove um sentimento de desconfiança entre os membros que fazem parte da escola. Expõe também sobre a necessidade da escola em ampliar e divulgar os conhecimentos sobre a sua estrutura e funcionamento e da

importância da participação social como instrumento de pressão, para que os órgãos superiores dotem a escola de autonomia e recursos, ainda que, infelizmente, não haja dispositivo legal que favoreça a escola, instituição articulada com os interesses do Estado, a exercer movimentos de pressão junto a ele.

2. Entre a autonomia e a heteronomia: desafios da gestão pública escolar

O estudo em torno da autonomia surge na literatura sociológica e política, vindo a influenciar eminentemente a literatura educacional e pedagógica. Termo advindo do grego, autonomia significa governar-se a si próprio. Nesse sentido, uma escola autônoma é aquela que se governa, mantendo controle sobre todo o processo administrativo de elaboração e execução dos seus planos de ações, objetivos e metas.

No campo educacional, o debate acerca desse tema remete à formação autônoma, retratada pela filosofia grega, bem como a relação dialógica-dialética na concepção de Freire (1996), em que educador e educando se sentem livres para aprenderem juntos. Assim, a busca por uma educação moderna, antiburocrática e antiautoritária se relaciona com a ideia de autonomia necessária, não somente aos processos educativos dos alunos, como também à construção de uma gestão democrática da escola, que deve atentar para os princípios da descentralização, participação e transparência.

De acordo com Gadotti (1990, p.176), o termo autonomia possui uma pluralidade de significados, porém, não é possível “separar a ideia de autonomia de sua significação política e econômica, isto é, da capacidade de decidir, dirigir, controlar, portanto, de autogovernar-se, de ser plenamente cidadão [...]”. Nesse sentido, o autor afirma que o rompimento com uma gestão escolar tradicional e centralizada se mostra como possibilidade de um novo modelo: a autogestão. Entretanto, encaminhamentos normativos internacionais da área educacional, bem como as relações sociais e políticas, próprias da dinâmica de globalização, instauram-se como empecilhos para esse novo modelo de gestão escolar. Desse modo:

[...] as escolas não podem ser completamente autônomas, pois uma autogestão que se refira somente às técnicas e formas de ensino, mas também aos objetivos do ensino não parece possível, porque, se queira ou não, a

escola segue sendo um dispositivo a serviço de fins sociais determinados. (MEINSTER *apud* UNESCO, 1981, p.18)

Com isso, observa-se que, a partir dos anos de 1980, as políticas públicas educacionais (re)significam o conceito de autonomia, que passa, a partir de então, a ser sinônimo de descentralização e desconcentração⁵ dos sistemas educativos. O termo autogestão desaparece, em consonância à argumentação do documento da Unesco (1981), de que os fins sociais da educação já se encontram determinados. Assim, é no centro das tendências e influências internacionais contemporâneas, que se indaga sobre a quais interesses vem servindo o processo de (re)significação da autonomia escolar.

A busca por tal resposta inspira discussões que merecem ser realizadas, frente às mudanças nos processos de gestão das políticas públicas educacionais. Para Afonso (1998, p.90), tais mudanças "devem ser equacionadas, tendo em consideração, entre outros *factores*, a existência de alguma intersecção entre as políticas desenvolvidas em países centrais e as que são desenvolvidas em países (semi)periféricos."

É nesse contexto de amplo crescimento da globalização política, social, econômica e cultural, que, nos anos de 1990, organismos internacionais e programas do governo federal conferem uma maior liberdade para os sistemas educacionais vivenciarem uma proposta de descentralização inédita no país.

Frente ao exposto, é importante adotar o estudo da gestão escolar dentro de uma perspectiva crítica, capaz de distinguir as diversas lógicas presentes em torno da ideia de autonomia da escola. De acordo com Lück (2000), o conceito de autonomia escolar carece de reflexão, já que inspira concepções conflitantes, equívocos e desentendimentos em torno da questão.

Como exemplo do que retrata a autora, encontram-se os diversos programas de assistência aos sistemas educacionais, que condicionam a ideia de autonomia à transferência de recursos financeiros para a escola. Visando a garantir maior autonomia da atuação dos gestores, foram criadas duas importantes fontes de recursos: o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE,

⁵No caso da gestão escolar, a descentralização consiste nas secretarias de Educação (estaduais e municipais) e/ou os respectivos poderes executivos a que estão subordinadas, transferirem poderes administrativos para as escolas. Por outro lado, a desconcentração trata, apenas, de distribuir a execução do trabalho, não fornecendo às escolas legitimidade para o seu planejamento estratégico.

repassado pelo Governo Federal, e o Programa de Transferência de Recursos Financeiros - PTRF, repassado pelos municípios diretamente para as escolas da educação básica municipal, registradas no Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – Inep, a partir de cálculos do ano imediatamente anterior ao do atendimento.

Sem dúvida, a transferência de recursos financeiros descentralizados para as unidades de ensino é uma política necessária, todavia, precisa ser aprimorada diante da sua importância para a melhoria da qualidade da educação ofertada. Apesar de contemplada na legislação e efetivada por meio de programas específicos, a falta de flexibilização quanto à aplicação dos recursos incorre na baixa autonomia das escolas para o seu gerenciamento financeiro, causando uma objeção para a consolidação da gestão democrática. Ou seja, devido a uma rigidez legal, existe uma lista de itens pré-estabelecidos, que limitam o poder decisório e de escolha das escolas, comprometendo o uso dos recursos para suas reais demandas e prioridades.

Por vezes, falta também, aos gestores, um maior conhecimento a respeito dos aspectos legais desses recursos, das fontes provenientes, do seu processo de distribuição, bem como do controle e monitoramento dos gastos públicos. A falta desses conhecimentos se dá associada à atenção dada pelos gestores à administração e aplicação dos recursos, fato que compromete a promoção de debates mais amplos em torno dessa problemática. É necessário, ainda, que a escola esteja atenta para a participação do conselho escolar no planejamento e uso dos referidos recursos. Desse modo, percebe-se que “a transferência de recursos por si não garante autonomia, uma vez que essa, como um processo complexo, depende de uma série de características [...]” (LÜCK, 2000, p. 20).

Quanto aos conceitos que diversos gestores escolares vêm apresentando sobre autonomia, destaca-se o da capacidade de atuar independentemente. Para Barroso (1996), essa concepção diverge da ideia de autonomia construída a partir de relações de dependências e interdependências entre os membros das escolas e o meio que a envolve. Como infere Macedo (1995):

A escola aumenta a sua autonomia através das múltiplas dependências-interações que estabelece com os outros sistemas, tendo em conta as

necessidades e finalidades que identifica. É na multiplicidade de dependências, de inter-relações, que se criam condições favoráveis à integração da escola no processo de desenvolvimento da sociedade. A variedade das dependências que desenvolve produz diferença. A gestão destas dependências é autonomia de escola. (MACEDO, 1995, p. 87)

Nesse sentido, Barroso (1996) afirma que a autonomia da escola é a convergência de diversas lógicas e interesses (políticos, gestores, profissionais e pedagógicos). Trata-se de conceber a autonomia escolar como resultado do equilíbrio de forças entre diferentes detentores de influência (externa e interna), com destaque para as secretarias de educação, o governo, os gestores, os professores, os alunos, os pais, demais profissionais da educação e outros membros da sociedade local.

Para os professores investigados, a autonomia suscita a possibilidade de agir em torno de uma ideia própria, como também de se abrir para o conhecimento, inclusive em um movimento de sua reconstrução e para as mudanças, além de se configurar como elemento motivador ao exercício profissional. De acordo com os professores P56PA⁶ e P4PACA, “a autonomia te dá mais segurança de colocar suas ideias em prática (P56PA)” e “Ter autonomia é conhecer para refazer, para mudar, para buscar e já é por natureza um incentivo (P49ACA).

Percebe-se, assim, que a autonomia da escola está intrinsecamente ligada ao reconhecimento da autonomia dos membros que a compõem. Como explica Barroso (1996, p.11), “ela é, portanto, o resultado da ação concreta dos indivíduos que a constituem, no uso das suas margens de autonomia relativa.” Desse modo, pensar em uma escola que se abstrai da ação organizada e autônoma dos seus membros é pensar em uma escola heterônoma, que, para Freire (1996), deve ser superada.

Infere-se desse contexto, que a autonomia no interior da escola não está imbricada somente com os posicionamentos advindos dos sistemas de ensino, mas com as práticas internas do seu cotidiano. Assim, é importante investigar como a autonomia tem se configurado nas relações entre professor, coordenador, gestor, alunos e demais profissionais da educação.

⁶ Os professores participantes da pesquisa foram nomeados por meio de um código, organizado da seguinte forma: letra P para professor, um número entre 31 a 60, identificando a entrevista, uma ou mais letras, identificando as iniciais da área de atuação do subprojeto no Pibid e a letra E ou A, identificando se o professor é egresso ou ativo no Pibid.

Quanto aos sistemas de ensino, o que se tem notado é que, apesar de ratificarem o interesse pela democratização da gestão escolar, por vezes, resumem a autonomia das escolas à eleição gestora ou mesmo à elaboração do Projeto Político Pedagógico (PPP) e/ou à formação dos conselhos escolares e da associação de pais. Ainda que essas medidas sejam consideradas como estratégicas para a consolidação da gestão democrática, é preciso atentar que a efetivação da autonomia escolar está associada a uma série de dimensões interdependentes: a financeira, a política, a administrativa e a pedagógica, que devem ocorrer simultaneamente, formando um único conjunto. Vale destacar, que essa autonomia se ergue com autoridade, quando se expressa no sentido de autoria competente. “Trata-se de uma autoridade intelectual, política, social e técnica” (LÜCK, 2000, p. 25).

Porém, ao mesmo tempo em que os sistemas de ensino cobram dos gestores autoridade técnica e uma série de conhecimentos para administrar os recursos financeiros, a precariedade e necessidades das escolas têm se mostrado superiores aos recursos disponíveis. Assim “[...] o problema da escola pública no país não é, na verdade, o da administração de recursos, mas o da falta de recursos” (PARO, 2000, p. 11). Visto por esse ângulo, a inoperância imputada ao gestor escolar se traduz como a falta de autonomia da própria escola. Ainda para esse autor,

Esse diretor, por um lado, é considerado a autoridade máxima no interior da escola: e isso, pretensamente, lhe daria um grande poder e autonomia, mas por outro lado, ele acaba se constituindo, de fato, em virtude de sua condição de responsável último pelo cumprimento da Lei e da Ordem da escola, em mero preposto do Estado. (PARO, 2000, p.11)

Nota-se, portanto, que a tão difundida autonomia das escolas, por vezes, não tem ido além da própria heteronomia. Com isso: a) os recursos financeiros são insatisfatórios; b) não se prioriza a formação dos gestores; c) faltam incentivos políticos e institucionais para que a comunidade escolar e local participe dos processos decisórios; e d) a descentralização e a democratização da gestão de escolas públicas, apesar de bastante propagada, não apresentam resultados e mudanças significativas.

Desse modo, apesar da importância dada ao binômio descentralização e autonomia, a descentralização administrativa proposta para as escolas prevê uma autonomia apenas em nível de execução. Ou seja, governos, em todos os

níveis, “centralizam as decisões políticas e estratégicas e desconcentram as estruturas operacionais, promovendo na prática a separação entre planejamento e execução” (CARVALHO, 2008, p. 254). Além disso, promovem um padrão de gestão de caráter instrumental e heterônomo, que se revela contrário ao nível desejado de entendimento e cooperação entre as escolas e os sistemas de ensino.

Depreende-se desse contexto, que os profissionais da educação têm se unido e atuado em torno de uma autonomia controlada, configurada pelo cumprimento de metas pré-estabelecidas e recompensas por empenho e produtividade. Nota-se, assim, que o conceito de gestão autônoma não tem rompido por completo com formas de controle centralizadas, e a propagação desse termo, aparentemente progressista, tem cumprindo um propósito ideológico que vincula o trabalho escolar a novas formas de controle, maior visibilidade e responsabilização dos gestores e equipes escolares e submissão a novos critérios. Para Ball (2005), a adoção desse esquema de autonomia, controlada por parte de diversos estados e municípios, tem exigido dos profissionais da educação um profissionalismo utilitário e funcionalista.

Não resta dúvida que, ao se instituir a lógica da gestão heterônoma nas escolas, ocorrem a fragmentação do trabalho cooperativo e o enfraquecimento da visão crítica dos profissionais envolvidos. A busca por modalidades de gestão que confirmem às escolas padrões de autonomia e, portanto, democráticos, configura-se, segundo Gadotti (1995, p.202), “numa luta maior pela autonomia no seio da própria sociedade. Portanto, é uma luta dentro do instituído, contra o instituído, para instituir outra coisa”.

Essa suposta luta, referida pelo autor, requer a participação democrática de todos que fazem parte do processo educacional, o que exige, por parte da gestão e equipe escolar, um amplo processo de mobilização social, com vistas à elaboração, execução, monitoramento e avaliação de planos de ações em prol da melhoria da qualidade educacional.

3. A Gestão escolar frente ao processo de mobilização social

Dentre os diversos vínculos que a literatura acadêmica tem dado ao conceito de gestão democrática, destaca-se neste artigo o de participação

social e aditamento da participação política, que se estendem aos processos de descentralização de poderes.

No Brasil, as discussões em torno da democracia como modelo de organização social e da participação como princípio democrático se estenderam por décadas, tornando-se mais intensas na de 1980, sob a influência da aprovação da Constituição Federal (1988), que determinou os princípios da educação nacional: obrigatoriedade, gratuidade, liberdade, igualdade e gestão democrática.

Assim, ao alcançar centralidade na agenda de política educacional dos governos dos anos de 1990, a gestão democrática se instaurou como elemento imprescindível ao processo de democratização do Estado, da sociedade e da escola. Para Freitas (1998):

Engendrar um “novo” padrão de gestão educacional, reordenado segundo parâmetros da “modernização” do Estado e da sociedade, tornou-se projeto justificado tanto em razão de um presumido potencial que teria para assegurar a equidade e qualidade do ensino, quanto pelo seu possível papel instrumental no incremento da cidadania e da ordem democrática. (FREITAS, 1998, p.2)

Todavia, o ideário de potencial instrumento democrático e de mudança que recai sobre a gestão democrática não se detém apenas no cumprimento de métodos e técnicas administrativas e pedagógicas, mas se envolve com especificidades inerentes à própria democracia que, por sua vez, se interliga aos mecanismos de mobilização social, com vistas à participação efetiva da comunidade escolar e local nos caminhos que a escola deve trilhar.

Ao contrário de um modelo de educação tradicional e hierarquizado, que concentra a autoridade e a tomada de decisões apenas na figura do diretor, a gestão democrática deve propiciar uma forma de participação que distribua adequadamente as responsabilidades, no intuito de atingir os objetivos relacionados à qualidade do ensino ofertado. Sendo assim, ainda que a tomada de decisão, até certo limite, perpassa pelo gestor, essa decisão não é construída de forma unilateral, sob pena de se configurar como uma gestão conflituosa e prejudicar a estrutura do trabalho pedagógico escolar.

É fato, que o gestor sozinho não consegue enfrentar todas as problemáticas de ordem administrativa, financeira e pedagógica da escola. Além disso, ele precisa se voltar para uma questão primordial: mobilizar a comunidade escolar e local e as relações entre elas. Nesse sentido, o trabalho

escolar requer o convívio com pessoas de várias idades, formações, crenças, valores, exigindo uma postura relacional ampla e versátil. Afinal, a existência da escola e tudo que nela se realiza se dá em torno dos seus alunos, professores, famílias, demais profissionais da educação e comunidade local. É junto com esses e para esses, que a escola avança na sua razão de ser, ou seja, propiciar aos alunos um processo de aprendizagem sólido e significativo. Todavia, apesar do reconhecimento da escola como projeto educativo, que deve envolver a sociedade, observa-se, por parte de alguns professores, uma tendência em delegar somente ao gestor o papel de mobilizador social, conforme demonstra o professor P43GA:

A escola perdeu a sua liga, o seu gancho com a família. Ela perdeu o rumo e quem encabeça é a administração da escola. Aí, não é o corpo docente. Isso não! É a administração da escola que faz esse papel e, infelizmente, tem direção que não entende isso [...]. Então, para a gente vencer, fazer uma educação melhor, é fundamental as duas instituições andarem juntas: família e escola. Se as duas instituições andam juntas, a educação está na porta do sucesso. Se não andam juntas, está na porta do fracasso. A escola não está fazendo sua parte de puxar a família [...] (P43GA).

Diante do excerto, destaca-se que, ao longo do tempo, a educação vem se tornando cada vez mais complexa, exigindo uma nova forma de participação e organização do trabalho escolar. Esse novo contexto diverge de uma educação vista como responsabilidade apenas do gestor, ou de outro profissional da educação, ou da família, ou da própria escola, mas de toda a sociedade. Nesse sentido, o país possui vários exemplos de parcerias entre escolas, organizações não governamentais, instituições privadas, além dos conselhos escolares e das associações de pais e mestres. Exige-se, aqui, uma nova modalidade de gestão escolar, que, por sua vez, coopera para a formação de cidadãos participativos na sociedade. “Trata-se de uma experiência nova, sem parâmetros anteriores, para a qual devemos desenvolver sensibilidade, compreensão e habilidades especiais, novas e abertas” (LÜCK, 2000, p. 13).

A falta ou a falha no planejamento dessa nova experiência, por parte da gestão e da equipe escolar, agrava o quadro de ausência da comunidade local e da própria família que, por vezes, vem se limitando a acompanhar o desenvolvimento de seus filhos à distância. Esse fato pode ser observado no não comparecimento às reuniões pedagógicas e socioeducativas

desenvolvidas pela escola, na falta de acompanhamento das atividades escolares dos filhos, na participação insatisfatória no cotidiano escolar e na falta de compreensão dos distintos papéis atribuídos à educação, por parte da família, e ao ensino, por parte da escola. Além disso, a recorrência da ausência da família no ambiente escolar vem causando um clima de insatisfação constante no quadro docente, como é percebido nas falas dos professores P55PEJAE e P50MA:

Um depósito [escola] de pessoas que, infelizmente, não tem a devida atenção das famílias. Eles [pais e/ou responsáveis] vão colocando os alunos na escola pública, na escola de um modo geral, mas sem cuidado nenhum. Infelizmente, é um depósito mesmo! (P55PEJAE).

Acho que a interação entre sociedade e educação não é tão próxima como gostaríamos. Às vezes, a família só comparece à escola em um evento especial. Então, deveria ter uma interação mais próxima e estreitamento dos laços (P46LLIA).

De fato, a falta de participação escolar pelos seus interessados não condiz com a democracia preconizada e, até certo ponto, alcançada pelas transformações da sociedade. Entretanto, ao apontar essa ausência, especialmente por parte das famílias, percebem-se uma contradição e um levantamento de perspectivas irrealistas, já que, na maioria das vezes, a escola sequer conhece e se envolve com a comunidade que trabalha. Desse modo:

Se a escola não participa da comunidade, por que irá a comunidade participar da escola? Isto deveria alertá-los para necessidade de a escola se aproximar da comunidade, procurando auscultar seus reais problemas e interesses. (PARO, 2005, p.27)

A gravidade pelo desconhecimento dessa realidade se dá a tal ponto de impossibilitar o bom desempenho do trabalho pedagógico. Segundo Piletti (2002):

Como podem administradores e professores desempenhar bem o seu trabalho se não conhecem a comunidade em que a escola está localizada? Como pode a escola atingir seus objetivos se desconhece as condições de vida e as aspirações da comunidade de que provêm seus alunos? É simplesmente impossível. (PILETTI, 2002, p.139)

Percebe-se, assim, que o trabalho escolar necessita levar em conta a realidade da comunidade. Ainda para Piletti (2002), é preciso que a escola realize um levantamento criterioso de informações, a fim de descobrir qual o ideário que a família e a comunidade têm da escola e o que esperam dela.

Para tanto, são imprescindíveis a atenção e o permanente diálogo para com esse público.

Destaca-se que, por muitos anos, a administração escolar esteve centrada na figura de um diretor, tutelado pelos sistemas de ensino. Esse modelo autoritário e fragmentado de gestão, por receio de perder domínio ou autoridade, sempre manteve restrições para que as famílias participassem da vida escolar dos alunos, bem como a comunidade local conhecesse a realidade da escola. A mudança desse modelo para o de uma gestão de cunho democrático se deu em meio a um processo de luta pela democratização da educação brasileira e vem exigindo subsídios que vão para além da eleição dos gestores.

É importante enfatizar que a eletividade dos gestores escolares vem levantando polêmicas, devido aos diferentes formatos e critérios que o processo assume no país (indicação, eleição ou consulta pública, concurso e certificação) e mesmo pela falta de consenso sobre a melhor forma. Segundo Paro (2005), diante de diversos contextos que envolvem relações de poder autoritárias por parte do gestor, é premente acabar com a gestão unilateral dentro das escolas e implementar colegiados autônomos. Ou seja, converter o processo de gestão autoritária a uma forma compartilhada, capaz de ampliar a possibilidade de a escola vir a se tornar mais adaptável às demandas do seu público.

Não resta dúvida de que o principal impedimento para a formação de colegiados críticos e atuantes é provocado pelo centralizado e burocratizado sistema de controle que se exerce sobre eles. Aqui, é importante destacar que os conselhos escolares devem atuar no nível de uma gestão estratégica e necessitam de dados que se encontram sob o domínio da direção da escola. Com base em modelos de gestão escolar aplicados em sistemas educativos de países anglo-saxônicos (com particular incidência no Reino Unido, na Austrália, na Nova Zelândia e Estados Unidos), Barroso afirma que:

A execução do orçamento e de outras políticas é monitorada e avaliada pelo conselho de escola utilizando a informação fornecida pelo *director* da escola. Por sua vez, o *director* assegura que os professores estão devidamente envolvidos no processo de decisão, o que permite aumentar a qualidade da informação obtida, promover uma cultura escolar integrativa e assegurar o apoio necessário à realização das metas, objectivos e políticas da escola. (BARROSO, 1996, p.11)

É evidente que as análises em torno da atuação dos conselhos escolares trazidas pelo autor não devem ser extrapoladas acriticamente para a realidade de outros países, com contextos políticos, econômicos e sociais diferentes, como o caso do Brasil. Enfatiza-se, ainda, que as pesquisas em torno das vantagens e inconveniências desse modelo de gestão se encontram em andamento. Porém, ao transpor os indícios que esses dados trazem para o contexto nacional, dentre outras questões, emerge a necessidade de apoio à autonomia e ao processo formativo, por parte das secretarias de educação, aos conselheiros que atuam nas escolas do país. Isso porque, as decisões tomadas nas escolas ocorrem através de um processo sistemático e complexo, o que requer, por parte dos conselheiros, um posicionamento avaliativo crítico das políticas implementadas e uma compreensão, inclusive técnica, que lhes possibilite identificar, com clareza, os seus domínios e responsabilidades, frente às diferentes atribuições dos outros membros escolares. Com funções consultivas, deliberativas, normativas e avaliativas, é imperioso que os conselheiros das escolas tenham autonomia e formação adequada para atuarem.

Além disso, a grandeza da responsabilidade dos conselheiros escolares se confronta com a falta de uma cultura de participação da sociedade nas instituições de ensino. Por consequência, essa é mais uma questão que implica na capacidade de mobilização social por parte da escola. Trata-se de um desafio histórico, ainda perseguido pela maioria das unidades de ensino da educação básica do país.

O Caderno 05 (cinco) do MEC – Conselho Escolar, Gestão Democrática da Educação e Escolha do Diretor (BRASIL, 2004) ratifica a necessidade de mobilização e participação da sociedade na escola, afirmando que se refere a um processo indispensável para a legitimidade da gestão democrática. Sobre a complexidade desse processo, o documento revela que:

[...] envolve vários cenários e múltiplas possibilidades de organização. Ou seja, não existe apenas uma forma ou lógica de participação: há dinâmicas que se caracterizam por um processo de pequena participação e outras que se caracterizam por efetivar processos em que se busca compartilhar as ações e as tomadas de decisão por meio do trabalho coletivo, envolvendo os diferentes segmentos da comunidade escolar. Isso quer dizer que alguns processos chamados de participação não garantem o compartilhamento das decisões e

do poder, configurando-se como mecanismo legitimador de decisões já tomadas centralmente. (BRASIL, 2004, p. 26)

Percebe-se aqui, que o eixo central dos processos de democratização da gestão escolar diz respeito à participação dos indivíduos que integram a escola. Contudo, esses indivíduos, apesar de inseridos na organização escolar e em seus respectivos sistemas de ensino (supostamente abertos à participação), por vezes, possuem pouco espaço para efetivar suas escolhas e decisões. Em outras palavras, eles sofrem uma restrição das oportunidades de participação, reduzidas apenas à adesão do que anteriormente já foi definido, seja pelas secretarias de educação, seja pelo poder local, regional ou federal.

A restrição da participação democrática nos processos decisórios das escolas se relaciona com o movimento de descentralização, que não ocorre somente no Brasil e, nem tampouco, na área educação. Visando à democratização da sociedade, como também à melhoria da gestão de processos e recursos, a descentralização é tida como estratégia para aliviar os organismos centrais sobrecarregados pelas demandas do sistema educativo.

Entretanto, Lück (2000) afirma que os mesmos órgãos que defendem a participação da comunidade escolar e local na escola, decretam a eleição gestora e autorizam verbas para a gestão escolar também cerceiam o princípio da autonomia, na medida em que limitam a participação dos membros da escola ao processo de adesão e cumprimento, e não de discussão e elaboração de projetos e políticas educacionais. Assim, medidas de controle e de intervenção no cotidiano da escola continuam vigentes. É no contexto dessas intervenções que o professor P42FLA expõe que:

[...] quem comanda a educação no Brasil e no estado de Minas especificamente, são os 'caras' que nunca pisaram na escola. Você sabe disso. Você é vice-diretor. Os 'caras' fazem um monte de projetos 'mirabolantes', projeto referência e 'blá, blá, blá', e as coisas vão mudando de projeto, vão mudando de situação, e a realidade não muda, vai piorando. (P42FLA)

O excerto acima ratifica o fato de que, com frequência, a intervenção das secretarias de educação sobre as escolas chega a inviabilizar a implementação daquilo que foi traçado democraticamente pela escola, por meio do seu Projeto Político Pedagógico. Por vezes:

Chegam às escolas, de diferentes áreas de ação da Secretaria da Educação, comunicações e demandas conflitantes que confundem e desestimulam a

realização de seu projeto de desenvolvimento, promovendo, dessa forma, a imobilização da escola. (LÜCK, 2000, p. 20)

Percebe-se, então, que as questões interligadas à gestão escolar não se reduzem às mudanças institucionais da escola, mas se encontram, estreitamente, vinculadas à gestão dos sistemas educativos. Emerge desse contexto, a necessidade de mudanças nos dispositivos de controle e interferência por parte dos sistemas de ensino, que devem conceder às escolas uma maior governabilidade. Para tanto, é necessário rever as relações de poder tanto no interior desses sistemas, quanto dentro das próprias unidades escolares, como também rever o caráter regulador evidenciado pelo Estado no campo educacional.

Diante de delineamentos políticos-educacionais e prescrições de diferentes ordens (administrativa, pedagógica, curricular, social e outras), a mobilização social por parte da escola, com vistas à democratização do trabalho por ela prestado, revela um panorama de diálogo e pressão entre a sociedade e o Estado. Sem a participação crítica e reivindicatória da sociedade, o Estado dificilmente redefinirá seu papel, distanciando-se de seu posto centralizador e legitimando um discurso político-educacional mais visível quanto ao apoio a processos de maior autonomia e efetiva participação da sociedade no campo educacional.

4. Considerações finais

A superação dos mecanismos tradicionais de gestão escolar e o avanço em processos democráticos se colocam como um desafio histórico ainda não alcançado pela maioria dos estados e municípios. Apesar dos importantes dispositivos legais que apontam para o cumprimento dessa modalidade de gestão, diversos sistemas de ensino do país continuam insistindo no modelo autocrático, caracterizado por práticas autoritárias, repressivas e restritivas, sobretudo no que se refere à falsa autonomia concedida às unidades de ensino.

Da perspectiva política, a autonomia se apresenta como princípio democrático. Na realidade brasileira, esse princípio se confronta com uma sociedade construída em bases paternalistas e burocráticas, fazendo com que o tema sobre as representações políticas e sociais percorra os debates

acadêmicos e as lutas dos profissionais da educação e estudantes. Frente a esse contexto e compreendendo que a autonomia envolve processos contínuos, tanto coletivos como individuais, percebe-se que muitas escolas, com grande esforço, têm tentado tornar-se mais autônomas.

Dentre as diversas dificuldades enfrentadas, destaca-se a relação ambígua entre as escolas e as secretarias de educação. Isso porque, se, por um lado, as secretarias apregoam a gestão democrática como aquela a ser empreendida pelas unidades de ensino, por outro, submetem-nas a cumprirem os rituais que materializam o cumprimento de políticas públicas, previamente elaboradas, sem a participação daqueles a quem essas políticas deveriam servir. Esse fato gera um sentimento de desconfiança entre os membros da comunidade escolar e local, que se veem chamados apenas à execução de tarefas, e não à discussão e deliberação coletiva das decisões, em nível financeiro, administrativo e pedagógico da escola.

Tal realidade, além de infringir o princípio da autonomia escolar, interfere diretamente no processo de mobilização social da escola, que deve se apresentar como forma de incentivo à participação democrática daqueles que dela fazem parte. Esse tipo de participação define o modelo de gestão escolar adotado e está ligado ao processo de (re)conhecimento dos seus membros, bem como de diálogo com eles. Destaca-se, ainda, a necessidade da escola em ampliar os conhecimentos sobre sua forma de funcionamento, estrutura e diretrizes que a governa. Um aprendizado necessário, para que seus membros conheçam sobre o seu próprio campo de autonomia e o modo como ele está disposto.

A ampla participação daqueles que integram e realizam a escola nas decisões sobre os seus objetivos e desafios se mostra como possibilidade de pressão para que os órgãos superiores dotem a escola de autonomia e recursos. Porém, não existe nenhum dispositivo de lei que reforce a escola, instituição articulada com os interesses do Estado, ao exercício dessa ação. Em outras palavras, não basta permitir formalmente que a comunidade escolar e local participem da administração escolar. É necessário estabelecer as condições para uma participação efetiva nas decisões que dizem respeito à educação e alcançar os mecanismos necessários à distribuição de responsabilidades no interior da escola.

Finalizando, entende-se que a base de uma democracia participativa se encontra justamente em uma maior abertura, por parte do Estado, para a participação da sociedade. Caso contrário, o sistema democrático e de direito se instaura meramente como representativo. Diante do exposto, percebe-se que somente em um contexto de luta, de pressões e de efetivas mudanças, a escola poderá fortalecer sua autonomia, que se instaura como princípio indispensável ao processo de mobilização social, enquanto instrumento de fortalecimento da cidadania e construção de uma gestão escolar democrática⁷.

Referências bibliográficas

- AFONSO, J. A. *Políticas educativas e avaliação educacional*. Braga: Universidade do Minho, 1998.
- BALL, S. Profissionalismo, gerencialismo e performatividade. *Cadernos de Pesquisa*, v.35, n. 126, p. 536-564, set-dez 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0100-15742005000300002>>. Acesso em: 05 set. 2019.
- BARROSO, J. O estudo da autonomia da escola: da autonomia decretada à autonomia construída. In: _____. (Org.). *O estudo da escola*. Porto: Porto Editora, 1996. p. 167-189.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 02 set. 2019.
- _____. *Lei Federal n. 9.394/1996*. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Brasília. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br>>. Acesso em: 02 set. 2019.
- _____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento dos Conselhos Escolares*: caderno 5, Brasília: Ministério da Educação, 2004.
- _____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. *Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências*. Presidência da República. Brasília – DF. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 12 de set. 2019.
- CARVALHO, E. J. G. de. *Autonomia da gestão escolar*: democratização e privatização, duas faces de uma mesma moeda. Piracicaba, 2008. Tese (Doutorado em Educação) – Unimep, Piracicaba, 2008.

⁷ No exato momento e contexto em que este artigo está sendo escrito, no qual a sociedade brasileira, em especial, a educação, vem sofrendo ataques ferrenhos às conquistas aqui sinalizadas, as questões levantadas sobre autonomia da escola, participação política e social e democracia devem ser uma bandeira de luta de todos os trabalhadores e profissionais da educação.

FREIRE, P. *Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa*. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FREITAS, D. N. T. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*, v.24 n.2, p.29-50, jul-dez 1998. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-25551998000200003>>. Acesso em: 05 de set. 2019.

GADOTTI, M. *Uma escola para todos: caminhos da autonomia escolar*. Petrópolis: Vozes, 1990.

_____. *A autonomia como estratégia da qualidade de ensino e a nova organização do trabalho na escola*. Petrópolis: Vozes, 1995.

LÜCK, H. *Dimensões de gestão escolar e suas competências*. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

_____. Perspectivas da gestão escolar e implicações quanto à formação de seus gestores. *Em Aberto*, v.17, n.72, p. 11-33, fev-jun 2000.

_____. *Gestão educacional uma questão paradigmática*. Petrópolis: Vozes, 2006a. (Cadernos de Gestão – Vol. I)

_____. *Concepções e processos democráticos de gestão educacional*. Petrópolis: Vozes, 2006b. (Cadernos de Gestão – Vol. II)

MACEDO, B. *A construção do projecto educativo de escola*. Lisboa: Instituto de Inovação Educacional. 1995.

PARO, V. H. *Gestão democrática da escola pública*. 3ªed. São Paulo: Ática, 2005.

_____. V. H. *Administração escolar introdução a crítica*. 14ªed. São Paulo: Cortez, 2006.

PILETTI, N. *Estrutura e funcionamento do ensino fundamental*. 26ª ed. São Paulo: Ática, 2002.

UNESCO. *La autogestión en los sistemas educativos*. Paris: Unesco, 1981.