



© 2003 by José Carlos Libâneo  
João Ferreira de Oliveira  
Mirza Seabra Toschi

© Direitos de publicação  
CORTEZ EDITORA  
Rua Monte Alegre, 1074 – Perdizes  
05014-001 – São Paulo – SP  
Tel.: (11) 3864-0111 Fax: (11) 3864-4290  
cortez@cortezeditora.com.br  
www.cortezeditora.com.br

Direção  
*José Xavier Cortez*

Editor  
*Amir Piedade*

Preparação  
*Alexandre Soares Santana*

Revisão  
*Auricélia Lima Souza  
Gabriel Marretti  
Paulo Oliveira*

Edição de Arte  
*Maurício Rindelka Seolin*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Libâneo, José Carlos  
Educação escolar: políticas, estrutura e organização / José Carlos Libâneo, João Ferreira de Oliveira, Mirza Seabra Toschi – 10. ed. rev. e ampl. – São Paulo: Cortez, 2012. – (Coleção docência em formação: saberes pedagógicos / coordenação Selma Garrido Pimenta)

Bibliografia.  
ISBN 978-85-249-1860-5

1. Educação – Brasil 2. Educação e Estado – Brasil 3. Escolas – Administração e Organização – Brasil 4. Escolas públicas – Brasil 5. Professores – Formação Profissional I. Oliveira, João Ferreira de. II. Toschi, Mirza Seabra. III. Pimenta, Selma Garrido. IV. Título. V. Série.

12-00672

CDD-371.00981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil: Educação escolar 371.00981
2. Educação escolar: Brasil 371.00981

Impresso no Brasil – julho de 2013

JOSÉ CARLOS LIBÂNEO  
JOÃO FERREIRA DE OLIVEIRA  
MIRZA SEABRA TOSCHI

# Educação escolar: políticas, estrutura e organização

10ª edição revista e ampliada  
4ª reimpressão

 **CORTEZ**  
EDITORA

# O sistema de organização e de gestão da escola: teoria e prática

*As instituições sociais existem para realizar objetivos.*

*Os objetivos da instituição escolar contemplam a aprendizagem escolar, a formação da cidadania e a de valores e atitudes. O sistema de organização e de 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 originam-se de experiência administrativa em geral; todavia, têm características muito diferentes dos das empresas industriais, comerciais e de serviços. Por exemplo: seus objetivos dirigem-se para a educação e a formação de pessoas; seu processo de trabalho tem natureza eminentemente iterativa, 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; os alunos são, ao mesmo tempo, usuários de um serviço e membros da organização escolar.

Essas características determinam formas muito peculiares de conceber as práticas de organização e de

Parte das ideias

desenvolvidas neste capítulo foi aproveitada da obra *Organização e gestão da escola: teoria e prática*, Ed. Alternativa, Goiânia, 2001, de José Carlos Libâneo, coautor do presente livro.

gestão escolares, ainda mais quando se considera que tais práticas se revestem de caráter genuinamente pedagógico. Faz-se, pois, necessário explicitar alguns conceitos básicos dos processos organizacionais no enfoque das instituições educativas.

### 1. Os conceitos de organização, gestão, direção e cultura organizacional

Organizar significa dispor de forma ordenada, dar uma estrutura, planejar uma ação e prover as condições necessárias para realizá-la. Assim, a *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.

Chiavenato (1989) distingue dois significados de organização: unidade social e função administrativa. Como unidade social, a organização identifica um empreendimento humano destinado a atingir determinados objetivos. Como função administrativa, refere-se ao ato de organizar, estruturar e integrar recursos e órgãos. Ainda segundo esse autor:

*As organizações são unidades sociais (e, portanto, constituídas de pessoas que trabalham juntas) que existem para alcançar determinados objetivos. Os objetivos podem ser o lucro, as transações comerciais, o ensino, a prestação de serviços públicos, a caridade, o lazer etc. Nossas vidas estão intimamente ligadas às organizações, por que tudo o que fazemos é feito dentro de organizações (Chiavenato, 1989, p. 3).*

As escolas são, pois, organizações, e nelas sobressai a interação entre as pessoas, para a promoção da formação humana. De fato, a instituição escolar caracteriza-se por ser um sistema de relações humanas e sociais com fortes características interativas, que a diferenciavam das empresas convencionais. 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. Vitor Paro (1996) prefere denominar esse conjunto de características de *administração escolar*. Sua definição também é útil por sintetizar a tarefa de administrar em dois conceitos bem claros, a racionalização dos recursos e a coordenação do esforço coletivo em função dos objetivos. Ele assinala:

*em seu sentido geral, podemos afirmar que a administração é a utilização racional de recursos para a realização de fins determinados. (...) Os recursos (...) envolvem, por um lado, os elementos materiais e conceituais que o homem coloca em si e a natureza para dominá-la em seu proveito; por outro, os esforços dependentes pelos homens e que precisam ser coordenados com vistas a um propósito comum. (...) A administração pode ser vista, assim, tanto na teoria como na prática, como dois amplos campos que se interpenetram: a "racionalização do trabalho" e a "coordenação do esforço humano coletivo" (Paro, 1996, p. 18 e 20).*

A efetivação desses dois princípios dá-se por meio de estruturas e processos organizacionais, que podem ser designados, também, como funções: planejamento, organização, direção e controle. Na escola, essas funções aplicam-se tanto aos aspectos pedagógicos (atividades-fim) quanto aos técnico-administrativos

(atividades-meio), ambos impregnados do caráter educativo, formativo, próprio das instituições educacionais.

Alguns autores afirmam que o centro da organização e do processo administrativo é a tomada de decisão. Todas as demais funções da organização (o planejamento, a estrutura organizacional, a direção, a avaliação) estão referidas aos processos intencionais e sistemáticos de tomada de decisões (Griffiths, 1974). Esses processos de chegar a uma decisão e fazer a decisão funcionar caracterizam a ação designada como gestão.

A *gestão* é, pois, a 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. Mais adiante detalharemos a modalidade de gestão participativa, que corresponde melhor à perspectiva sociocrítica adotada neste livro.

Consideremos, ainda, o conceito de direção. Por meio da direção, princípio e atributo da gestão, é canalizado o trabalho conjunto das pessoas, 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.

Com base no entendimento de que as organizações escolares se caracterizam como unidades sociais em que se destacam a interação entre pessoas e sua participação ativa na formulação de objetivos e de modos de funcionamento da comunidade escolar, é oportuno ressaltar os aspectos informais da organização escolar, introduzindo o conceito de cultura organizacional.

### A organização informal: a cultura organizacional

Até aqui se considerou a organização formal, isto é, a organização planejada, a estrutura organizacional, os papéis desempenhados. As organizações, todavia, sofrem forte impacto dos elementos informais — da organização informal, que diz respeito aos comportamentos, opiniões, ações e formas de relacionamento que surgem espontaneamente entre os membros do grupo. Esses aspectos da organização informal têm sido denominados de *cultura organizacional*. A expressão corresponde, de certa forma, a clima organizacional, ambiente, clima da escola, termos já utilizados em textos de administração. No entanto, o termo *cultura* indica uma abordagem antropológica, ao passo que *cultura organizacional* tem enfoque mais psicológico.

Destacar a cultura organizacional como um conceito central na análise da organização das escolas significa buscar compreender a influência das práticas culturais dos indivíduos e sua subjetividade sobre as formas de organização e de gestão escolar. Se determinada organização tem como uma de suas características básicas a relação interpessoal, tendo em vista a realização de objetivos comuns, torna-se relevante considerar a subjetividade dos indivíduos e o papel da cultura em determiná-la.

A cultura é um conjunto de conhecimentos, valores, crenças, costumes, modos de agir e de comportar-se adquiridos pelos seres humanos como membros de uma sociedade. Esse conjunto constitui o contexto simbólico que nos rodeia e vai formando nosso modo de pensar e agir, isto é, nossa subjetividade. As práticas culturais em que estamos inseridos manifestam-se em nossos comportamentos, no significado que damos

às coisas, em nosso modo de agir, em nossos valores. Em outras palavras, o modo como nos comportamos está assentado em nossas crenças, valores, significados, modos de pensar e de agir que vamos formando ao longo da vida, tanto em nossa família, o lugar em que nascemos e crescemos, como no mundo de vivências que foi dando contorno a nosso modo de ser e naquilo que fomos aprendendo em nossa formação escolar.

A bagagem cultural dos indivíduos contribui para definir a cultura organizacional da organização de que fazem parte. Isso significa que as organizações — a escola, a família, a empresa, o hospital, a prisão etc. — vão formando uma cultura própria, de sorte que os valores, as crenças, os modos de agir dos indivíduos e sua subjetividade são elementos essenciais para compreender a dinâmica interna delas.

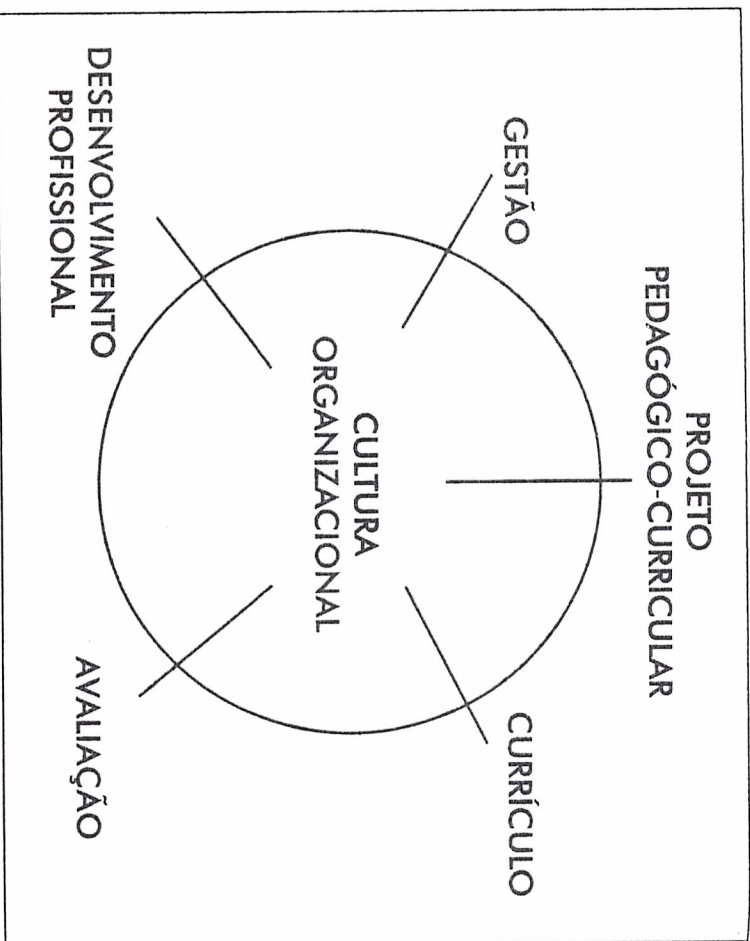
A cultura organizacional de uma escola explica, por exemplo, o assentimento ou a resistência ante as inovações, certos modos de tratar os alunos, as formas de enfrentamento de problemas de disciplina, a aceitação ou não de mudanças na rotina de trabalho etc. Essa cultura organizacional, também designada como cultura da escola (pode-se falar, também, da cultura da família, da cultura da prisão, da cultura da fábrica), diz respeito às características culturais não apenas de professores, mas também de alunos, funcionários e pais. Sobre isso, escreve o sociólogo francês Forquin (1993, p. 167): “A escola é, também, um mundo social, que tem suas características de vida próprias, seus ritmos e seus ritos, sua linguagem, seu imaginário, seus modos próprios de regulação e de transgressão, seu regime próprio de produção e de gestão de símbolos”.

Cultura organizacional pode, então, ser definida como o conjunto de farores sociais, culturais e psicológicos que influenciam os modos de agir da organização como um todo e o comportamento das pessoas em particular. Isso significa que, além daquelas diretrizes, normas, procedimentos operacionais e rotinas administrativas que identificam as escolas, há aspectos de natureza cultural que as diferenciam umas das outras, não sendo a maior parte deles nem claramente perceptível nem explícita. Esses aspectos têm sido denominados frequentemente de *currículo oculto*, o qual, embora recôndito, atua de forma poderosa nos modos de funcionar das escolas e na prática dos professores. Tanto isso é verdade, que os mesmos professores tendem a agir de forma diferente em cada escola em que trabalham.

É importante considerar que a cultura organizacional aparece de duas formas: como cultura instruída e como cultura instruínte. A cultura instruída refere-se às normas legais, à estrutura organizacional definida pelos órgãos oficiais, às rotinas, à grade curricular, aos horários, às normas disciplinares etc. A cultura instruínte é aquela que os membros da escola criam, recriam, em suas relações e na vivência cotidiana. Cada escola tem, pois, uma cultura própria que possibilita entender muitos acontecimentos de seu cotidiano. Essa cultura, porém, pode ser modificada pelas pessoas, pode ser discutida, avaliada, planejada, num rumo que responde mais de perto aos interesses e às aspirações da equipe escolar, o que justifica a formulação conjunta do projeto pedagógico-curricular, a gestão participativa, a construção de uma comunidade de aprendizagem.

O esquema a seguir mostra a cultura organizacional como ponto de ligação com as áreas de atuação organizacional e da gestão da escola.

**Esquema 5 – Cultura organizacional: ponto de ligação com a organização e a gestão da escola**



Levar em conta a cultura organizacional da escola é, portanto, exigência prévia à formulação, ao desenvolvimento e à avaliação do projeto pedagógico-curricular e, também, às atividades que envolvem tomadas de decisão: o currículo, a estrutura organizacional, as relações humanas, as ações de formação continuada, as práticas de avaliação.

Entretanto, essa maneira de ver a organização escolar precisa considerar o contexto concreto e real das interações sociais – marcado, também, por conflitos, relações de poder externas e internas, interesses pessoais e políticos – assim como os próprios objetivos sociais e culturais definidos pela sociedade e pelo Estado. A esse respeito, escrevem Escudero e González:

*A concepção crítica da cultura escolar se articula sobre a ideia de que a escola é um lugar de luta entre interesses em competição onde se negocia continuamente a realidade, significados e valores da vida escolar. (...) As políticas culturais das escolas costumam ser muito complexas, entre outras coisas, porque distintos grupos podem levar à organização bagagens culturais distintas que podem originar sérios conflitos sobre ideologia e tecnologia; neste sentido, a prática educativa de uma escola, sua definição de pedagogia e currículo, avaliação e disciplina, é resultado das políticas culturais que caracterizam cada escola em particular. Essas culturas internas à escola, resultado de suas políticas culturais, não são independentes do contexto sociopolítico em que se situam mas derivam e contribuem à divisão de classe, gênero, raça, idade, próprios da sociedade mais ampla. As culturas internas das escolas se relacionam com as da sociedade mais ampla (Escudero e González, 1994, p. 91).*

Uma visão sociocrítica propõe compreender dois aspectos interligados: de um lado, a organização como uma construção social envolvendo a experiência subjetiva e cultural das pessoas; de outro, essa construção não como um processo livre e voluntário, mas mediado pela realidade sociocultural e política mais ampla, incluindo a influência de forças externas e internas

marcadas por interesses de grupos sociais sempre contraditórios e, às vezes, conflituosos. Tal visão busca relações solidárias, formas participativas, mas também valoriza os elementos internos do processo organizacional — o planejamento, a organização, a gestão, a direção, a avaliação, as responsabilidades individuais dos membros da equipe e a ação organizacional coordenada e supervisionada, já que esta precisa atender a objetivos sociais e políticos muito claros, relativos à escolarização da população.

Construam, pois, desafios à competência de diretores, coordenadores pedagógicos e professores: saber gerir e, frequentemente, conciliar interesses pessoais e coletivos, peculiaridades culturais e exigências universais da convivência humana; preocupar-se com as relações humanas e com os objetivos pedagógicos e sociais a atingir; estabelecer formas participativas e a eficiência nos procedimentos administrativos.

## 2. As concepções de organização e de gestão escolar

A organização e os processos de gestão assumem diferentes modalidades, conforme a concepção que se tenha das finalidades sociais e políticas da educação em relação à sociedade e à formação dos alunos. Se situássemos as concepções em uma linha contínua, teríamos em um extremo a concepção técnico-científica (também chamada de científico-racional) e no outro a sociocrítica.

Na concepção técnico-científica, prevalece uma visão burocrática e tecnicista de escola. A direção é centralizada em uma pessoa, as decisões vêm de cima para baixo e basta cumprir um plano previamente elaborado, sem a participação de professores, especialistas, alunos e funcionários. A organização escolar é tomada como uma realidade objetiva, neutra, técnica, que funciona racionalmente e, por isso, pode ser planejada, organizada e controlada, a fim de alcançar maiores índices de eficiência e eficácia. As escolas que operam com esse modelo dão muito peso à estrutura organizacional: organograma de cargos e funções, hierarquia de funções, normas e regulamentos, centralização das decisões, baixo grau de participação das pessoas, planos de ação feitos de cima para baixo. *Este é o modelo mais comum de organização escolar que encontramos na realidade educacional brasileira, embora já existam experiências bem-sucedidas de adoção de modelos alternativos, em uma perspectiva progressista.*

Na concepção sociocrítica, a organização escolar é concebida como um sistema que agrega pessoas, considerando o caráter intencional de suas ações e as interações sociais que estabelecem entre si e com o contexto sociopolítico, nas formas democráticas de tomada de decisões. A organização escolar não é algo objetivo, elemento neutro a ser observado, mas construção social levada a efeito por professores, alunos, pais e até por integrantes da comunidade próxima. O processo de tomada de decisões dá-se coletivamente, possibilitando aos membros do grupo discutir e deliberar, em uma relação de colaboração. A abordagem sociocrítica da escola desdobra-se em diferentes formas de gestão democrática, conforme veremos em seguida.

Alguns estudos sobre organização e gestão escolar (por exemplo, Pato, Escudero e González, Luck) e a observação de experiências realizadas nos últimos anos contribuem para ampliar o leque de estilos de gestão e para apresentar, de forma esquemática, quatro concepções: a técnico-científica, a autogestionária, a interpretativa e a democrático-participativa. As três últimas correspondem à anteriormente denominada concepção sociocrítica.

A concepção *técnico-científica*, como já assinalamos, baseia-se na hierarquia de cargos e funções, nas regras e procedimentos administrativos, para a racionalização do trabalho e a eficiência dos serviços escolares. A versão mais conservadora dessa concepção é denominada de administração clássica ou burocrática. A versão mais recente é conhecida como modelo de gestão da qualidade total, com utilização mais forte de métodos e práticas de gestão da administração empresarial.

A concepção *autogestionária* baseia-se na responsabilidade coletiva, na ausência de direção centralizada e na acentuação da participação direta e por igual de todos os membros da instituição. Tende a recusar o exercício de autoridade e as formas mais sistematizadas de organização e gestão. Na organização escolar, em contraposição aos elementos *instituídos* (normas, regulamentos, procedimentos já definidos), valoriza especialmente os elementos *instintivos* (capacidade do grupo de criar, instruir, suas próprias normas e procedimentos).

A concepção *interpretativa* considera como elemento prioritário na análise dos processos de organização e gestão os significados subjetivos, as intenções e a interpretação das pessoas. Opondo-se fortemente à concepção científico-racional, por sua rigidez normativa e por

considerar as organizações como realidades objetivas, o enfoque interpretativo vê as práticas organizativas como uma construção social baseada nas experiências subjetivas e nas interações sociais. No extremo, essa concepção também recusa a possibilidade de conhecimento mais preciso dos modos de funcionamento de determinada organização e, em consequência, de existência de certas normas, estratégias e procedimentos organizativos (Escudero e González, 1994).

A concepção *democrático-participativa* baseia-se na relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe. Acentua a importância da busca de objetivos comuns assumidos por todos. Defende uma forma coletiva de tomada de decisões. Entretanto, advoga que, uma vez tomadas as decisões coletivamente, cada membro da equipe assumia sua parte no trabalho, admitindo a coordenação e a avaliação sistêmica da operacionalização das deliberações.

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.

A concepção técnico-científica, por exemplo, valoriza o poder e a autoridade, exercidos unilateralmente. Enfatizando relações de subordinação, rígidas determinações de funções, e supervalorizando a racionalização do trabalho, tende a retirar das pessoas — ou, ao menos, diminuir nelas — a faculdade de pensar e decidir sobre seu trabalho. Com isso, o grau de autonomia e de envolvimento profissional fica enfraquecido.



### Quadro 9 – Concepções de organização e gestão escolar

TÉCNICO-CIENTÍFICA	AUTOGESTIONÁRIA	INTERPRETATIVA	DEMOCRÁTICO-PARTICIPATIVA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prescrição detalhada de funções e tarefas, acentuando a divisão técnica do trabalho escolar.</li> <li>• Poder centralizado no diretor, destacando-se as relações de subordinação, em que uns têm mais autoridade do que outros.</li> <li>• Ênfase na administração regulada (fígido sistema de normas, regras, procedimentos burocráticos de controle das atividades), descuidando-se, às vezes, dos objetivos específicos da instituição escolar.</li> <li>• Comunicação linear (de cima para baixo), baseada em normas e regras.</li> <li>• Mais ênfase nas tarefas do que nas pessoas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vínculo das formas de gestão interna com as formas de autogestão social (poder coletivo na escola para preparar formas de autogestão no plano político).</li> <li>• Decisões coletivas (assembleias, reuniões), eliminação de todas as formas de exercício de autoridade e de poder.</li> <li>• Ênfase na auto-organização do grupo de pessoas da instituição, por meio de eleições e de alternância no exercício de funções.</li> <li>• Recusa a normas e a sistemas de controles, acentuando a responsabilidade coletiva.</li> <li>• Crença no poder instituinte da instituição e recusa de todo poder instituído. O caráter instituinte dá-se pela prática da participação e da autogestão, modos pelos quais se contesta o poder instituído.</li> <li>• Ênfase nas inter-relações, mais do que nas tarefas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A escola é uma realidade social subjetivamente construída, não dada nem objetiva.</li> <li>• Privilégia menos o ato de organizar e mais a "ação organizadora", com valores e práticas compartilhados.</li> <li>• A ação organizadora valoriza muito as interpretações, os valores, as percepções e os significados subjetivos, destacando o caráter humano e preterindo o caráter formal, estrutural, normativo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definição explícita, por parte da equipe escolar, de objetivos sociopolíticos e pedagógicos da escola.</li> <li>• Articulação da atividade de direção com a iniciativa e a participação das pessoas da escola e das que se relacionam com ela.</li> <li>• Qualificação e competência profissional.</li> <li>• Busca de objetividade no trato das questões da organização e da gestão, mediante coleta de informações reais.</li> <li>• Acompanhamento e avaliação sistemáticos com finalidade pedagógica: diagnóstico, acompanhamento dos trabalhos, reorientação de rumos e ações, tomada de decisões.</li> <li>• Todos dirigem e são dirigidos, todos avêliam e são avêliados.</li> <li>• Ênfase tanto nas tarefas quanto nas relações.</li> </ul>

Por sua vez, as outras três concepções têm em comum uma visão de gestão que se opõe a formas de dominação e de subordinação dos indivíduos. Elas consideram essencial levar em conta o contexto social e político, a construção de relações sociais mais humanas e justas e a valorização do trabalho coletivo e participativo, ainda que divirjam sobre as formas mais concretas de organização e gestão.

A concepção democrático-participativa, proposta neste livro, acentua a necessidade de combinar a ênfase sobre as relações humanas e sobre a participação nas decisões com as ações efetivas para atingir com êxito os objetivos específicos da escola. Para isso, valoriza os elementos internos do processo organizacional — o planejamento, a organização, a direção, a avaliação —, uma vez que não basta a tomada de decisões, mas é preciso que elas sejam postas em prática para prover as melhores condições de viabilização do processo de ensino-aprendizagem. Advoga, pois, que a gestão participativa, além de ser a forma de exercício democrático da gestão e um direito de cidadania, implica deveres e responsabilidades — portanto, a gestão da participação. Ou seja, a gestão democrática, por um lado, é atividade coletiva que implica a participação e objetivos comuns; por outro, depende também de capacidades e responsabilidades individuais e de uma ação coordenada e controlada. Nas seções seguintes, com base nessa abordagem, buscaremos identificar as características da participação na gestão e da gestão da participação.

O quadro a seguir auxilia na distinção das principais características de cada concepção de organização e gestão escolar.

Essas concepções possibilitam a análise da estrutura e da dinâmica organizativas de uma escola, mas raramente se apresentam de forma pura em situações concretas. Características de determinada concepção podem ser encontradas em outra, embora seja possível identificar um estilo mais dominante. Pode ocorrer também que a direção ou a equipe escolar optem por uma concepção progressista, mas na prática acabem sendo reproduzidas formas de organização e de gestão mais convencionais, geralmente de tipo técnico-científico (burocrático).

### 3. A gestão participativa

Considerando os objetivos sociopolíticos da ação dos educadores voltados para as lutas pela transformação social e da ação da própria escola para promover a apropriação do saber em vista da instrumentação científica e cultural da população, é possível não só resistir às formas conservadoras de organização e gestão escolar como também adotar formas alternativas, criativas, que contribuam para uma escola democrática a serviço da formação de cidadãos críticos e participativos e da transformação das relações sociais presentes.

A participação é o principal meio de assegurar a gestão democrática, possibilitando o envolvimento de todos os integrantes da escola no processo de tomada de decisões e no funcionamento da organização escolar. A participação proporciona melhor conhecimento dos objetivos e das metas da escola, de sua estrutura organizacional e de sua dinâmica, de suas relações com a comunidade, e propicia um clima de trabalho favorável a

maior aproximação entre professores, alunos e pais. Nas empresas, a participação nas decisões é quase sempre estratégia que visa ao aumento de produtividade. Nas escolas também se buscam bons resultados, mas há nelas um sentido mais forte de prática da democracia, de experimentação de formas não autoritárias de exercício do poder, de oportunidade ao grupo de profissionais para intervir nas decisões da organização e definir coletivamente o rumo dos trabalhos.

O conceito de participação fundamenta-se no princípio da *autonomia*, que significa a capacidade das pessoas e dos grupos para a livre determinação de si próprios, isto é, para a condução da própria vida. Como a autonomia se opõe às formas autoritárias de tomada de decisão, sua realização concreta nas instituições dá-se pela participação na livre escolha de objetivos e processos de trabalho e na construção conjunta do ambiente de trabalho.

A participação significa, portanto, a intervenção dos profissionais da educação e dos usuários (alunos e pais) na gestão da escola. Há dois sentidos de participação articulados entre si: a) a de caráter mais interno, como meio de conquista da autonomia da escola, dos professores, dos alunos, constituindo prática formativa, isto é, elemento pedagógico, curricular, organizacional; b) a de caráter mais externo, em que os profissionais da escola, alunos e pais compartilham, institucionalmente, certos processos de tomada de decisão.

No primeiro sentido, a participação é ingrediente dos próprios objetivos da escola e da educação. A instituição escolar é lugar de aprendizado de conhecimentos, de desenvolvimento de capacidades intelectuais, sociais, afetivas, éticas e estéticas e também de formação de

competências para a participação na vida social, econômica e cultural. Esse entendimento mais restrito de participação identifica-se com a ideia de escola como espaço de aprendizagem, isto é, como *comunidade democrática de aprendizagem*, conforme veremos adiante.

No segundo sentido, por meio de canais de participação da comunidade, a escola deixa de ser uma redoma, um lugar fechado e separado da realidade, para conquistar o *status* de comunidade educativa que interfere com a sociedade civil. Vivendo a participação nos órgãos deliberativos da escola, pais, professores e alunos vão aprendendo a sentir-se responsáveis pelas decisões que os afetam em um âmbito mais amplo da sociedade. A participação da comunidade possibilita à população o conhecimento e a avaliação dos serviços oferecidos e a intervenção organizada na vida escolar. De acordo com Gadotti e Romão (1997, p. 16), a participação influi na democratização da gestão e na melhoria da qualidade de ensino: “*Todos os segmentos da comunidade podem compreender melhor o funcionamento da escola, conhecer com mais profundidade os que nela estudam e trabalhar, intensificar seu envolvimento com ela e, assim, acompanhar melhor a educação ali oferecida*”.

Entre as modalidades mais conhecidas de participação, estão os conselhos de classe — bastante difundidos no Brasil — e os conselhos de escola, colegiados ou comissões que surgiram no início da década de 1980, funcionando em vários estados.

Convém ressaltar que o princípio participativo não esgota as ações necessárias para assegurar a qualidade de ensino. Tanto quanto o processo organizacional, e como um de seus elementos, a participação é apenas um meio melhor e mais democrático de alcançar os

objetivos da escola, os quais se localizam na qualidade dos processos de ensino-aprendizagem. Em razão disso, a participação necessita do contraponto da direção, outro conceito importante da gestão democrática, que visa promover a gestão da participação.

#### **4. A direção como princípio e atributo da gestão democrática: a gestão da participação**

A direção da escola, além de ser uma das funções do processo organizacional, é um imperativo social e pedagógico. O significado do termo direção, no contexto escolar, difere de outros processos direcionais, especialmente empresariais. Ele vai além da mobilização das pessoas para a realização eficaz das atividades, pois implica intencionalidade, definição de um rumo educativo, tomada de posição ante objetivos escolares sociais e políticos, em uma sociedade concreta. A escola, ao cumprir sua função social de mediação, influencia significativamente na formação da personalidade humana; por essa razão, são imprescindíveis os objetivos políticos e pedagógicos.

Essa peculiaridade das instituições escolares decorre do caráter de *intencionalidade* presente nas ações educativas. Intencionalidade significa a resolução de fazer algo, de dirigir o comportamento para aquilo que tem significado para nós. Ela projeta-se nos objetivos que, por sua vez, orientam a atividade humana, dando o rumo, a direção da ação. Na escola, leva a equipe escolar à busca deliberada, consciente, planejada, de integração e unidade de objetivos e ações, além de consenso sobre

normas e atitudes comuns. O caráter pedagógico da ação educativa consiste precisamente na formulação de objetivos sociopolíticos e educativos e na criação de formas de viabilização organizativa e metodológica da educação (tais como a seleção e a organização dos conteúdos e métodos, a organização do ensino, a organização do trabalho escolar), tendo em vista dar uma direção *consciente e planejada ao processo educacional*. O processo educativo, portanto, 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*.

Com base nesse princípio mais geral, há que destacar o papel significativo do diretor da escola na gestão da organização do trabalho escolar. A participação, o diálogo, a discussão coletiva, a autonomia são práticas indispensáveis da gestão democrática, mas o exercício da democracia não significa ausência de responsabilidades. Uma vez tomadas as decisões coletivamente, participativamente, é preciso pô-las em prática. Para isso, a escola deve estar bem coordenada e administrada.

Não se quer dizer com isso que o sucesso da escola reside unicamente na pessoa do diretor ou em uma estrutura administrativa autocrática — na qual ele centraliza todas as decisões. Ao contrário, trata-se de entender o papel do diretor como o de um líder cooperativo, o de alguém que consegue aglutinar as aspirações, os desejos, as expectativas da comunidade escolar e articulá-la a adesão e a participação de todos os segmentos da escola na gestão em 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 aprenda a escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros e culturais.

Diante dessas considerações, fica claro que a escolha do diretor de escola requer muita responsabilidade do sistema de ensino e da comunidade escolar. Infelizmente, predomina ainda no sistema escolar público brasileiro a nomeação arbitrária de diretores pelo governador ou pelo prefeito, em geral para atender a conveniências e a interesses político-partidários. Essa prática torna o diretor o representante do Poder Executivo na escola. Entretanto, há outras formas de escolha, como o concurso público e a eleição pelo voto direto ou representativo. Nesta última forma, é desejável que os candidatos à eleição tenham formação profissional específica e competência técnica, incluindo liderança, capacidade de gestão e conhecimento de questões pedagógico-didáticas.

## 5. Princípios e características da gestão escolar participativa

Conforme assinalamos nas seções anteriores, a escola é uma instituição social que apresenta unidade em seus objetivos (sociopolíticos e pedagógicos) e interdependência entre a necessária racionalidade no uso dos recursos (materiais e conceituais) e a coordenação do esforço humano coletivo. Qualquer modificação em sua estrutura ou nas funções do processo organizacional se projeta como influência benéfica ou prejudicial nos demais. Por ser um trabalho complexo, a organização e a gestão escolar requerem o conhecimento e a adoção de alguns princípios básicos, cuja aplicação se deve subordinar às condições concretas de cada escola.

São propostos os seguintes princípios da concepção de gestão democrático-participativa: autonomia da escola e da comunidade educativa; relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar; envolvimento da comunidade no processo escolar; planejamento de atividades; formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar; utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações; avaliação compartilhada; relações humanas produtivas e criativas, assentadas em uma busca de objetivos comuns.

#### Autonomia da escola e da comunidade educativa

A autonomia é o fundamento da concepção democrático-participativa de gestão escolar, razão de ser do projeto pedagógico. É definida como a faculdade das pessoas de autogovernar-se, de decidir sobre o próprio destino. Instituição autônoma é a que tem poder de decisão sobre seus objetivos e sobre suas formas de organização, que se mantém relativamente independente do poder central e administra livremente recursos financeiros. Assim, as escolas podem traçar o próprio caminho, envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade próxima, que se tornam corresponsáveis pelo êxito da instituição. Dessa forma, a organização escolar transforma-se em instância educadora, espaço de trabalho coletivo e de aprendizagem. Certamente, trata-se de autonomia relativa. As escolas públicas não são organismos isolados, mas integram um sistema escolar e dependem das políticas e

gestão públicas. Os recursos que asseguram os salários, as condições de trabalho e a formação continuada não são originados na própria instituição. Portanto, o controle local e comunitário não pode prescindir das responsabilidades e da atuação dos órgãos centrais e intermediários do sistema escolar. Isso significa que a direção de uma escola deve ser exercida tendo em conta, de um lado, o planejamento, a organização, a orientação e o controle de suas atividades internas, conforme suas características particulares e sua realidade, e, de outro, a adequação e a aplicação criadora das diretrizes gerais que recebe dos níveis superiores da administração do ensino.

Essa articulação nem sempre se dá sem problemas. O sistema de ensino pode estar desprovido de uma política global, estar mal organizado e mal administrado. As autoridades podem atribuir autonomia às escolas para, com isso, desobrigar o poder público de suas responsabilidades. Se, por sua vez, as instituições escolares se organizam segundo critérios e diretrizes restritas aos limites estreitos de cada uma, perdem de vista diretrizes gerais do sistema e sua articulação com a sociedade. Ou ainda, subordinando-se às diretrizes dos órgãos superiores, pode acontecer que as escolas as apliquem mecanicamente, sem levar em conta as condições reais de seu funcionamento. Por isso mesmo, a autonomia precisa ser gerida, implicando corresponsabilidade consciente, participada e solidária de todos os membros da equipe escolar, de modo que alcancem, eficazmente, os resultados de sua atividade, isto é, a formação cultural e científica dos alunos e o desenvolvimento neles de potencialidades cognitivas e operativas.

### Relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar

Este princípio conjuga o exercício responsável e compartilhado da direção, a forma participativa da gestão e a responsabilidade individual de cada membro da equipe escolar. Sob supervisão e responsabilidade do diretor, a equipe escolar formula o plano ou projeto pedagógico, toma decisões por meio da discussão com a comunidade escolar mais ampla, aprova um documento orientador. Em seguida, entram em ação as funções, os procedimentos e os instrumentos do processo organizacional, em que o diretor coordena, mobiliza, motiva, lidera, delega aos membros da equipe escolar, conforme suas atribuições específicas, as responsabilidades decorrentes das decisões, acompanha o desenvolvimento das ações, presta contas e submete à avaliação da equipe o desenvolvimento das decisões tomadas coletivamente.

Neste princípio está presente a exigência da participação de professores, pais, alunos, funcionários e outros representantes da comunidade, bem como a forma de viabilização dessa participação: a interação comunicativa, a busca do consenso em pautas básicas, o diálogo intersubjetivo. Por outro lado, a participação implica os processos de gestão, os modos de fazer, a coordenação e a cobrança dos trabalhos e, decididamente, o cumprimento de responsabilidades compartilhadas, conforme uma mínima divisão de tarefas e alto grau de profissionalismo de todos. *Portanto, a organização escolar democrática implica não só a participação na gestão, mas a gestão da participação.*

Conforme temos ressaltado neste texto, a gestão democrática não pode ficar restrita ao discurso da

participação e às suas formas externas — eleições, assembleias e reuniões. Ela está a serviço dos objetivos do ensino, especialmente da qualidade cognitiva dos processos de ensino-aprendizagem. Além disso, 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.

Envolvimento da comunidade no processo escolar

O princípio da autonomia requer vínculos mais estreitos com a comunidade educariva, constituída basicamente pelos pais, pelas entidades e pelas organizações paralelas à escola. A presença da comunidade na escola, especialmente dos pais, tem várias implicações. Prioritariamente, eles e os outros representantes participam do conselho de escola, da Associação de Pais e Mestres (ou organizações correlatas), para preparar o projeto pedagógico e acompanhar e avaliar a qualidade dos serviços prestados. Adicionalmente, usufruem da vivência das práticas democráticas de gestão, desenvolvendo atitudes e habilidades para participarem de outras instâncias decisórias no âmbito da sociedade civil (organizações de bairro, movimentos de mulheres, de minorias étnicas e culturais, movimentos de educação ambiental e outros) e contribuindo para o aumento da capacidade de fiscalização da sociedade civil sobre a execução da política educacional (Romão e Padilha, 1997). Além disso, a participação das comunidades escolares em processos decisórios dá respaldo a governos estaduais e

municipais para encaminhar ao Poder Legislativo projetos de lei que atendam melhor às necessidades educacionais da população (Ciseski e Romão, 1997).

### Planejamento das atividades

O princípio do planejamento justifica-se porque as escolas buscam resultados mediante ações pedagógicas e administrativas. Há necessidade, pois, de uma ação racional, estruturada e coordenada para a proposição de objetivos e estratégias de ação, provimento e ordenação dos recursos disponíveis, definição de cronogramas e de formas de controle e avaliação. O plano de ação ou o projeto pedagógico de determinado estabelecimento de ensino, devidamente discutido e analisado pela equipe escolar, torna-se o instrumento unificador das atividades ali desenvolvidas, convergindo em sua execução o interesse e o esforço coletivo dos membros da escola.

### Formação continuada para o desenvolvimento pessoal e profissional dos integrantes da comunidade escolar

A concepção democrático-participativa de gestão valoriza o desenvolvimento pessoal, a qualificação profissional e a competência técnica. A escola é um espaço educativo, lugar de aprendizagem em que todos aprendem a participar dos processos decisórios, mas constitui também o local em que os profissionais desenvolvem seu profissionalismo.

A organização e a gestão do trabalho escolar requerem o constante aperfeiçoamento profissional — político, científico, pedagógico — de toda a equipe. Dirigir uma escola implica conhecer bem seu estado real, observar e avaliar constantemente o desenvolvimento

do processo de ensino, analisar com objetividade os resultados, fazer compartilhar as experiências docentes bem-sucedidas.

### Utilização de informações concretas e análise de cada problema em seus múltiplos aspectos, com ampla democratização das informações

Este princípio implica procedimentos de gestão baseados na coleta de dados e de informações reais e seguras, bem como na análise global dos problemas (buscar sua essência, suas causas, seus aspectos mais fundamentais, para além das aparências). Analisar os problemas em seus múltiplos aspectos significa verificar a qualidade das aulas, o cumprimento dos programas, a qualificação e a experiência dos professores, as características socioeconômicas e culturais dos alunos, os resultados do trabalho que a equipe se propôs atingir, a saúde dos alunos, a adequação entre métodos e procedimentos didáticos etc. A democratização da informação envolve o acesso de todos às informações, canais de comunicação que agilizem o conhecimento das decisões e de sua execução.

### Avaliação compartilhada

Todas as decisões e procedimentos organizativos devem ser acompanhados e avaliados, com base no princípio da relação orgânica entre a direção e a participação dos membros da equipe escolar. Além disso, é preciso insistir que o conjunto das ações de organização do trabalho na escola está voltado para as ações pedagógico-didáticas, em razão dos objetivos básicos da instituição. O controle implica uma avaliação mútua entre direção, professores e comunidade.

Relações humanas produtivas e criativas, apresentadas na busca de objetivos comuns

Este princípio indica a importância do sistema de relações interpessoais para a qualidade do trabalho de cada educador, para a valorização da experiência individual, para o clima amistoso de trabalho. A equipe escolar precisa investir sistematicamente na mudança das relações autoritárias para aquelas baseadas no diálogo e no consenso. As relações mútuas entre direção e professores, entre estes e seus alunos, entre direção e funcionários técnicos e administrativos devem combinar exigência e respeito, severidade e tato humano.

## 6. A estrutura organizacional de uma escola com gestão participativa

Para atingir suas finalidades, as instituições determinam papéis e responsabilidades. A maneira pela qual se compreendem a divisão de tarefas e de responsabilidades e o relacionamento entre os vários setores determina a estrutura organizacional. Esta dificilmente escapa de certa burocracia, até porque as escolas públicas integram um sistema educacional. O aspecto burocrático de determinada escola diz respeito, em geral, à existência de uma autoridade legal, com base na qual se estabelecem outros níveis hierárquicos (diretor, vice-diretor, assistente administrativo, coordenador etc.). Há regras e regulamentos impessoais definidos tanto para seleção de funcionários, carreira e remuneração quanto para o

funcionamento da instituição. A despeito disso, as escolas podem (e devem) flexibilizar essa rigidez por meio de outros arranjos organizacionais, entre os quais a direção colegiada, a escolha de dirigentes por eleições, a gestão participativa, a gestão mediante conselhos etc. Para melhor compreender esses diferentes arranjos, consideremos os elementos da estrutura organizacional de uma escola.

Toda instituição escolar possui uma estrutura de organização interna, geralmente prevista no regimento escolar ou em legislação específica estadual ou municipal. O termo *estrutura* tem aqui o sentido de ordenamento e disposição de setores e funções que asseguram o funcionamento de um todo — no caso, a escola. Essa estrutura é com frequência representada graficamente em um organograma — desenho que mostra as inter-relações entre os vários setores e funções de uma organização ou serviço. Evidentemente, a forma do desenho reflete a concepção de organização e gestão, com base na legislação dos estados e municípios ou na própria concepção dos integrantes da escola, quando contam com o poder de formular suas próprias formas de gestão. No modelo técnico-racional, o organograma é sempre um desenho geométrico que expõe, em detalhes, a hierarquia entre as funções. Nos modelos autogestionário e democrático-participativo, é mais comum um desenho circular que exhibe a integração entre as várias partes (ou funções) da estrutura organizacional.

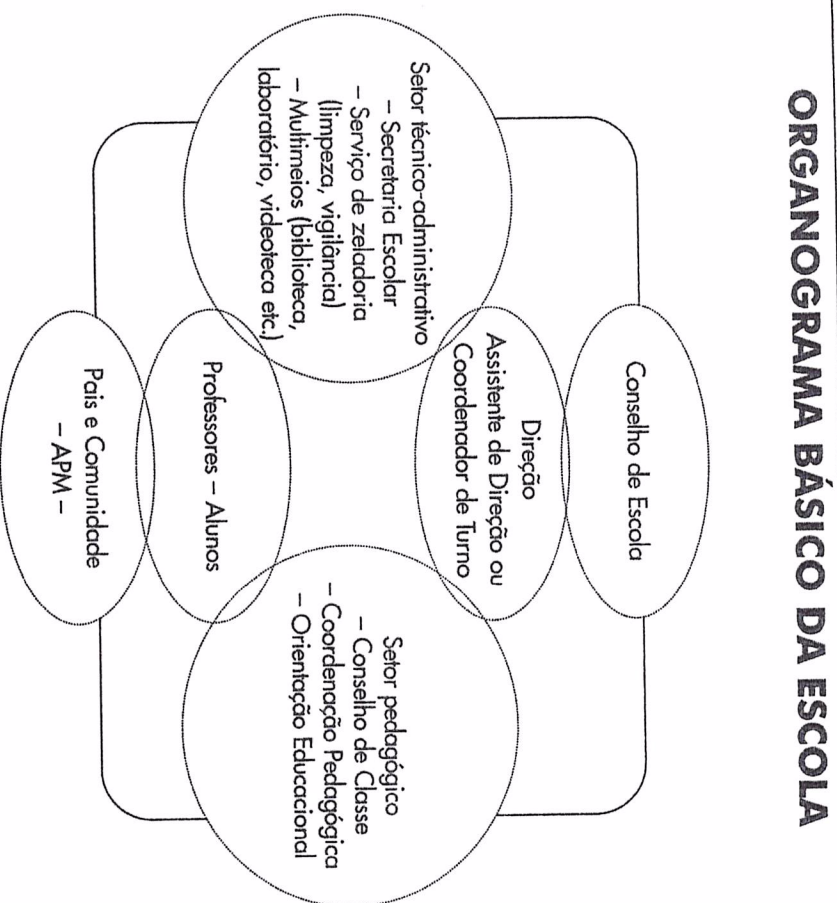
A seguir, apresentamos os elementos de composição da estrutura organizacional básica, com os setores e as funções típicas de uma escola.

As informações sobre a estrutura organizacional das escolas foram

retiradas, em boa parte, do livro de PARO, Victor H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 1996.



**Esquema 6 – Organograma básico da escola**



### Conselho de escola

O conselho de escola tem atribuições consultivas, deliberativas e fiscais em questões definidas na legislação estadual ou municipal e no regimento escolar. Essas questões, geralmente, envolvem aspectos pedagógicos, administrativos e financeiros. Em vários estados, o conselho é eleito no início do ano letivo. Sua composição tem certa proporcionalidade de participação dos docentes, dos especialistas em educação, dos

funcionários, dos alunos e seus pais, observando, em princípio, a paridade entre integrantes da escola (50%) e comunidade (50%). Em alguns lugares o conselho escolar é chamado de colegiado e sua função básica é democratizar as relações de poder (Paro, 1996; Cieski e Romão, 1997).

### Direção

O diretor coordena, organiza e gerencia todas as atividades da escola, auxiliado pelos demais elementos do corpo técnico-administrativo e do corpo de especialistas. Atende às leis, regulamentos e determinações dos órgãos superiores do sistema de ensino e às decisões no âmbito da escola assumidas pela equipe escolar e pela comunidade. O assistente de diretor desempenha as mesmas funções, na condição de substituto direto.

### Setor técnico-administrativo

O setor técnico-administrativo responde pelos meios de trabalho que asseguram o atendimento dos objetivos e das funções da escola. Responde, também, pelos serviços auxiliares (zeladoria, vigilância e atendimento ao público) e pelo setor de multimídia (biblioteca, laboratórios, videoteca etc.).

A *secretaria escolar* cuida da documentação, da escrituração e da correspondência da escola, dos docentes e demais funcionários e dos alunos. Dedicar-se, também, ao atendimento à comunidade. Para a realização desses serviços, a escola conta com um secretário e com escriturários ou auxiliares de secretaria.

A *zeladoria*, a cargo dos serventes, cuida da manutenção, conservação e limpeza do prédio; da guarda das dependências, instalações e equipamentos; da cozinha