

Instituição escolar: uma identidade em construção

School: an identity under building

Maria Onide Ballan Sardinha*

* Mestranda em Ciências da Educação na Universidade Internacional de Lisboa. Docente do curso de Pedagogia da Universidade Norte do Paraná (UNOPAR). e-mail: <maria.sardinha@prof.unopar.br>

Resumo

Este artigo revisa estudos e políticas através dos quais está se construindo a identidade da unidade escolar, ressaltando a importância da conquista da autonomia, que envolve a capacidade de agentes educativos, em diferentes instâncias e em nível escolar, do diretor, suporte para a elaboração e execução do Projeto Político Pedagógico da escola. Pretende-se, ainda, discutir características organizacionais que têm contribuído, de alguma forma, nesse processo. Dentre elas, podem ser apontadas: a estrutura física, administrativa e social da escola, constituindo a cultura, as políticas de promoção de autonomia e a democratização do sistema como um todo. Esse processo passa pela flexibilização do sistema escolar que deve interagir com os meios sociais, articulados organicamente com as instâncias mais centralizadoras do sistema, cujos papéis necessitam sofrer uma profunda revisão.

Palavras-chave: Identidade, Projeto Político Pedagógico, Democratização da Educação.

Abstract

This paper reviewed studies and policies that have served as basis for building the identity of school, enhancing the importance of the autonomy that involves the educational agents' capacity in different instances and school level. The principal, for example, supports the elaboration and implementation of political and pedagogical project of the school. Moreover, organizational features that have contributed for this process, such as social, managerial and building structure of school what constitutes the culture, policies of autonomy promotion and democratization of the system as a whole will be discussed. This process requires the flexibilization of school system that should interact with social means, organically articulated with the most centralizing instances of the system whose roles should be revised.

Key words: identity, political and pedagogical project, democratization of education.

1 A Gestão Escolar numa Perspectiva Participativa

A instituição escolar, atualmente, está ocupando o centro das preocupações educacionais. A evolução nas formas de pensar e de efetuar a gestão do sistema de ensino, nos países desenvolvidos, realiza-se em processo acelerado, com um pouco menos de intensidade em países em desenvolvimento. As mudanças, na educação escolar, estão a requerer íntima relação filosófica, de objetivos e pedagogia.

Mello (1994) afirma que as reformas de ensino, em diferentes países, têm, entre seus objetivos, fortalecer e ampliar o espaço de iniciativa da escola, rumo à construção da sua autonomia. Autonomia entendida como a capacidade dos agentes nela envolvidos, elaborarem e realizarem um projeto educativo próprio, em benefício dos alunos e com a participação e o envolvimento de todos. Uma excelente infra-estrutura e condições técnico-científicas de trabalho, oferecidas por uma instituição de ensino, são caminhos abertos para um ensino de melhor qualidade e conquista da autonomia.

Autonomia, tão sonhada, é quase que uma utopia, na sociedade capitalista onde a escola está inserida. Ela passa pela dimensão importantíssima da educação, a da gestão escolar, um conceito novo, superador do enfoque limitado de administração que se assenta sobre a mobilização dinâmica e coletiva do elemento humano. A gestão é um meio pela qual pode-se observar a escola e os problemas educacionais de forma mais global, buscando uma visão estratégica e de conjunto, com ações interligadas para resolvê-los.

Isso implica mudanças posturais que conduzem à atitude participativa para a qual é necessário desenvolver competências, capacidades e habilidades dos agentes educacionais. Capacidade de pensar e intervir com ações concretas na realidade pressupõe ter aptidões cognitivas e atitudinais amplas para a convivência em sociedade. Em conseqüência, a busca e a construção de sentido para que o mundo se torne foco principal de um processo educativo.

Lück (2001) diz que a autonomia é uma construção

e pressupõe um processo de mediação. Ela amplia as bases decisórias. É um processo de mão dupla e de interdependência a se complementar com a heteronomia. Também é um processo contraditório que implica responsabilização, transparência, articulação e gestão democrática em diferentes níveis na sociedade e não só na escola.

Nesse sentido, efetivar, na prática escolar, os princípios de gestão democrática é um desafio que envolve a quebra de paradigmas administrativos, centrados na figura do diretor como um mero técnico administrativo, com suas ações voltadas mais para o cumprimento de tarefas burocráticas da escola. É necessário construir mecanismos de gestão, com os quais o gestor escolar seja capaz de desenvolver um trabalho de liderança, onde todos possam se envolver nas tomadas de decisões sobre o processo administrativo-pedagógico.

O processo de gestão escolar deve estar voltado para garantir que os alunos aprendam sobre o mundo e sobre si mesmos, adquiram conhecimentos úteis e aprendam a trabalhar com informações de complexidades gradativas e contraditórias da realidade social, econômica, política e científica. “Saibam ser gerentes de informações e não acumuladores de dados” (MORETO, 2000, informação verbal)¹. Esses aspectos são condições básicas para o exercício da cidadania responsável.

Participação no contexto em que vivemos é elemento constitutivo da noção de cidadania ativa. E tem o mesmo peso que, no âmbito econômico, o mercado e o lucro, têm para o sistema capitalista.

A gestão democrática para Paro (2000) pode restabelecer o controle da sociedade civil sobre a educação e a escola. Nesse sentido, introduzir a eleição direta dos dirigentes escolares e seus conselhos escolares é uma das formas de garantir a liberdade de expressão e de pensamento, de criação e de organização coletiva e facilitar a luta por condições materiais para aquisição e manutenção dos equipamentos e de todos os profissionais da educação.

Mello (1994) relata que, em pesquisas realizadas por Tavares em 1990, foi constatado que a inclusão da gestão democrática, enquanto princípio, foi colocada na Constituição Federal de 1988, destinada apenas ao ensino público, abrindo uma perspectiva de resgatar o caráter público da administração pública. A LDB 9394/96 reafirma, em seu artigo 3º inciso 7º, esse princípio para o ensino; no entanto, mesmo configurando como norma jurídica, sua regulamentação tem sugerido uma adversidade de interpretações que variam segundo o lugar e os agentes envolvidos.

Os primeiros movimentos de participação da gestão da escola pública que se tem notícia, segundo Mello (1994), foram dos estudantes secundaristas no antigo Distrito Federal, durante a gestão de Anísio Teixeira² (1931). Os alunos realizavam a gestão escolar, decidindo sobre as sanções disciplinares, estimulando colegas retardatários e apoiando os menos ajustados etc..

Mello (1994) afirma ter sido Anísio Teixeira o primeiro administrador público a relacionar democracia com administração da educação, concebendo-a como único caminho para a democracia. Sander (1982, p. 7) afirma que:

a busca do conhecimento científico no campo da Administração Pública e da administração da educação é uma constante na história política e administrativa do País que se tem manifestado, tanto pelas tentativas de importação de modelos estrangeiros, como pelos esforços de criação de soluções nacionais.

Uma boa administração, para ele, é aquela capaz de fornecer instrumentos necessários ao controle social da sociedade sobre a coisa pública.

A capacidade da escola em construir um projeto educativo capaz de expressar os anseios de toda uma comunidade é fundamental para os novos rumos da educação. Isso passa pela análise profunda das questões que envolvem a realidade educacional brasileira e a busca de caminhos sem transportes de modelos que não condizem com nossa realidade.

Chanlat (2000) afirma que, historicamente, no Brasil, as lutas em favor da escolarização para todos não foram democráticas, mas sim, ligadas a interesses políticos sociais e econômicos, nos quais uma classe social “a mais privilegiada” economicamente foi beneficiada. O desafio de construir uma escola mais democrática e autônoma, segundo Cabral Neto (2000), não é tarefa rápida e fácil. Consiste na descentralização de formas de repasses de recursos financeiros para educação, no rompimento de determinados paradigmas com alguns mecanismos administrativos ligados à estrutura social e política em nível mais amplo, onde foram se produzindo modelos administrativos baseados em princípios não críticos.

As políticas neoliberais na educação conseguiram abafar, no período de repressão política, entre 1964 a 1980, os debates sobre a gestão democrática que discutiam questões como eleições diretas para os diretores escolares, autonomia da gestão administrativa e pedagógica da escola, a participação das entidades nas políticas públicas e a democracia nas entidades e nas escolas.

Notícias vindas através de artigo publicado na revista *Gestão em Rede* (FREITAS, 2001, p. 6), mostram que, em vários estados e municípios, inclusive no Paraná, as autoridades continuam não só vetando algumas manifestações (antigas conquistas dos profissionais da educação) como acirrando a pouca autonomia da escola com mecanismos burocráticos, fazendo com que a gestão se traduza em gerência de recursos financeiros. A participação dos pais na escola tem se dado mais no sentido da colaboração com a direção e não nas decisões efetivas. Até foi criada a “semana da família na escola”, um programa lançado pelo governo federal, com início em 2001, que vem sendo difundido pelas escolas da rede pública estadual no Estado do

¹ Anotação da palestra proferida por Vasco Moreto, professor da UNB, em março de 2000, no II Seminário Col. Opet – Curitiba, Paraná.

² Educador brasileiro que participou na década de 30 do movimento dos Pioneiros da Educação.

Paraná, mas é um mecanismo artificial que não tem influenciado em mudanças significativas para educação. A formação dos profissionais da educação tem sido aligeirada e despoltizada e a conquista da gestão democrática, os espaços e debates constituídos pelos conselhos escolares, cerceados e restritos a meras e escassas reuniões de cunho administrativo e pedagógico.

Na década de 80, o debate desse tema foi alimentado pelos movimentos mais amplos de democratização do estado e da sociedade civil, através das comunidades eclesiais de base, pelos partidos políticos de esquerda que solicitavam mais vagas nas escolas públicas e mais verbas para educação. Bastos (2001, p. 19) afirma

ser fundamental ressaltar que as propostas da gestão democrática que conseguiram ser implantadas foram aquelas cujo debate alcançou um compromisso efetivo de representações da Secretaria de Educação, do Sindicato da categoria, das unidades escolares e das comunidades.

2 A Realidade da Gestão Escolar

O cotidiano escolar revela como a vida da instituição é burocraticamente ordenada de fora para dentro. É ainda muito restrito o espaço de decisão, formas de organização e gestão, modelo pedagógico e principalmente a sua equipe de trabalho. No entanto, a escola adota inúmeras estratégias para adaptar e contornar os ordenamentos externos, seja por falta de condições mínimas para cumpri-los, ou por pressões exercidas pelo meio social, pelos alunos e profissionais que trabalham na instituição.

Mesmo a LDB 9394/96, concedendo um espaço de liberdade, a escola não é autônoma, ela está buscando estratégias para cumprir bem ou mal sua identidade, que é a de ensinar. As políticas educacionais são descontínuas e a avaliação do desempenho do sistema não privilegia a avaliação dos agentes como um todo, mas apenas alguns. Isso tem falseado a análise que se faz dos resultados apresentados.

De acordo com Lück (1998), estudiosos dos Estados Unidos como Northwest (1990) e da Inglaterra Keith (1991), comprovaram que as políticas baseadas na premissa de “mais insumo, melhor ensino” não se sustentam mais, uma vez que nenhum fator isolado como: professores capacitados, insumos, equipamentos, instalações físicas, isoladamente, não apresentam correlação significativa com a melhoria da qualidade de ensino. Tudo isso deve ter maior relação com a estrutura institucional ligada ao processo decisório no âmbito escolar, com os processos de mudanças na forma de operar a escola e a sala de aula, com as condições favoráveis à implementação de inovações e programas de melhoria da eficácia. Passa pela orientação para resultados, monitoramento e avaliação. Aspectos que não podem ser vistos dissociados dos processos políticos sociais.

Chanlat (2000) afirma que a burocracia das várias instâncias de poder, de ordem nacional, estadual e municipal, acabam criando embaraços e limites à liberdade de ação da escola, com os ordenamentos legais e suas exigências formais, impedindo-a de decidir aspectos substantivos de seu trabalho.

Para uma gestão diferenciada da educação, é necessário o deslocamento de uma visão vertical nos estabelecimentos, com seu conjunto de informações e diretivas vindas do centro, para uma visão mais horizontal da instituição, com seu conjunto de solicitações, pressões e sugestões, vindas do entorno escolar, traduzidas em iniciativas e projetos. Isso é o que traduzirá em melhores resultados.

Estudos como o de Ferreira (2001), realizados para analisar o que se passa dentro das escolas, têm demonstrado que quando há coesão da equipe em torno de objetivos, valorização do ensino e do desempenho de alunos e professores, estilo de direção que compartilha decisões, presença e participação dos pais, há melhoria no desempenho escolar, independente do nível sócio-econômico dos alunos e outros fatores externos.

A análise dos processos de organização e descentralização dos sistemas de ensino é fundamental para a formulação de estratégias de políticas educacionais que visem fortalecer as unidades escolares e reorientar sua organização para se atingir metas de melhoria qualitativas com equidade.

O processo de mudanças políticas institucionais que o país atravessa está imprimindo às escolas maior responsabilidade pelos resultados que vêm obtendo em relação à aprendizagem dos alunos e insistindo na importância de sua autonomia.

Castro (2000) afirma que o padrão de gestão da escola abarca suas formas de organização administrativa e pedagógica, seu estilo de atuação e a relação entre os agentes (com destaque para a figura do diretor), as formas de intervenção com o meio social e o grau em que alunos e comunidade efetivamente se apropriam da escola, como recurso para o seu desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida.

Cabral Neto (2000) aponta alguns requisitos de uma boa gestão como: descentralização como elemento estimulador da democratização, a escola deve ser o centro das decisões; a locação de recursos e poder devem estar no nível escolar, com total responsabilidade da direção pela prestação de contas; a adoção de mecanismos de avaliação e controle são fundamentais. Os pais e mantenedores controlam e se preocupam com a qualidade do serviço educacional prestado, que este traduza os anseios e metas da comunidade com compartilhamento de responsabilidades nas ações planejadas e nos resultados obtidos.

Nóvoa (1998) reafirma idéias de outros estudiosos, como Barroso (2001) e Bobbio (2000), dizendo que, na construção de uma identidade própria, rumo à sua eficácia, a escola precisa adquirir algumas características que são fundamentais e de consenso. Entre estas, podem ser destacadas:

- a **autonomia** que é um dos princípios centrais das políticas educativas da atualidade, implicando por um lado na responsabilização de atores sociais e profissionais, que facilite a adesão dos mesmos na elaboração do projeto pedagógico, com ethos específico e diferenciador;
- **liderança organizacional** efetiva e reconhecida que promova estratégias concretas de atuação e

- estímulo o desempenho individual e coletivo na realização dos projetos, legítima tomada de decisões e participação colegiada;
- **articulação do currículo** de forma contextualizada, considerando planos de estudo com as dimensões sociais e políticas, valorizando a aprendizagem teórico-prática dos alunos;
- **otimização do tempo** disponível para aprender sem interrupções, desarticulações curriculares e pedagógicas. A deficiência de organização do tempo ou dos espaços escolares têm prejudicado o bom funcionamento da escola;
- **a formação do pessoal** é um dos fatores que têm grande influência na eficácia da educação; formação contínua e articulada ao projeto educativo do estabelecimento, com dispositivos de avaliação dos professores, no âmbito de programa de desenvolvimento profissional;
- **participação dos pais** na escola, através da criação de condições propícias a uma colaboração efetiva das famílias na vida escolar e nas decisões, ajuda na motivação e estímulos de seus filhos, reforçando o trabalho dos profissionais do ensino;
- **o reconhecimento público da escola** pela comunidade é fator essencial à sua eficácia. Sem renunciar aos seus próprios valores e ideologias, cada membro da escola deve procurar a identificação a um conjunto de valores que expressam a identidade da organização escolar;
- **apoio das autoridades**, disponibilizando recursos humanos qualificados que ajudem a desenvolver uma avaliação posterior das escolas, tanto do ponto de vista material e econômico, como numa perspectiva de aconselhamento e de consultoria.

Essas características apontadas por Nóvoa (1998), importantes para a construção da identidade da escola, precisam estar em sintonia e articuladas, para que a mesma consiga cumprir o seu papel fundamental – o de colaborar com a formação mais adequada do cidadão do século XXI.

3 Cultura Organizacional na Escola

Segundo Nóvoa (1998), a escola, enquanto instituição, tem uma cultura organizacional (que é uma forma de se considerar as organizações, uma vez que essa já foi vista como máquina, organismo ou cérebro). Para o autor, é um conjunto de pressupostos básicos – inventados, descobertos ou desenvolvidos pelas pessoas nela envolvidas, ao aprender a lidar e resolver de forma adequada os problemas percebidos, pensados e sentidos.

A cultura da escola tem relação com a cultura do mundo do trabalho e do contexto social e cultural mais amplos. A cultura interada exprime valores e crenças que os membros da escola partilham, pois ela é elemento tanto unificador como diferenciador das práticas da organização, comportando dimensões de integração das várias sub-culturas dos seus membros e de adaptação ao meio social envolvente. Integra elementos de ordem histórica, ideológica, sociológica e psicológica.

Alguns elementos da cultura escolar podem ser invisíveis, visíveis e simbólicos. Segundo Nóvoa (1998), entre os invisíveis, podem ser destacados as bases conceptuais, os valores, crenças e ideologias que permeiam todas as outras manifestações expressas, através de formas verbais, objetivos e fins da educação no currículo, nas estruturas e na linguagem. As manifestações visuais e simbólicas são constituídas por todos os elementos que têm forma material: edifício escolar com sua estrutura (arquitetura, equipamentos, limpeza, conservação etc.) e as simbólicas manifestações comportamentais demonstradas nos rituais e cerimônias, no ensino, nas normas e regulamento, nos procedimentos operacionais e, sobretudo, na aprendizagem operacionais.

Todos esses elementos culturais que envolvem a escola são equacionados no seu interior e influenciam na imagem que a sociedade faz dela, positiva ou negativamente, pois ela sempre foi e é, transmissora de cultura. Exemplo disso são as famílias que, para conseguir matrícula para seus filhos, num determinado estabelecimento de ensino, mesmo que longe do local onde residem, enfrentam horas ou até dormem em filas.

Na cultura escolar, um dos aspectos que está sendo levado em prática, na atualidade, é o Projeto Político Pedagógico, no qual estão expressas as vias para exprimir sonhos, desejos, saberes, formas de sentir e analisar o mundo:

O projeto pedagógico é o planejamento do que se tem intenção de fazer, de realizar na escola. É entendido como a própria organização do trabalho pedagógico na escola. Esta vista como um espaço social marcado pela manifestação de práticas contraditórias, que apontam para a luta e/ou acomodação de todos os envolvidos na sua organização. (VEIGA, 2000, p. 22).

Para Veiga (2000, p. 14),

a construção do Projeto Político Pedagógico passa pela relativa autonomia da escola, de sua capacidade de linear sua própria identidade. Isso significa resgatar a escola como espaço público, lugar de debate, de diálogo, fundado na reflexão coletiva.

Assim, o Projeto Político Pedagógico deve ser construído e vivenciado em todos os momentos, por todos os envolvidos com o processo educativo para que o mesmo possa ter significado e provocar mudanças necessárias e não ser mais um documento burocrático. Sua elaboração deve visar não só ao cumprimento das exigências do sistema, mas estar na prática efetiva da escola.

Concluindo, pode-se dizer que a Gestão Escolar Democrática da Educação ainda está se construindo no interior da escola, uma vez que ela, enquanto instituição e inserida no seio de uma sociedade capitalista, cujos princípios democráticos não estão ainda universalizados, tem refletido em seu interior mecanismos da realidade que a compõe.

A construção coletiva de um Projeto Pedagógico mais democrático que promova mudanças e viabilize espaços de participação vai depender da capacidade de seus agentes em criar um clima organizacional

favorável para rupturas de alguns paradigmas que têm inviabilizado práticas democráticas na escola.

Referências

- BARROSO, J. O reforço da autonomia das escolas e a flexibilização da gestão escolar em Portugal. In: FERREIRA, N. S. C. (Org.). *Gestão Democrática da Educação: atuais tendências, novos desafios*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- BASTOS, J. B. *Gestão democrática*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. DP&A, 2001.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2000.
- CABRAL NETO, A.; ALMEIDA, M. D. de. Educação e gestão descentralizada: conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. *Em aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35-46, fev./jun. 2000.
- CASTRO, M. L. S. de. A Gestão da Escola Básica: conhecimento e reflexão sobre a prática cotidiana da diretora de escola municipal. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 72, p. 71-87, fev./jun. 2000.
- CHANLAT, J. F. *O indivíduo na organização dimensões esquecidas*. Porto Alegre: Atlas, 2000. 2v.
- COSTA, C.; SILVA, I. Gestão escolar democrática: um projeto em construção. *Revista Brasileira de Administração de Escolas*, v. 9, n. 2, p. 69-79, jul./dez. 1993.
- DEMO, P. *Participação é conquista*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1999.
- FERREIRA, N. S. *Gestão Democrática da educação: atuais tendências, novos desafios*. São Paulo: Cortez, 2001.
- FOUCAULT, M. *Microfísica do Poder*. 11. ed. São Paulo: Graal, 1995.
- FREITAS, K. Siqueira de. O que acontecem em gestão escolar nos estados brasileiros: Paraná, Goiás e Santa Catarina. *Gestão em Rede*, Curitiba, n. 27, p. 6, abr. 2001.
- GADOTTI, M. *Perspectivas atuais do educador*. Porto Alegre: Artes Médicas Sul, 2000.
- IANNI, O. *A sociedade global*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.
- KEITH, S. *Education: management and participation*. Boston: Allyn and Bacon, 1991.
- LÜCK, H. A evolução da gestão educacional, a partir de mudanças paradigmáticas. *Progest*, p. 3-21, 26 de maio 2001.
- _____. et. al. *A escola participativa: o trabalho do gestor escolar*. Rio de Janeiro: DP&A, 1998.
- MATTOS, R. de A. *De recursos a seres humanos: o desenvolvimento humano na empresa*. Brasília: Ed. Livre, 1992.
- MELLO, G. N. de; SILVA, R. N. da. *Seleção, competição de diretores escolares*. Paris: UNESCO/International Institute Of Educational Planning, 1994.
- MORETTO, Vasco P. *Construtivismo a produção do conhecimento em aula*. 2. ed. Rio de Janeiro: DP&A Editora, 2000.
- NORTHWEST REGIONAL EDUCATIONAL LABORATORY. *Effective Schooling Practices. A Research Synthesis*, 1990, Update. Oregon: Northwest Regional Educational Laboratory, 1990.
- NOVOA, A. *As organizações escolares em análise*. Portugal: Dom Quixote, 1998.
- PARO, V. H. *Por dentro da escola pública*. São Paulo: Xamã, 2000.
- SANDER, B. *Administração da educação no Brasil: evolução do conhecimento*. Fortaleza: ANPAE/EFC, 1982.
- VEIGA, I. P. A. *Projeto político pedagógico da escola, uma construção possível*. Campinas, 2000.
- VIANA, I. de A. O. *Planejamento participativo na escola*. São Paulo: Pedagógica e Universitária, 1986.

