

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

A GESTÃO DEMOCRÁTICA, CONSELHOS ESCOLARES E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E ESTRATÉGICO

Mariele Zawierucka Bressan

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.6551>

Submetido em: 2023-08-02

Postado em: 2023-08-16 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

ARTIGO

A GESTÃO DEMOCRÁTICA, CONSELHOS ESCOLARES E O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO E ESTRATÉGICO

MARIELE ZAWIERUCKA BRESSAN¹

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4948-298X>

[<marielebressan@uricer.edu.br>](mailto:marielebressan@uricer.edu.br)

¹ Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões – URI. Erechim, Rio Grande do Sul (RSO), Brasil.

RESUMO: Este artigo versa sobre a gestão democrática na instituição escolar. Aborda a relação entre a gestão democrática, a consolidação dos Conselhos Escolares e a elaboração do Planejamento Estratégico e Participativo. Apresenta-se, para tanto, uma revisão bibliográfica acerca do tema, descrevendo, inicialmente, o que se concebe por gestão democrática na educação para, em seguida, destacar a importância dos Conselhos Escolares como forma de materializar esse princípio nas escolas. Com base nesses pressupostos, expõe-se a importância da formação de lideranças, a fim de conformar, nas instituições, uma postura democrática e participativa, a partir da qual as responsabilidades são compartilhadas. Outrossim, apresenta-se o Planejamento Estratégico e Participativo como uma ferramenta de gestão, por meio da qual a gestão escolar, com a participação da comunidade escolar, em especial com o protagonismo do Conselho Escolar, pode planejar suas ações, traçando objetivos, metas e estratégias, a fim de obter melhores resultados no que tange ao processo educativo proposto. Quanto à metodologia, trata-se de um estudo cuja abordagem é qualitativa, de objetivo exploratório, em que se analisam dados secundários, obtidos junto à Secretaria Municipal de Educação de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul, por meio de pesquisa documental. Demonstra-se o quanto ainda é necessário aprofundar o estudo do tema, a fim de que mudanças ocorram no cenário educacional em termos de gestão democrática.

Palavras-chave: gestão democrática, conselhos escolares, planejamento estratégico e participativo.

DEMOCRATIC MANAGEMENT, SCHOOL COUNCILS AND PARTICIPATORY AND STRATEGIC PLANNING

ABSTRACT: This article deals with democratic management in the school institution. It addresses the relation between democratic management, the consolidation of School Councils and the elaboration of Strategic and Participatory Planning. To this end, a bibliographic review on the subject is presented, initially describing what is conceived as democratic management in education, and then highlighting the importance of School Councils as a way to materialize this principle in schools. Based on these assumptions, the importance of leadership training is outlined, in order to conform, in institutions, a democratic and participatory attitude, from which responsibilities are shared.

Likewise, Strategic and Participatory Planning is presented as a management tool, through which school management, with the participation of the school community, especially with the School Council prominence, can plan its actions, outlining objectives, goals and strategies, in order to obtain better results for the suggested educational process. As for the methodology, this is a qualitative study, with an exploratory objective, in which secondary data, obtained from the Municipal Department of Education of a municipality in the interior of the state of Rio Grande do Sul, is analyzed through documentary research. The importance of deepening studies regarding this theme is presented, aiming future changes in terms of democratic management in the educational scenario.

Keywords: democratic management, school councils, strategic and participatory planning.

GESTIÓN DEMOCRÁTICA, CONSEJOS ESCOLARES Y PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y PARTICIPATIVO

RESUMEN: Este artículo versa sobre la gestión democrática en la institución escolar. Se refiere a la relación entre la gestión democrática, la consolidación de los Consejos Escolares y la elaboración del Planeamiento Estratégico y Participativo. Se presenta, para tanto, una revisión bibliográfica sobre el tema, describiendo, inicialmente, lo que se concibe por gestión democrática en la educación para, luego, apuntar la importancia de los Consejos Escolares como forma de materializar ese principio en las escuelas. Basado en esas suposiciones, se expone la importancia de la formación de los liderazgos, a fin de conformar, en las instituciones, una actitud democrática y participativa, desde que las responsabilidades son compartidas. Asimismo, se presenta el Planeamiento Estratégico y Participativo como una herramienta de gestión, a través de la cual la gestión escolar, con la participación de la comunidad escolar, en especial con el protagonismo del Consejo Escolar, puede planear sus acciones, trazando objetivos, metas y estrategias, a fin de obtener mejores resultados en lo que abarca el proceso educativo propuesto. Cuanto a la metodología, se trata de un estudio cuyo abordaje es cualitativo, de objetivo exploratorio, en que se evalúan datos secundarios, obtenidos junto a la Secretaría Municipal de Educación de un municipio del interior del estado de Río Grande del Sur, de acuerdo con una investigación documental. Se demuestra lo cuanto aún es necesario profundizar el estudio del tema, a fin de que cambios ocurran en situación educacional en términos de gestión democrática.

Palabras clave: gestión democrática, consejos escolares, planeamiento estratégico y participativo.

INTRODUÇÃO

Muito se discute, atualmente, no âmbito escolar, acerca da gestão democrática. Esta, além de estar prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), Lei nº 9694/96, pressupõe a formação de lideranças, responsáveis pela gestão administrativa, pedagógica e de pessoas, na escola. No entanto, o que se observa, em algumas realidades, é que há uma dificuldade de se fazer materializar os princípios da gestão democrática, sobretudo quanto à descentralização do poder.

Uma das ferramentas de gestão utilizadas no âmbito do sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul é o Planejamento Estratégico e Participativo (PEP), seja para a Secretaria Municipal de Educação, seja para cada uma das seis escolas da rede pública municipal. Pressupõe-se que o PEP deveria ser elaborado no coletivo, com a participação de toda a comunidade educativa, e conter, além de um diagnóstico de cada realidade, ações pontuais a serem desenvolvidas e implementadas em cada espaço.

Há, em todas as escolas, Conselho Escolar formado e legitimado por lei municipal própria. Desde a sua implementação, no entanto, observa-se que a atuação dos Conselhos se confunde com a que se pressupõe para os Círculos de Pais e Mestres (CPMs) e o poder na tomada de decisões da escola, inclusive as relativas ao uso dos recursos, bem como as relacionadas ao processo pedagógico, ainda se encontram centralizadas na figura do diretor da escola, ou, quanto muito, na equipe diretiva (diretor, vice-diretor e coordenadores pedagógicos). O Planejamento Estratégico e Participativo (PEP), nesse caso, torna-se mais um documento a ser preenchido e entregue à Secretaria Municipal de Educação, perdendo seu caráter de ferramenta de gestão, o que burocratiza as ações da própria escola e mantém o poder centralizado.

Com base nessas hipóteses iniciais, busca-se, nesse trabalho, apresentar os resultados de uma pesquisa bibliográfica acerca da gestão democrática, da importância dos Conselhos Escolares, da formação de lideranças, bem como do Planejamento Estratégico e Participativo. Por meio de uma análise

da realidade, embasada na verificação de documentação local, objetiva-se estudar, nesse trabalho, a atuação dos Conselhos Escolares nas escolas do sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul, seu processo de empoderamento, a descentralização do poder e, como consequência disso, a formação de lideranças. Almeja-se refletir acerca da importância da participação da comunidade educativa como um todo na elaboração e execução do Planejamento Estratégico e Participativo das escolas, tornando esta uma ferramenta da gestão democrática e não um mero documento a ser arquivado. Por fim, busca-se evidenciar que a gestão democrática não se resume à eleição direta de diretores, uma vez que a participação, num processo democrático, não pode estar atrelada apenas ao voto.

Por fim, no que concerne aos limites desse artigo e, tendo em vista os pressupostos teóricos, almeja-se demonstrar que, com a descentralização do poder e o empoderamento do Conselho Escolar, é possível visualizar a efetivação daquilo que se entende por gestão democrática e formação de lideranças.

A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Na literatura voltada ao fazer pedagógico, muito se lê acerca da gestão, sobretudo o que se refere à gestão democrática. Além de constituir tema de diversos estudos e publicações na área da educação, a gestão democrática é um ideal almejado por muitas escolas. O que ocorre, no entanto, no cotidiano de muitas realidades, é muito diferente. Observa-se que a gestão democrática está prevista nos documentos e, em alguns casos, ocorre por meio da eleição direta de diretores, mas não é, em muitas situações, vivenciada pela gestão.

Não obstante essa constatação, é necessário que, numa perspectiva investigativa, debruce-se sobre o tema, a fim de melhor compreender tanto a sua conceituação teórica quanto suas possibilidades de realização nas comunidades educativas. Por conseguinte, nesse tópico, apresentam-se os principais pressupostos teóricos acerca da gestão democrática, para *a posteriori* analisar a sua relação na formação de lideranças e na elaboração coletiva do planejamento estratégico e participativo.

É possível inferir, em princípio, que a gestão escolar se define como a organização do funcionamento da escola quanto aos aspectos políticos, administrativos, financeiros, tecnológicos, culturais, artísticos e pedagógicos. Trata-se de uma forma de organizar o trabalho pedagógico, que implica a visibilidade de objetivos e metas dentro da instituição escolar. Da mesma maneira, refere-se, também, à gestão de recursos materiais e humanos, no planejamento de suas atividades, na distribuição de funções e atribuições, na relação hierárquica e interpessoal de trabalho e partilha do poder.

A gestão não se centra na figura do diretor, apenas. Entretanto, recentemente, um texto causou polêmica no cenário educacional brasileiro: a minuta do Conselho Nacional de Educação sobre a matriz nacional comum de competências do diretor escolar, com o objetivo de “[...] construir um conjunto de parâmetros definindo as competências que devem orientar a atuação desse profissional, capazes de responder a essa nova escola estruturada com base nos aspectos legais [...]” (BRASIL, 2021, p. 3). Na esteira da referida matriz, o Ministério da Educação aprova, por meio da Resolução nº 01, de 27 de julho de 2022, “[...] metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 [...]” (BRASIL, 2022, p. 1). A resolução trata das condicionalidades relativas ao recebimento da complementação Valor Aluno por Resultado (VAAR) da União no âmbito do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) a partir de 2023. Dentre as condicionalidades, destacam-se: a) seleção de gestores escolares; b) redistribuição do ICMS Educação; e c) adequação dos currículos à Base Nacional Comum Curricular.

Pode-se inferir, com base nessas publicações, que a gestão escolar passou a estar vinculada tanto à matriz nacional comum de competências do diretor escolar, quanto à condicionalidade emanada pela referida resolução acerca da escolha dos gestores. Entretanto, embora este não seja o tema deste trabalho, é possível mencionar que tais normativas geraram não apenas dúvidas quanto às respectivas implementações, mas, sobretudo, quanto ao entendimento da própria conceituação acerca da gestão democrática, em especial no que tange à escolha dos gestores.

Mais do que escolha de gestores, de acordo com Oliveira; Moraes e Dourado (2008), a gestão democrática implica um processo de participação coletiva; sua efetivação na escola pressupõe instâncias colegiadas de caráter deliberativo, a participação de todos os segmentos da comunidade escolar na construção do projeto político-pedagógico e na definição da aplicação dos recursos recebidos pela escola, além da implementação do processo de escolha de dirigentes escolares.

A gestão democrática foi legalizada quando da promulgação da Carta Magna, em 1988. Já em 1996, com a publicação da LDB, consolida-se esse princípio, a partir da autonomia dada à unidade escolar para pensar seus projetos pedagógicos enquanto garantia constitucional.

No que diz respeito à LDB, no seu artigo 14, define-se que os sistemas de ensino devem estabelecer normas para o desenvolvimento da gestão democrática nas escolas públicas de educação básica e que essas normas devem, primeiro, estar de acordo com as peculiaridades de cada sistema e, segundo, garantir a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola, além da participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

Com base no que se registra tanto na Constituição Federal quanto na LDB, pressupõe-se que as instituições escolares se organizem nos termos da gestão democrática. Esta tem a ver com a ampla participação da comunidade escolar na tomada de decisões da escola. A participação, no entendimento de Bordenave (1983, p. 74), é considerada como uma vivência coletiva e não individual, de modo que somente se pode aprender na práxis grupal. Essa visão implica na descentralização do poder, ou seja, que as decisões não se restrinjam à figura do diretor, o que caracterizaria a materialização de um poder autoritário.

Segundo Prado (1997), a participação pode ser entendida como o ato do sujeito de ser parte do processo, bem como de fazer parte com seu fazer, sua interferência criativa na construção da sociedade. A participação, assim entendida, está diretamente relacionada à cidadania. Para Theobaldo (1997), cidadania é liberdade em companhia. A liberdade que se experimenta em sociedade, para além de ser apenas a ausência de constrangimentos, representa um ato político, na medida em que trata da possibilidade de empreender uma ação na relação com os outros em sociedade.

A participação, por esse viés, relaciona-se também com a liberdade. Vale ressaltar que a experiência da liberdade se dá num contexto social, coletivo, de modo que ninguém é livre sozinho. Como forma de exercício da liberdade, a participação torna-se, por sua vez, um ato de responsabilidade. Trata-se do que Silva (2005) chama de corresponsabilidade, ou seja, de liberdade compartilhada, de partilha de deveres e poderes.

Diante do exposto, a realidade, mesmo em constante transformação, requer mudanças, sobretudo no que tange ao processo de gestão proposto nas escolas brasileiras, em especial, nas escolas do sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul. As ideias precisam sair do papel e tornarem-se materialidade. No entanto, é sabido que uma tal mudança de paradigma não é fácil. Poder-se-ia dizer, com base em Gandin (1983, p. 89), que a mudança de ação não é fácil, porque:

1. Exige compromisso pessoal de todos;
2. Exige abertura de espaços para a participação;
3. Há necessidade de crer, de ter fé nas pessoas e nas suas capacidades;
4. Requer globalidade (não é participação em alguns momentos isolados, mas é constante);
5. Distribuição de autoridade;
6. Igualdade de oportunidades em tomada de decisões;
7. Democratização do saber.

A partir do momento em que os sujeitos se tornam autores do processo educativo, alcança-se a dimensão ética do fazer pedagógico e da gestão democrática. Há, portanto, uma estreita relação entre gestão democrática e participação; participação e liberdade; liberdade e autonomia; autonomia e responsabilidade; responsabilidade e opção política; política e ética. Na condição de cidadãos, os sujeitos são capazes de fazer suas escolhas, tomar partido diante das opções apresentadas socialmente.

É necessário, portanto, ampliar os espaços de participação, a fim de promover, de fato, a almejada gestão democrática nas escolas. A participação responsável dos sujeitos envolvidos no processo educativo resultará no fortalecimento e na formação de lideranças, capazes de empreender mudanças no cenário educativo. Nesse sentido é que, no próximo tópico, aborda-se a questão dos Conselhos

Escolares, desde a sua composição, formas de atuação, até a sua importância para a consolidação de uma gestão realmente democrática nas instituições escolares.

OS CONSELHOS ESCOLARES

O Conselho Escolar pode ser compreendido como um órgão colegiado, em que as decisões sobre a escola são debatidas e decididas, por meio da participação de seus representantes. Para Veiga (2001), trata-se de um espaço de discussão, de reflexão e de debate que favorece a todos os segmentos presentes na escola – professores, funcionários, pais e alunos – de modo a explicitar seus interesses, suas crenças e reivindicações.

Dito de outro modo, o Conselho Escolar pode ser concebido como um órgão composto por representantes da comunidade, eleitos entre os pares, de acordo com regimento interno próprio, que se constitui num espaço de discussão de caráter consultivo e/ou deliberativo. Em outros termos, embora não seja obrigatória a sua existência na escola, o Conselho pode ser encarado como resultado de um processo coerente e efetivo de construção coletiva.

Historicamente, o colegiado escolar passou a ter maior importância a partir de meados da década de 1990, quando do repasse de recursos efetuado pelo MEC diretamente às escolas, tendo em vista o princípio da autonomia. Atualmente, o Conselho Escolar tem como responsabilidade zelar pela manutenção e por participar da gestão administrativa, pedagógica e financeira da escola. Além de ter como sua atribuição a definição e a fiscalização da aplicação dos recursos destinados à unidade escolar, compete ao colegiado discutir o projeto pedagógico com a direção e os docentes.

De acordo com Brasil (2004, p. 34-35), os Conselhos “são, enfim, uma instância de discussão, acompanhamento e deliberação, na qual se busca incentivar uma cultura democrática, substituindo a cultura patrimonialista pela cultura participativa e cidadã”. Com base nisso, o Plano Nacional de Educação, aprovado em 2014, endossa a importância dos Conselhos, sobretudo na sua meta 19, segundo a qual, é necessário

19.5) estimular a constituição e o fortalecimento de conselhos escolares e conselhos municipais de educação, como instrumentos de participação e fiscalização na gestão escolar e educacional, inclusive por meio de programas de formação de conselheiros, assegurando-se condições de funcionamento autônomo.

É nesse sentido que a conscientização de todos para a viabilização de um Conselho Escolar atuante e presente na escola demanda, a princípio, a tomada de conhecimento sobre o que é, qual a função e o funcionamento desse colegiado.

Segundo orientações do Ministério da Educação (2004, p. 41), os Conselhos têm as seguintes funções: a) Deliberativas: quando decidem sobre o projeto político-pedagógico e outros assuntos da escola; b) Consultivas: quando têm um caráter de assessoramento, analisando as questões encaminhadas pelos diversos segmentos da escola e apresentando sugestões ou soluções, que poderão ou não ser acatadas pelas direções das unidades escolares; c) Fiscais (acompanhamento e avaliação): quando acompanham a execução das ações pedagógicas, administrativas e financeiras; d) Mobilizadoras: quando promovem a participação, de forma integrada, dos segmentos representativos da escola e da comunidade local em diversas atividades.

Diante de tais atribuições, infere-se que nem todos que compõem o colegiado sabem quais são as reais funções do Conselho Escolar. É o caso das escolas do sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul. Neste município, os Conselhos Escolares foram instituídos por lei própria – Lei nº 2.898/2000. No entanto, até 2010, apenas uma escola possuía o referido Conselho. Naquele ano (2010), a Secretaria Municipal de Educação instigou a criação dos colegiados nas demais escolas da rede municipal.

Pode-se dizer que a criação dos Conselhos nas escolas é, de certa forma, recente. O que se observa nessa realidade é que o Conselho atua muito mais no sentido de ajudar as instituições em promoções, tais como as Festas Juninas, ao invés de estudar o seu Projeto Político-Pedagógico ou, poder-

se-ia dizer, o seu Planejamento Estratégico e Participativo. Há pouca participação da comunidade no que tange à tomada de decisões quanto ao regimento escolar, embora o colegiado seja convocado para aprová-lo. Por fim, há pouco espaço de discussão, tendo em vista a falta de periodicidade das reuniões. As ações para as quais o referido colegiado é convocado para participar constituem um certo engatinhar no que tange ao seu empoderamento nas instituições escolares.

Portanto, muito trabalho é necessário ser feito para que se possa transformar sua participação na efetivação da gestão democrática. O acesso ao conhecimento torna-se fundamental tanto para a conscientização dos membros que compõem o colegiado quanto para o processo de empoderamento, ou seja, para a participação efetiva, bem como para a descentralização do poder. Com base nisso, busca-se explicitar, no próximo tópico, a importância da formação de lideranças nas escolas.

A FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS NAS ESCOLAS: O PAPEL DOS CONSELHOS ESCOLARES

Ao longo desse trabalho, buscou-se apresentar a íntima relação entre o princípio de gestão democrática e a atuação dos Conselhos Escolares. Neste momento, torna-se necessária uma incursão acerca da importância da formação de lideranças nas escolas, visto que a própria gestão democrática pressupõe a atuação de líderes. Nas escolas, sobremaneira, toma-se a figura do diretor como a materialização dessa liderança. No entanto, embora o diretor possa atuar como o líder da escola, ele não é o único responsável pelo sucesso do processo educativo que se constitui no espaço educativo. Ademais, o diretor não é o chefe, nem, tampouco, sua figura confunde-se com a de um administrador, a quem os demais devem se subordinar. As escolas, assim como as demais organizações, são feitas de pessoas e para pessoas. Com base nisso, o que se almeja é mais do que a junção de pessoas em prol de um determinado objetivo, mesmo que comum. Busca-se, antes, o desenvolvimento de um trabalho em equipe, não para higienizar possíveis conflitos, mas para convergir em resultados positivos para a própria equipe, e não apenas para um ou outro membro do grupo.

No interior de uma equipe, o papel do líder é imprescindível. Ele atua como um maestro de uma orquestra. Em outras palavras, o líder faz a integração dos sujeitos na execução dos seus trabalhos, favorecendo uma aprendizagem mais consistente, significativa e se aproximando da realidade da organização, tornando suas tarefas dinamizadas (PESSOTTI, 2012).

Há várias correntes teóricas que se debruçam sobre a questão da liderança. Vale ressaltar que, independentemente da forma como a liderança é teorizada, há um consenso no que tange à diferença entre líder e administrador. O líder, necessariamente, não é um bom administrador e este, da mesma forma, pode não ser um bom líder.

A partir dos pressupostos das teorias sobre estilos de liderança, Chiavenato (2000) identifica três distintas formas pelas quais se materializa a liderança, tendo em vista os estilos de comportamento do líder, a saber: a autocrática, a democrática e a liberal (*laissez-faire*).

Diferentemente dos estilos autocrático e liberal, no estilo de liderança democrático as diretrizes são debatidas e decididas pelo grupo, estimulado e assistido pelo líder. Nesse estilo, conforme Chiavenato (2000), o grupo esboça os meios e estratégias para atingir o objetivo e pede aconselhamento do líder, que sugere alternativas para serem escolhidas. Com os debates, as tarefas ganham novas perspectivas e sua divisão fica a critério do grupo. O líder torna-se um membro do grupo, e não apenas o que manda ou o que detém o poder.

Soma-se a essa perspectiva a proposta teorizada pelas teorias situacionais, para as quais o sucesso do grupo irá depender tanto do estilo do líder quanto das características da situação. Nesse sentido, não há um único estilo de liderança válido para toda e qualquer situação, uma vez que a abordagem situacional da liderança diz respeito a uma vasta gama de padrões de comportamento de liderança, selecionados pelo líder, a fim de que as relações entre sua equipe se estabeleçam.

Com base nessas teorias, é possível afirmar que a liderança e o espírito de equipe podem constituir o perfil do próprio colegiado – do Conselho Escolar e seus membros – bem como dos professores em sala de aula diante de seus estudantes. A equipe diretiva da escola, ao possibilitar o empoderamento do Conselho Escolar, ao compartilhar a tomada de decisões com a comunidade, afirma

sua posição política democrática. O empoderamento do colegiado não significa a desqualificação do papel do diretor e de sua equipe. Ao contrário disso, quando os pares se sentem empoderados, ou seja, quando o poder é compartilhado, os resultados tendem a ser melhores, na medida em que todos se tornam responsáveis pelas ações compactuadas.

O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E PARTICIPATIVO

Uma das principais ferramentas de gestão democrática é o chamado Planejamento Estratégico. As escolas podem, ou não, adotar essa metodologia para planejar, executar e avaliar seus objetivos e metas. Fato é que não há escola que não pense suas ações em termos de planejamento. Este é imprescindível, a fim de que os resultados esperados possam ser alcançados.

Muitos gestores, quando de sua atuação nas escolas, relatam que suas rotinas são tomadas pelo famoso apagar incêndios. Isso ocorre, muitas vezes, não pela falta de planejamento, mas pelo modo como as situações corriqueiras se sobrepõem, constantemente, ao que é considerado essencial em educação. O Planejamento Estratégico, estudado pelas Ciências Sociais Aplicadas, sobretudo pela Administração, pode ser implementado nas escolas como uma das ferramentas possíveis para fazer materializar não apenas o princípio democrático almejado, mas para orientar as ações a curto, médio e longo prazo.

Nas palavras de Lück (2000, p. 5), considera-se

[...] planejamento estratégico o esforço disciplinado e consistente, destinado a produzir decisões fundamentais e ações que guiem a organização escolar, em seu modo de ser e de fazer, orientado para resultados, com forte e abrangente visão de futuro.

Ao adotar o Planejamento Estratégico, a escola não deixa de lado o princípio da participação. Aliás, a elaboração de um planejamento estratégico pressupõe a participação da comunidade educativa.

Na visão de Lück (2000), os elementos que compõe o Planejamento Estratégico são: 1 – Informações sobre os elementos internos e externos da escola; 2 – Análise de implicações futuras e globais de decisões atuais e ações locais; 3 – Exploração de alternativas de ação; 4 – Aplicação de pensamento inovador e criativo; 5 – Construção de referencial avançado; 6 – Visão estratégica; 7 – Objetividade, simplicidade e clareza; 8 – Orientação para resultados e responsabilidades social.

Tendo em vista tais elementos, a escola pode elaborar seu Planejamento Estratégico, com a participação da comunidade, sobretudo do Conselho Escolar, elencando, além de sua missão e valores, os objetivos que almeja alcançar num determinado tempo histórico. No plano operacional estarão presentes as metas e estratégias que a escola utilizará para alcançar cada objetivo traçado. Soma-se a isso, o fato de que, a partir de indicadores previstos, é possível, por meio do planejamento estratégico, visualizar formas de avaliação para cada meta e estratégia. Por fim, com uma metodologia adequada, se estabelece quem são os responsáveis diretos e indiretos pelas ações, quando e como elas devem ser realizadas. Isso significa que a responsabilidade é compartilhada e que a escola, de fato, é feita por quem a constitui.

No sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul, desde o ano de 2009, adota-se o Planejamento Estratégico e Participativo como uma ferramenta de gestão democrática. Há um Planejamento que é elaborado pela Secretaria Municipal de Educação, a partir das demandas levantadas pelas escolas da rede pública municipal, e há, também, o planejamento elaborado por cada escola, com as demandas levantadas por suas comunidades locais.

No âmbito da referida Secretaria, tem-se como missão promover constantemente uma educação pública de qualidade, que garanta a todos e a todas o acesso e o sucesso escolar, por meio da gestão democrática, da formação integral e inclusiva dos sujeitos. Como valores, incluem-se: diálogo, amorosidade, comprometimento, ética profissional e democracia.

O PEP em vigência foi elaborado entre 2021 e 2022, conforme consta em atas do Setor Pedagógico da Secretaria de Educação. A sua aprovação se deu em abril de 2022, em reunião de Grupo Dinamizador. Na Ata nº 11/2022, consta que “[...] o encontro teve como objetivos: socializar o Plano Estratégico e Participativo da Secretaria; orientar o Grupo Dinamizador quanto à elaboração do Plano

de Ação a ser desenvolvido nas escolas; [...]” (GETÚLIO VARGAS, 2022, p. 55). Teve, conforme pode-se verificar, a participação das equipes diretivas além da equipe da Secretaria de Educação. Além disso, o documento foi apreciado pelo Conselho Municipal de Educação, de acordo com Ata nº 03/2022, em que se lê: “[...] Ofício nº 040/2022 - SMECD encaminhou para conhecimento deste colegiado o Plano Estratégico e Participativo da secretaria” (CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2022, s/p).

O PEP foi desenvolvido em sete etapas distintas e complementares, com base na teorização proposta por Souto-Maior (1994): 1ª Etapa: Acordo entre os tomadores de decisão e conscientização. 2ª Etapa: Levantamento da história e missão da organização, com um resgate dos aspectos mais importantes da evolução da Secretaria, visando uma compreensão histórica e crítica dessa trajetória, destacando as principais ações das equipes, a disponibilidade de recursos materiais, os locais de funcionamento e as principais ações de trabalho com os marcos significativos de outras administrações na Educação Municipal. 3ª Etapa: descrição da comunidade escolar, definição dos valores e da missão da Secretaria Municipal de Educação, que deverão orientar a organização e também servem para a definição da formulação da missão. 5ª Etapa: Análise do ambiente interno. Nesse momento da aplicação da metodologia, são identificados os pontos fortes e fracos da entidade para aproveitar as oportunidades e neutralizar as ameaças, o que permite uma análise bastante real da situação da organização por meio de sua imagem, seus recursos humanos, seus financiamentos, sua metodologia, sua gestão e patrimônio etc. 6ª Etapa: Formulação de propostas. As propostas são objetivadas em planos operacionais temáticos que dirão quem fará o quê, quando, quem vai participar e como. 7ª Etapa: Definição dos mecanismos de avaliação e controle.

Quanto às escolas, conforme prevê a Lei Municipal nº 6.048, de 26 de agosto de 2022, em seu artigo 7º, é condição para a candidatura dos gestores: “VI - apresentar Plano de Gestão para o exercício de Direção, Vice-Direção, e Coordenação Pedagógica, condizente com o Projeto Político-Pedagógico da unidade escolar, de acordo com regulamentação específica do edital de eleição” (GETÚLIO VARGAS, 2022, s/p). Já o Decreto nº 3.778, de 09 de setembro de 2022, dispõe sobre o processo que avalia o mérito e desempenho para provimento das funções de gestores, bem como estabelece os indicadores de gestão que devem constar nas suas metas de desempenho. No artigo 3º do referido Decreto, consta que a avaliação de desempenho da Equipe Gestora será feita com base em distintos critérios. Destes, destacam-se:

III - efetivar Plano de Gestão para o exercício de Direção, Vice-Direção, e Coordenação Pedagógica, previamente apresentado à comunidade escolar como pré-requisito para a candidatura (conforme Anexo I).

IV - ter Plano de Gestão aprovado pelo Conselho Escolar e comprovar a participação efetiva da comunidade educativa no tocante à realização das ações previstas, de forma a consolidar o processo de gestão democrática na unidade escolar (GETÚLIO VARGAS, 2022, s/p).

O que se observa é que, embora tenha caráter democrático e contemple a participação de todos, o Plano é elaborado pela equipe diretiva, inclusive por conta de uma exigência legal. Embora a lei municipal preveja a participação comprovada da comunidade no que tange à realização das ações, verifica-se que isso se dá, também, por força de lei, visto que, no artigo 8º do já mencionado Decreto, representantes dos Conselhos Escolares das escolas municipais farão parte da Comissão de Avaliação e Acompanhamento da Gestão Democrática, designada por portaria, que coordenará o processo de avaliação do mérito e do desempenho dos gestores escolares eleitos, no ano de 2023, com apresentação dos resultados ao Poder Executivo Municipal, ao final do ano letivo.

As escolas têm autonomia para decidir sobre seus próprios rumos; porém, essa autonomia pode ser construída tanto com a orientação da legislação vigente (que determina o que pode e deve ser feito, em termos de legalidade dos atos), quanto com a participação da comunidade. Ter autonomia não significa fazer o que apenas uma pessoa deseja ou pensa ser o correto a ser feito. Da mesma forma, ao levar em consideração o que a coletividade pensa, não se pode deixar que qualquer coisa seja feita.

Como o Conselho Escolar é um órgão colegiado que congrega, por representatividade, toda a comunidade educativa, acredita-se ser fundamental a sua participação não apenas na elaboração, mas na execução e, sobretudo, na avaliação do Planejamento Estratégico e Participativo. Como materialização

da liderança, o Conselho Escolar pode atuar no sentido de contribuir para a tomada de decisões administrativas e pedagógicas da escola, compartilhando responsabilidades, fiscalizando as ações e colocando-se na posição de protagonista do processo educativo que se desenvolve no espaço escolar.

Com base nisso, em 2023, após a eleição dos gestores no âmbito do sistema municipal de ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul, a Secretaria de Educação organizou uma reunião (Ata nº 9/2023), em que as equipes diretivas puderam apresentar seus Planos e os representantes dos Conselhos Escolares de cada uma das escolas apreciar e aprovar os documentos. Consta em ata que “após essas apresentações a Comissão se reuniu para deliberar. [...] Por unanimidade, todos os planos foram aprovados sem alterações”. (GETÚLIO VARGAS, 2023, p. 88). Trata-se de uma iniciativa que visa, sobretudo, garantir a participação dos conselheiros, senão na elaboração, pelo menos, na tomada de conhecimento acerca dos Planos existentes.

Isso posto, muitos são os desafios da gestão escolar, a fim de materializar o princípio da democracia em suas escolas. Apenas a elaboração do Planejamento em si não garante que se efetive um processo de gestão democrática, com autonomia e responsabilidade. O planejamento não deve ser elaborado e engavetado. Ao contrário, ele deveria ser vivenciado no cotidiano e servir como referência para a escola no sentido de direcionar as ações propostas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesse trabalho, apresentaram-se considerações acerca da gestão democrática nas escolas. Para tanto, levou-se em consideração a relação que se estabelece entre os Conselhos Escolares e a elaboração do Planejamento Estratégico e Participativo, a partir da análise da realidade das escolas do Sistema Municipal de Ensino de um município do interior do estado do Rio Grande do Sul.

Observou-se que a gestão democrática, para ser materializada nas escolas, demanda uma tomada de posição dos gestores que vai além da simples administração dos recursos financeiros das instituições a que estão à frente. Num processo de gestão democrática, há que se ter em mente mais do que a eleição direta para diretores; é preciso pensar na formação de lideranças. Com base nesse pressuposto, apresentou-se a importância da constituição dos Conselhos Escolares como colegiado capaz de atuar nas escolas no sentido de qualificar suas ações, por meio da participação na tomada de decisões.

O Conselho Escolar assume papel decisivo no que tange à gestão democrática. Entretanto, o que se constata, pela análise da realidade apresentada, é que pouco se progrediu ao longo de dez anos de sua implementação nas escolas. Em outros termos, o caminho a ser percorrido é longo quando se almeja, de fato, realizar um processo democrático, construído pela coletividade.

É preciso, inicialmente, repensar o papel exercido pelos Conselhos no âmbito escolar, de modo a reafirmar sua importância frente ao cenário de cada instituição. Sua função engloba a participação direta da comunidade tanto na elaboração dos Projetos Político-Pedagógicos quanto dos Planejamentos Estratégicos e Participativos, de modo que a comunidade tenha vez e voz.

Além dos Conselhos Escolares, o próprio Planejamento Estratégico e Participativo configura-se como uma ferramenta de gestão democrática. É uma ferramenta de gestão porque, sendo estratégica, permite ao gestor ter uma visão ampliada do processo, sobretudo no que tange à resolução de problemáticas apresentadas pela sua realidade, com ações pontuais e resultados previstos. É democrática, porque prevê a participação da comunidade em sua elaboração, desde o diagnóstico até o plano de ação, com as metas e estratégias a serem realizadas. Nesse caso, a responsabilidade não recai sobre, apenas, a figura do diretor que, mesmo sendo um líder na e da escola, não é o único responsável pelo sucesso do processo educativo proposto.

Por fim, para que se desenvolva nas escolas um processo de gestão democrática, é necessário que se pense na formação de lideranças. As escolas, como instituições formais e legítimas do processo de ensino e aprendizagem, precisam de líderes. Mais do que isso, precisam formar lideranças, ou seja, sujeitos capazes de tomar decisões, agregando colaboradores em prol de objetivos comuns. É nesse sentido que se afirma a importância do Conselho Escolar, este também, como liderança da escola.

As mudanças que se almejam para as escolas, sobretudo quanto ao processo educativo que nelas ocorre, estão intimamente relacionadas ao modo como se organiza a gestão. Este trabalho, sendo ele uma revisão bibliográfica, não esgota as possibilidades de reflexão que podem ser feitas quanto ao

tema em discussão. Fica, então, o convite aos leitores e demais pesquisadores, para dar continuidade ao estudo, a partir de outros olhares, a partir de outros saberes que, somados, dão o caráter de profundidade e rigorosidade que qualquer trabalho acadêmico precisa ter para legitimar-se. Não obstante os limites dessa pesquisa, fecha-se o texto, mas não se dá por acabada a discussão, posto que a gestão democrática, a consolidação dos Conselhos Escolares, a formação de lideranças e a elaboração dos Planejamentos Participativos e Estratégicos ainda são temas que muito precisam de estudo e reflexão.

REFERÊNCIAS

BORDENEVE, J. E. D. *O que é participação?* 1. ed. SP: Brasiliense, 1983.

BRASIL. *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 20 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 23 abril 2020.

BRASIL. *Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, 25 jun. 2014. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>>. Acesso em: 23 abril 2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Conselhos Escolares: Democratização da escola e construção da cidadania*. Brasília, 2004.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. *Minuta de Parecer e Projeto de Resolução*. Matriz Nacional Comum de Competências do Diretor Escolar. Brasília: Ministério da Educação, 2021. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2021-pdf/172851-parecer-resolucao-cne-matriz-competencias-diretor-escolar-2/file> Acesso em: 17 jul. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria da Educação Básica. *Resolução nº 1, de 27 de julho de 2022*. Aprova as metodologias de aferição das condicionalidades de melhoria de gestão para fins de distribuição da Complementação VAAR, às redes públicas de ensino, para vigência no exercício de 2023 e dá outras providências. Brasília: Ministério da Educação, 27 jul. 2022. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20RESOLUO%20N%201%20DE%2027%20DE%20JULHO%20DE%202022%20-%20DOU%20-%20Imprensa%20Nacional.pdf> Acesso em: 17 jul. 2023.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à Teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

GANDIN, Danilo. *Planejamento como prática educativa*. São Paulo: Loyola, 1983.

GETÚLIO VARGAS (Município). *Lei nº 2.898, de 10 de julho de 2000*. Cria os Conselhos Escolares na Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas e dá outras providências. Getúlio Vargas, 10 jun. 2000. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/Lei%20n.o%202.898%20de%2010%20de%20julho%20de%202000.pdf>>. Acesso em: 19 de abril 2020.

GETÚLIO VARGAS (Município). Conselho Municipal de Educação. *Ata nº 3, de 05 de maio de 2022*.
GETÚLIO VARGAS (Município). Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto. *Plano Estratégico e Participativo da Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto do município de Getúlio Vargas*. Getúlio Vargas, Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto, 2022. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1ih8rXrohQRrW2A7r7-6Iuk2zRa4ZjSxwYQY20zzOcx0/edit> Acesso em: 17 jul. 2023.

GETÚLIO VARGAS (Município). *Lei nº 6.048 de 26 de agosto de 2022*. Dispõe sobre a eleição direta para Diretores(as), Vice-Diretores(as) e Coordenadores(as) Pedagógicos(as) nas unidades escolares da Rede Municipal de Ensino de Getúlio Vargas e dá outras providências. Getúlio Vargas, 26 ago. 2022. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1J_NNrvTJz5zMv1-WexU6ckICOWOicb5u/view Acesso em: 17 jul. 2023.

GETÚLIO VARGAS (Município). *Decreto nº 3.778 de 09 de setembro de 2022*. Dispõe sobre o processo que avalia o mérito e desempenho para provimento das funções de gestores, bem como estabelece os indicadores de gestão que devem constar nas metas de desempenho dos Gestores das Escolas da Rede Pública Municipal de Getúlio Vargas. Getúlio Vargas, 09 set. 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1QTDZm4DAWRJAzp0GOhh5B25VcP3dha7F/view> Acesso em: 17 jul. 2023.

LÜCK, H. A aplicação do planejamento estratégico nas escolas. *Gestão em Rede*, n. 19, p. 8-16, abr. 2000.

OLIVEIRA, João Ferreira de; MORAES, Karine Nunes de; DOURADO, Luiz Fernandes. *Organização da educação escolar no Brasil na perspectiva da gestão democrática*. Brasília: MEC, Escola de Gestores, 2008.

_____. *Conselho Escolar e autonomia: participação e democratização da gestão administrativa, pedagógica e financeira da educação e da escola*. Brasília: MEC, Escola de Gestores, 2008.

_____. *Gestão escolar democrática: definições, princípios, mecanismos de sua implementação*. Brasília: MEC, Escola de Gestores, 2008.

PRADO, L. M. *Ética na Educação*. Correio Braziliense. 28.11.1997 p.12.

SILVA, Maria do Carmo Alves da. *A ética e o uso da internet em educação*. 2005. 109 f. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: CEFET-MG, 2005.

SOUTO-MAIOR, Joel. *Planejamento Estratégico Participativo: uma abordagem para o setor público*. Anais do XVIII ENANPAD, 1994.

THEOBALDO, Maria Cristina. *Filosofia e ética na Educação*. Cuiabá: UFMT. (mimeo), 1997.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. (Org.) *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 23. ed. Campinas: Papirus, 2001.

CONTRIBUIÇÃO DA AUTORA

Autora 1 – Autora do trabalho, com participação ativa na análise dos dados e revisão da escrita final.

DECLARAÇÃO DE CONFLITO DE INTERESSE

A autora declara que não há conflito de interesse com o presente artigo.

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.